

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
8/2010.**

**PROMOVENTE:
PROCURADOR GENERAL DE LA
REPÚBLICA.**

MINISTRO PONENTE: GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA

**SECRETARIOS: ALFREDO ORELLANA MOYAO
MARCO ANTONIO CEPEDA ANAYA**

Vo.Bo.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al veintidós de marzo de dos mil doce.

**VISTOS Y
RESULTANDO:**

PRIMERO.- Por oficio presentado el quince de junio de dos mil diez, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Arturo Chávez Chávez, en su carácter de Procurador General de la República, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez de las normas que más adelante se señalan, emitidas por las autoridades que a continuación se precisan:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

“AUTORIDADES EMISORA Y PROMULGADORA DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA.--- a) Autoridad emisora: Congreso del Estado de Yucatán, con domicilio en Calle 59, número 497, colonia Centro, Mérida, Yucatán, C.P. 97000.--- b) Autoridad promulgadora: Gobernador del Estado de Yucatán, con domicilio en Palacio de Gobierno, ubicado en Calle 61, cruzamiento con Calles 60 y 62, Colonia Centro, Mérida, Yucatán, C.P. 97000.--- NORMA GENERAL CUYA INVALIDEZ SE RECLAMA:--- Se demanda la invalidez de los artículos 30, fracción XLI, 70, fracciones III y IV y 71 de la Constitución Política de Yucatán, publicado el 17 de mayo de 2010 en el Periódico Oficial de la entidad, cuyo ejemplar se anexa al presente oficio”.

SEGUNDO.- La autoridad promovente, señaló como conceptos de invalidez, los siguientes:

“PRIMERO.- Violación del artículo 30, fracción XLI, de la Constitución Política del Estado de Yucatán al numeral 109 de la Norma Suprema.--- En primer término, considero pertinente transcribir el numeral que se tilda de inconstitucional, mismo que a la letra señala:--- ‘ARTÍCULO 30’.- (Se transcribe).--- La disposición transcrita prevé la revocación del mandato de los funcionarios públicos electos

mediante voto —Gobernador y diputados—; para lo cual se necesita de la determinación del 65% de los electores inscritos en la lista nominal y que se haga del conocimiento de la autoridad legislativa estatal, aprobada en el caso del Gobernador, por el voto unánime de la Legislatura y, respecto de los Diputados, por las dos terceras partes de éstos.---

Ahora bien, es necesario definir lo que se entiende como revocación de mandato popular; así, algunos autores indican que constituye un procedimiento mediante el cual la comunidad electoral, o una parte significativa de ella, puede promover la destitución de los representantes electos antes de que concluyan su periodo, a través de comicios especiales donde se les confirme o destituya.---

También se dice que la revocación de mandato es una variante invertida de la elección de representantes, a partir de una petición popular que debe reunir ciertos requisitos, que permite a los votantes o, en este caso a los electores inscritos en el padrón electoral, separar a un representante de un cargo público, por lo que se estima que es una de las figuras más emblemáticas de los procedimientos de democracia participativa o directa.--- Lo anterior, porque es un mecanismo de decisión ciudadana por el que se determina la remoción de un servidor público electo

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

popularmente, lo que se hace en forma anticipada a la conclusión de su encargo, cuando a juicio de la sociedad su desempeño no ha sido satisfactorio; de ahí que se entienda como una potestad del pueblo soberano que decide dar por terminado anticipadamente el mandato conferido.--- En este sentido, al incorporarse en la disposición combatida la figura de la revocación del mandato, se viola el artículo 109 de la Constitución Federal, el cual establece lo siguiente:--- ‘ARTÍCULO 109’.- (Se transcribe).--- Del precepto constitucional reproducido, se observan las bases a las que deberán ajustarse el Congreso de la Unión y las legislaturas locales, al expedir las leyes sobre responsabilidades de los servidores públicos, deslindando las diversas clases que del mismo se permiten, las cuales según ordena la propia disposición, se sustancian a través de procedimientos autónomos y previendo sanciones de diversa naturaleza, así como por los órganos que las harán efectivas.--- Es importante destacar de esa disposición la regla en el sentido de que no podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.--- De conformidad con los preceptos que integran el Título Cuarto de la Constitución Federal —108, 109, 110, 111, 112, 113 y 114—, se desprende que

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

existen cuatro tipos de responsabilidad en las que pueden incurrir los funcionarios o servidores públicos, a saber:--- a) La responsabilidad penal, que es aquella que se actualiza cuando la conducta del funcionario o servidor público se tipifique como delito, en términos de los artículos 109, fracción II, 111 y 112 de la Norma Suprema, en cuyo caso la investigación corresponde al Ministerio Público, local o federal, según la conducta delictiva, y cuya resolución está sujeta a los procedimientos judiciales ordinarios, previa declaración de procedencia, anteriormente denominada desafuero, si ésta se requiere.--- La declaración de procedencia es el procedimiento por medio del cual la Cámara de Diputados, por mayoría absoluta de sus miembros presentes determina si ha o no lugar a proceder contra el funcionario o servidor público inculcado. Si la Cámara de Diputados determina que no ha lugar, cesará todo procedimiento ulterior; en cambio, si determina que ha lugar a proceder, el funcionario o servidor público quedará a disposición de las autoridades competentes; es importante señalar que la declaración de procedencia no prejuzga sobre la acusación que conocerá el juez ordinario.--- Asimismo, se debe tomar en cuenta que en relación con el Presidente de la República opera una excepción al

procedimiento anterior, pues en este caso es la Cámara de Senadores la que determina si ha o no lugar a proceder y será la misma cámara la que resolverá la cuestión con base en la legislación penal aplicable.--- El efecto de la declaración de procedencia será separar del cargo al funcionario público en tanto se encuentre sujeto al proceso penal; las resoluciones de ambas cámaras son inapelables.--- b) También se contempla la responsabilidad administrativa, que es aquel tipo de responsabilidad que se actualiza cuando los actos u omisiones de un servidor público es contraria a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que debe observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, encontrándose prevista y regulada en los artículos 109, fracción III, y 113 de la Ley Fundamental.--- Es necesario precisar que en materia de responsabilidad administrativa la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no especifica qué autoridad es la facultada para sustanciar el procedimiento respectivo y decidir sobre la sanción correspondiente, pues tal determinación se deja a las leyes de responsabilidades que al efecto se emitan; sin embargo, si se toma en consideración la naturaleza de las infracciones o

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

responsabilidades administrativas y los fines que con su sanción se persigue —salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia de todo servidor público en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones— se infiere que en concordancia lógica con dicha naturaleza, tanto el procedimiento como la sanción también deben ser administrativos, por lo que es al superior jerárquico del servidor público infractor, por regla general, o a un órgano específico del propio nivel de gobierno, al que incumbe corregir las irregularidades cometidas con el fin de preservar el correcto y eficiente servicio público que se debe prestar en la dependencia u organismo a su cargo, por lo que también corresponde a ellos sustanciar el procedimiento administrativo de responsabilidades y emitir la sanción respectiva.--- c) También se prevé la responsabilidad política, la cual tiene lugar cuando los funcionarios o servidores públicos señalados en el artículo 110 de la Constitución Federal, en el ejercicio de sus funciones, incurren en actos u omisiones que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. En el caso de los funcionarios de las entidades federativas previstos en el segundo párrafo del citado numeral, la responsabilidad

política se presenta cuando cometen violaciones graves a la Constitución General de la República y a las leyes federales, así como por indebido manejo de fondos federales.--- La responsabilidad política se hace efectiva a través del denominado juicio político, cuyas reglas generales consagran los párrafos cuarto al sexto del propio artículo 110 de la Norma Suprema; en dicho procedimiento corresponde a la Cámara de Diputados ser el órgano acusador ante la de Senadores y esta última, en su carácter de órgano de instrucción y decisorio, determina si se ha configurado alguna de las causales previstas en la Constitución Federal, teniendo carácter constitutivo dicha declaración.--- En ese contexto, si la Cámara de Senadores determina absolver al funcionario o servidor público, ningún otro Tribunal podrá llegar a ocuparse del caso; en cambio, si determina condenarlo, aplicará como sanción la remoción del puesto y la inhabilitación para desempeñar cargos o puestos en el servicio público.--- Asimismo, es importante precisar que el procedimiento del juicio político sólo podrá iniciarse durante el periodo en que el funcionario o servidor público desempeñen su encargo y dentro de un año después, y que las resoluciones de ambas cámaras son inatacables.---

d) Finalmente, también se habla de la

responsabilidad civil para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales.--- Al respecto, resulta aplicable la tesis del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que a continuación se reproduce:---

‘RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PÚBLICOS. SUS MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TÍTULO CUARTO CONSTITUCIONAL’. (Se transcribe).--- Con base en lo expuesto, se concluye que la disposición combatida es violatoria de la Constitución Federal, ya que prevé como sanción la revocación del mandato cuando la propia Carta Magna dispone otros medios para establecer responsabilidades de los servidores que llevan a la misma consecuencia de remoción del cargo para el que fueron electos.--- Cabe señalar, que la propia Constitución del Estado de Yucatán en su Título Décimo, intitulado ‘De las Responsabilidades de los Servidores Públicos’, hace referencia a los tipos de responsabilidad, dejando en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Yucatán los diferentes procedimientos para la aplicación de sanciones, los cuales se desarrollarán autónomamente, según su naturaleza y por la vía procesal correspondiente.--- Ejemplo de lo anterior se observa en tratándose de la responsabilidad

política, la cual, en términos del numeral 8º de la ley en cita, contempla que si la resolución que se dicte en el juicio político es condenatoria, se sancionará al servidor público con destitución.--- El referido precepto señala textualmente:--- ‘Artículo 8º’. (Se transcribe).--- En efecto, de acuerdo con lo razonado en los párrafos que anteceden, se tiene que la Constitución General de la República sólo prevé las responsabilidades civil, penal, administrativa y política, pero no contempla la figura de la revocación de mandato popular a que alude la disposición combatida, lo que implica establecer un nuevo sistema de responsabilidad que no tiene sustento constitucional.--- Es decir, la norma impugnada introduce la revocación del mandato de los funcionarios públicos electos mediante el voto, a través de un procedimiento en el que los ciudadanos del Estado manifiestan su voluntad de destituirlos del cargo, empero, el legislador local no advirtió que si bien la Constitución Federal prevé la figura de la destitución, también lo es que sólo autoriza su aplicación a través de los medios que la propia Carta Magna prevé, ya que de la lectura integral de su Título Cuarto, del que forma parte el artículo 109, se advierte que el sistema determinado por el Constituyente Permanente en materia de

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

responsabilidades de los servidores públicos es claro en precisar cuatro vertientes de responsabilidad, la política, la penal, la civil y la administrativa, sin que se advierta la posibilidad de contemplar una figura diversa, de ahí la inconstitucionalidad del sistema que contempla el precepto combatido.--- Por ende, si bien la pretensión del legislador fue la de crear un instrumento de democracia participativa por el que se pudiera remover a servidores públicos electos popularmente porque su desempeño no sea satisfactorio, también lo es que no tomó en cuenta que ese objetivo se puede obtener sólo mediante los procedimientos que fijó el Constituyente Permanente en el Título Cuarto de la Constitución Federal, que a su vez se regulan en la legislación de la entidad, en el caso, en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Yucatán, misma que tampoco regula lo referente a la revocación de mandato, de ahí la inconstitucionalidad de la norma impugnada.--- Al respecto, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la acción de inconstitucionalidad 63/2009 y sus acumuladas 64/2009 y 65/2009, consideró que la figura de revocación de mandato no tiene sustento en la Constitución Federal, cuyo objetivo final es la destitución, lo cual se puede

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

obtener mediante el juicio político, figura que contempla la Carta Magna.--- Lo que se corrobora con lo establecido en el considerando décimo sexto de la sentencia que recayó a la acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas, antes referidas, el cual, en la parte que interesa, textualmente señala:--- ‘...Con base en lo expuesto se determina que las disposiciones combatidas son violatorias de la Constitución Federal, ya que prevén la revocación del mandato cuando la propia Carta Magna prevé otros medios para establecer responsabilidades de los servidores que llevan a la misma consecuencia de remoción del cargo para el que fueron electos.--- En efecto, de acuerdo con lo razonado en los párrafos que anteceden, se tiene que la Constitución General de la República sólo prevé la responsabilidad civil, penal, administrativa y la política, pero no contempla la figura de la revocación de mandato popular a que aluden las disposiciones combatidas, lo que implica que las disposiciones combatidas establecen un nuevo sistema de responsabilidad que no tiene sustento constitucional; es decir, las normas reclamadas introducen la revocación del mandato de los funcionarios públicos electos mediante el voto, a través de un procedimiento en el que los ciudadanos del Estado manifiestan su voluntad de

destituirlos del cargo, empero, el legislador local no advirtió que si bien la Constitución Federal prevé la figura de la destitución, también lo es que sólo autoriza su aplicación a través de los medios que la propia Carta Magna prevé, ya que de la lectura integral al Título Cuarto de la Constitución Federal, del que forma parte el artículo 109, se advierte que el sistema determinado por el Constituyente Permanente en materia de responsabilidades de los servidores públicos es claro en precisar cuatro vertientes de responsabilidad, la política, la penal, la civil y la administrativa, sin que se advierta la posibilidad de contemplar una figura diversa, de ahí la inconstitucionalidad del sistema que contempla la Ley Electoral combatida.--- Asimismo, es importante resaltar que la consecuencia que en su caso persiguen las normas impugnadas, que es la de la destitución de los servidores electos mediante el voto, se puede obtener a través de los tipos de responsabilidad aludidos y por las mismas causas, que la propia legislación estatal regula; esto es, los artículos reclamados concretamente el numeral 387, señalan que para la revocación de Gobernador y diputados se deberán invocar como causa o causas por las que se puede iniciar el proceso de revocación, las contempladas en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos

del Estado de Chihuahua, para la procedencia del juicio político, ordenamiento que a su vez, en sus artículos 6 y 7 regula los actos u omisiones de los servidores públicos que redundan en perjuicio de los intereses públicos y, por su parte, el diverso 11 prevé que si la resolución que se dicte en el juicio político es condenatoria, se aplicarán entre otras sanciones la de destitución del servidor público, lo que significa que las normas combatidas prevén un nuevo procedimiento de responsabilidad que finalmente descansa en las mismas causas que dan lugar al juicio político y a la misma sanción, es decir, a la destitución del funcionario electo mediante voto, lo que confirma la inconstitucionalidad que se aduce, pues se está ante una figura que no tiene sustento en la Constitución Federal y cuyo objetivo final, que es el de la destitución, se puede obtener mediante el diverso procedimiento denominado juicio político, tan es así, que se insiste, el legislador local en las normas combatidas, para el inicio del procedimiento de revocación remite a las causas que dan lugar al juicio político, el cual a su vez se sanciona con la destitución.--- Por ende, si bien la pretensión del legislador fue la de crear un instrumento de democracia participativa por el que se pudiera remover a servidores públicos electos

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

popularmente porque su desempeño no ha sido satisfactorio, también lo es que no tomó en cuenta que ese objetivo se puede obtener sólo mediante los procedimientos que fijó el Constituyente Permanente en el Título Cuarto de la Constitución Federal, que a su vez se regulan en la legislación de la Entidad, en el caso, en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Chihuahua, de ahí la inconstitucionalidad de la figura que ahora se analiza.--- ...'.--- Conforme a lo antes manifestado, debe declararse la invalidez del artículo 30, fracción XLI, de la Constitución Política del Estado de Yucatán.--- SEGUNDO. Violación del artículo 70, fracciones III y IV, de la Constitución Política del Estado de Yucatán a los preceptos 14, 115 y 116 de la Ley Fundamental.--- El precepto que se tilda de inconstitucional señala:--- 'ARTÍCULO 70'. (Se transcribe).--- Las anteriores disposiciones son figuras jurídicas o medios de control constitucional a nivel local, que junto con la controversia constitucional y la acción de inconstitucional le dan al Poder Judicial de Yucatán el carácter de Tribunal Constitucional y la posibilidad y/o facultad de invalidar actos y normas de carácter general que contravengan la Constitución del Estado, en donde las resoluciones que emita el Pleno del Tribunal

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

Superior de Justicia serán obligatorias e inatacables.--- Sin embargo, la acción por omisión legislativa imputables al Congreso, al Gobernador o a los ayuntamientos y las cuestiones de control previo respecto de la constitucionalidad de los proyectos de ley aprobados por el Pleno de la Legislatura estatal, sobrepasan el verdadero objetivo de control constitucional de los actos y normas generales a nivel local, es decir, el Poder Judicial, a través del Pleno del Tribunal Superior de Justicia al resolver los referidos instrumentos jurídicos se coloca por encima de los poderes Legislativo y Ejecutivo y de los municipios, violando con ello la Norma Suprema de la Nación.--- Si bien los estados de la Unión tienen derecho a controlar la regularidad constitucional de sus ordenamientos locales y los actos que se susciten entre los diversos órganos de gobierno a través de figuras o mecanismos jurídicos, lo que implica aceptar, por un lado, la característica normativa de sus textos constitucionales y, por el otro, la existencia de un orden propio; no obstante ello, esos medios de control constitucional no deben sobrepasar los principios instituidos en la Carta Magna, pues si bien las entidades federativas son soberanas en su régimen interior, nunca, y haciendo valer tal cualidad constitucional, deben

crear figuras jurídicas que doten a algún poder estatal de facultades que invaden la esfera de atribuciones de los otros poderes o de la autonomía municipal.--- Para ello, las normas constitucionales locales deben establecer la articulación de la jurisdicción constitucional local, las cuales si bien se deben fundar en el concepto de 'régimen interior' de los estados —artículos 40, 41 y 124 de la Constitución Federal—, pues las autoridades estatales ejercen de manera soberana sus atribuciones y no deben ser sancionadas por ninguna instancia externa, incluyendo a las autoridades federales; también lo es que, el régimen constitucional que reviste la forma de gobierno, incluyendo el de las entidades federativas, debe respetar en todo momento el ámbito de atribuciones de los poderes u órganos de gobierno estatales.--- Lo anterior se traduce en que la justicia constitucional local, si bien pretende controlar los actos de gobierno y las normas generales al Mandato Supremo local, también lo es que se deben observar los principios o los parámetros consagrados en el artículo 116 constitucional, pues en dicho precepto se regulan los lineamientos o principios generales que los estados deberán ceñirse al regular sus ordenamientos jurídicos.--- Es por ello que los

sistemas de justicia constitucional que adopten los estados deben respetar en todo momento los postulados que la Carta Magna señale.--- Partiendo de las anteriores premisas, se puede afirmar que el Poder Reformador de Yucatán, al dotar de atribuciones al Poder Judicial para resolver diversos medios de control constitucional a nivel local —acción por omisión legislativa o normativa y control previo— rebasa los parámetros contenidos en los artículos 14, 115 y 116 de la Constitución Federal, particularmente los relacionados con las formalidades esenciales del proceso legislativo, división de poderes a nivel estatal y la autonomía reglamentaria de los municipios, como se demuestra a continuación.--- En primer lugar, se analizará la violación a las formalidades esenciales del proceso legislativo, para ello se transcribe la parte conducente del artículo 14 de la Ley Fundamental:--- ‘ARTÍCULO 14’. (Se transcribe).--- La disposición constitucional que se reproduce consagra, entre otras cuestiones, que nadie puede ser privado de sus derechos, sino mediante el cumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento, traducido dicho principio al ámbito de actuación de las autoridades legislativas, el cual se cumple cuando el Poder Legislativo instituye en los ordenamientos jurídicos los procedimientos en

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

los que se conceda la oportunidad de ser escuchado en defensa por las autoridades encargadas de su aplicación, pues dicha garantía es efectiva aun frente a las leyes, o cuando la soberanía legislativa observa los requisitos o mecanismos para crear los cuerpos normativos.--- Ahora bien, el proceso de creación de leyes reviste una importancia vital para que el producto legislativo o la ley sean observados, cumplidos y aplicados a cabalidad por la sociedad o los diversos entes de gobierno, de ahí que los órganos legislativos deben, en primera instancia, contar con las atribuciones necesarias para crear cuerpos normativos sin que exista injerencia o menoscabo de otro poder o ente público en alguna etapa del proceso legislativo.--- El proceso legislativo puede entenderse como la serie ordenada de actos que deben realizar los órganos del gobierno facultados para ello, a fin de elaborar, aprobar y expedir, según sea el caso, una reforma a la Constitución o a una ley.--- Cabe precisar que en términos de los principios de fundamentación y motivación consagrados en el artículo 16 de la Norma Suprema y respecto de los actos de la autoridad legislativa, ese Alto Tribunal del país ha considerado que el requisito de fundamentación se cumple cuando el órgano legislativo que emite una norma general de

observancia obligatoria constitucionalmente está facultado para ello; esto es, que actúa dentro de los límites de las facultades que la Constitución Federal le confieren; el requisito de motivación se colma cuando la ley emitida alude a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas, sin que ello implique que cada precepto del ordenamiento legal deba contar con una motivación específica y puntual.--- En este sentido, es de explorado derecho, que las fases de creación de cualquier norma general deben cubrir con los requisitos mínimos establecidos en el sistema jurídico que la ampara, por lo que a grandes rasgos se pueden advertir las siguientes etapas:--- La iniciativa es el acto a través del cual se propone la emisión, reforma, adición o abrogación de una norma general de observancia obligatoria, hecha por quienes tienen el derecho o facultad para hacerlo.--- Turno a las comisiones legislativas correspondientes para que procedan al estudio y análisis respectivo, haciéndose referencia a los motivos y alcances de la iniciativa en estudio.--- Dictamen de comisiones, es el documento en el que la comisión que estudió la iniciativa realiza la valoración de la propuesta y de los motivos que sustentan la decisión de rechazar o, en su caso, respaldar la iniciativa en lo general, proponiéndole

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

al Pleno de la Legislatura las consideraciones para que la misma sea aprobada.--- Discusión y, en su caso, aprobación de la iniciativa por parte del Pleno del Congreso; de ser aprobada se turna al Ejecutivo para su publicación en el medio de difusión oficial.-- Rechazo de la publicación del proyecto de ley por parte del Poder Ejecutivo y formulación de observaciones al mismo.--- El proyecto de ley con las observaciones del Poder Ejecutivo se someten de nueva cuenta al proceso legislativo para que la Legislatura las acepte o en caso de rechazarlas lo haga por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, supuesto que obligará al Ejecutivo a publicar la ley así aprobada.--- Con base en lo anterior, en Yucatán el proceso de creación de normas de carácter general se ciñe a las siguientes etapas:--- El derecho de iniciar leyes o decretos, compete a los diputados; al Gobernador del Estado; al Tribunal Superior de Justicia en los asuntos de su ramo; a los ayuntamientos o concejos municipales y a los ciudadanos (artículo 35 de la Constitución local).--- Las iniciativas presentadas pasarán a las comisiones que correspondan, salvo que se otorgue la respectiva dispensa en los términos de ley (artículo 36 de la Constitución local).--- Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en el Congreso, no

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones en que fuere desechado (artículo 37 de la Constitución local).--- Los proyectos de ley o decreto votados por el Congreso se remitirán al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, los publicará inmediatamente. Se considerará aceptado por el Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones dentro de los 10 días hábiles siguientes. Transcurrido este término, si el Congreso hubiere concluido o suspendido sus sesiones, lo remitirá a más tardar el décimo día en que de nuevo estuviere reunido (artículo 38 de la Constitución local).--- Si el Congreso adoptare las reformas propuestas por el Ejecutivo en sus observaciones, lo comunicará a éste, quien promulgará la ley o decreto (artículo 39 de la Constitución local).--- Si el Congreso no aceptare las observaciones del Ejecutivo, se dará al proyecto el trámite de difusión, y en el periodo de sesiones inmediato podrá el Congreso resolver definitivamente, comunicando su resolución al Ejecutivo, quien estará obligado a promulgar la ley o decreto en todo caso (artículo 40 de la Constitución local).--- Con lo anterior, se puede constatar que el Ordenamiento Supremo de la entidad, señala de manera general la forma en que se formarán las leyes que regirán en el Estado;

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

asimismo, la Ley Orgánica del Poder Legislativo señala con mayor precisión las etapas del proceso legislativo, particularmente en el Título Sexto denominado 'De los proyectos y reformas, de leyes, decretos y demás resoluciones del Congreso'.--- En esa tesitura, se puede afirmar que al facultar al Poder Judicial de Yucatán a través del Pleno del Tribunal Superior de Justicia como Tribunal Constitucional, para resolver las acciones por omisión legislativa en la que incurran el Congreso del Estado y las cuestiones de control previo respecto de la constitucionalidad de los proyectos de ley aprobados por la Legislatura, se violan las formalidades esenciales del proceso legislativo, en virtud de que se condiciona a la actividad legislativa a que otro poder estatal resuelva los citados medios de control constitucional, por un lado, se obliga a la soberanía legislativa, so pretexto de una omisión en que incurrió al legislar, pasando por alto la etapa de iniciativa de ley y, por el otro, se condiciona la culminación del proceso legislativo.--- En efecto, con los medios de control constitucional antes referidos se desvirtúan las etapas de iniciativa y culminación del proceso legislativo en el Estado de Yucatán, toda vez que se encuentran supeditados a la resolución del Poder Judicial, esto es, la fase de iniciación de leyes y de

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

su culminación, no se origina de manera natural por los legitimados para iniciar leyes o por la soberanía legislativa y, en su caso, se menoscaba la facultad del Gobernador de hacer observaciones al proyecto de ley aprobado, sino que se condiciona a la determinación de otro poder, trastocando con ello las formalidades esenciales del proceso legislativo que regula la legislación de la entidad.--- Asimismo, es de explorado derecho que la facultad de crear leyes se encuentra conferida de manera exclusiva a los órganos legislativos, con la participación de los otros poderes o, en su caso, de las autoridades municipales o de los propios ciudadanos; sin embargo, esa colaboración se encuentra limitada a ciertos aspectos como a la presentación de iniciativas y tratándose de los poderes ejecutivos a la promulgación y publicación y la de veto, es decir, el Poder Legislativo tiene en todo momento el monopolio de la producción legislativa, por ende, no puede desvirtuarse el proceso de creación de leyes con la intervención contenciosa del Poder Judicial, aun cuando sea como autoridad encargada de controlar la regularidad constitucional de las normas.--- Las etapas del proceso legislativo en Yucatán, como se precisó, se encuentran bien definidas y en todas ellas se

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

desprende que el órgano legislativo tiene la facultad exclusiva de llevar a cabo una serie de actividades para producir cuerpos normativos, es por ello que no puede existir injerencia en la actividad legislativa, ya sea para poner en marcha la maquinaria legislativa o que una vez aprobada la ley deba ser ratificada mediante instrumentos jurídicos contenciosos y una resolución de otro poder, en donde se le ordene legislar o en su caso de que el producto legislativo viola la Constitución local, en todo caso se debe respetar la facultad legislativa del Congreso y si en algún momento existe contradicción entre la ley o la Norma Suprema estatal, que sea una vez que la ley se publique, actualizándose la facultad de reprocharla mediante la acción de inconstitucionalidad Federal o local.--- Es por ello, que al incluir modalidades para la iniciación y culminación de una ley, no se respetan las etapas del proceso legislativo, en donde el Congreso del Estado tiene plenas atribuciones para emitir leyes, por lo que resultan inconstitucionales la acción contra omisiones legislativas y las cuestiones de control previo respecto de la constitucionalidad de los proyectos de ley.--- Por otro lado, los citados medios de control constitucional consagrados en las fracciones III y IV del artículo 70 de la Constitución

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

de Yucatán violan el principio de división de poderes y la facultad reglamentaria de los ayuntamientos.--- Los artículos constitucionales que regulan los citados principios, señalan:--- ‘ARTÍCULO 115’. (Se transcribe).--- ‘ARTÍCULO 116’. (Se transcribe).--- El primero de los preceptos reproducidos dota a los ayuntamientos de la competencia reglamentaria municipal, la cual abarca exclusivamente los aspectos fundamentales para su desarrollo, esto es, al preverse que los cuerpos edilicios tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los estados, bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal, se buscó establecer un equilibrio competencial en el que prevaleciera la regla de que un nivel de autoridad no tiene facultades mayores o más importantes que el otro, sino un esquema en el que cada uno tenga las atribuciones que constitucionalmente le corresponden; de manera que al Estado compete

sentar las bases generales a fin de que exista similitud en los aspectos fundamentales en todos sus municipios, y a éstos corresponde dictar sus normas específicas, dentro de su jurisdicción, sin contradecir esas bases generales.--- En efecto, en la fracción II del artículo 115 constitucional, se delimitan el objeto y alcances que deben contener las normas estatales, con el propósito de otorgar al municipio autonomía y de mantener uniformidad en la vida institucional municipal, por lo que se otorgó a dicho órgano de gobierno la facultad reglamentaria consistente en expedir disposiciones administrativas de observancia general; sin embargo, tal potestad deberá desarrollarla de acuerdo a las leyes que en materia municipal emitan las legislaturas de los estados, las que deben contener bases generales que sirvan de marco normativo a los ayuntamientos.--- La conceptualización del municipio como órgano de gobierno conlleva además el reconocimiento de una potestad de auto-organización, en virtud de la cual, si bien el Estado regula un cúmulo de facultades esenciales del municipio, quedan para el ayuntamiento potestades adicionales que le permiten definir la estructura de sus propios órganos de administración, sin contradecir aquellas normas básicas o bases generales que

expida la Legislatura.--- Por cuanto se refiere al fortalecimiento de la facultad reglamentaria del municipio, es necesario recordar que desde 1983, se le había reconocido constitucionalmente una facultad reglamentaria. Su ejercicio, sin embargo, se supeditaba a ser un mero desarrollo de las bases normativas que establecían las legislaturas estatales, sin que los municipios pudieran emitir reglamentos susceptibles de atender verdaderamente a sus respectivas particularidades, pues actuaban simplemente como reglamentos de detalle de la ley. Lo anterior trajo como consecuencia que, en la práctica, la facultad reglamentaria de los municipios quedara disminuida, pues las legislaturas estatales a través de las referidas bases normativas, condicionaban totalmente su alcance y eficacia.--- A raíz de la situación descrita, el Órgano Reformador de la Constitución, en 1999, decidió modificar el segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 constitucional, con un doble propósito: delimitar el objeto y alcances de las leyes estatales en materia municipal y ampliar la facultad reglamentaria del municipio en determinadas materias.--- Por otra parte, el artículo 116, primer párrafo, de la Constitución General de la República consagra el principio de división de poderes a nivel local, cuya

característica esencial radica en que no debe existir intromisión entre las facultades que tienen encomendadas cada uno de ellos, es decir, el poder de cada una de las entidades federativas debe estar dividido para su ejercicio entre tres poderes, de tal modo que ninguno pueda ejercer todo el poder estatal en su propio interés.--- La ratio constitutionem de este principio constitucional lleva al operador jurídico a considerar que en él existen implícitamente mandatos prohibitivos dirigidos a los poderes públicos de las entidades federativas, en el sentido de que no se extralimiten en el ejercicio del poder que les ha sido conferido. Ello, porque sólo a través de la modalidad deóntica de la prohibición, la cual, como se sabe, establece deberes negativos o de no hacer, es posible limitar efectivamente el ejercicio del poder.--- Así pues, la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que son tres las prohibiciones dirigidas a los poderes públicos de las entidades federativas, a fin de que respeten el principio de división de poderes, se trata de la no intromisión, la no dependencia y la no subordinación con respecto a los restantes.--- A manera de regla, puede decirse que ninguno de los poderes públicos de los estados de la Federación podrá realizar actos que den lugar a la intromisión, a la dependencia o a la subordinación de otro

poder.--- El término intromisión proviene del latín intromissus y significa acción y efecto de entrometer o entrometerse. Se trata, pues, de la acción de inmiscuirse en una cuestión ajena. En el tema que nos ocupa, puede decirse que la intromisión es el grado más elemental de la violación al principio de división de poderes, pues para actualizarse basta con que uno de los poderes se inmiscuya o se entrometa en una cuestión que por ser propia de otro, le sea ajena.--- La intromisión empero, no implica que el poder que se entromete en los asuntos de otro, pueda incidir de manera determinante en la toma de decisiones o que genere algún tipo de sumisión o relación jerárquica. Este primer límite del principio de división de poderes es, podría decirse, tenue, pues marca la frontera entre la violación y la no violación de tal principio. Debido a ese carácter, el juzgador constitucional debe analizar cuidadosamente, en cada caso concreto, el modo en que se lleva a cabo la relación normativa entre diversos poderes u órganos, ello con el fin de no confundir la intromisión con la colaboración en la realización de ciertas funciones normativas.--- La dependencia (del latín dependere: colgar, pender) es un estado de cosas causado indirectamente por un agente que toma la decisión de producirlo, pero que es

llevado a cabo por otro agente que sólo aparentemente es el protagonista del acto. Quien está sujeto a una relación de dependencia no realiza sus acciones de manera autónoma, sino que se ve en la necesidad de atender a la voluntad del agente dominante.--- En la materia que nos ocupa, la dependencia conforma un segundo nivel de violación del principio de división de poderes, la cual representa un grado mayor de intromisión, puesto que implica la posibilidad de que el poder dominante impida al poder dependiente que tome decisiones o actúe autónomamente. La dependencia es, sin embargo, una situación contingente, pues el poder dependiente puede verse obligado a cumplir las condiciones que el otro le imponga, pero tiene la opción de no tomar la decisión a fin de evitar la imposición. En este sentido no necesariamente está compelido a hacer lo que el otro le imponga puesto que existen otros cursos de acción que puede tomar distintos a la imposición.--- Por su parte, el término subordinación proviene del latín subordinatio, subordinatiōnis, y significa sujeción a la orden, mando o dominio de alguien. En este contexto, se traduce en el tercer y más grave nivel de violación al principio de división de poderes. La subordinación no sólo implica que el poder

subordinado no pueda tomar autónomamente sus decisiones (como en la dependencia), sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante. La diferencia con la dependencia es que mientras en ésta el poder dependiente puede optar por no tomar la decisión a fin de evitar la imposición por parte de otro poder, en la subordinación el poder subordinante no permite al subordinado ningún curso de acción distinto al que le prescribe.--- Como puede verse, estos tres conceptos (la intromisión, la dependencia y la subordinación) son en realidad grados de uno mismo. Son conceptos concéntricos porque cada uno forma parte del siguiente, sólo que con algunas características que aumentan su grado. No obstante, estos términos no son sinónimos, porque son incluyentes hacia el grado inferior y excluyentes hacia el grado superior. En otras palabras, toda subordinación (grado superior) implica dependencia (grado intermedio) y ésta, a su vez, implica intromisión (grado inferior); en cambio, la intromisión excluye a la dependencia, dado que esta última es más rica en características que la primera, y la dependencia excluye a la subordinación por la misma razón.--- Ahora bien, la facultad que le dan las fracciones III y IV del artículo 70 de la Constitución de Yucatán, al Poder

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

Judicial, particularmente al Pleno del Tribunal Superior de Justicia, de resolver la acción por omisión legislativa en que incurran el Congreso, el Gobernador y los ayuntamientos, y las cuestiones de control previo de la constitucionalidad de los proyectos de ley aprobados por la Legislatura, vulneran la facultad reglamentaria de los ayuntamientos y el principio de división de poderes.--- Se viola la autonomía de los cuerpos colegiados municipales de emitir reglamentos y demás disposiciones generales, porque el mandato constitucional sólo prevé que los ayuntamientos podrán, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los estados, emitir los bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal, es decir, la única condicionante constitucional para que opere la facultad reglamentaria municipal es que previamente se emitan las leyes en materia municipal que contengan las bases generales que sirvan de marco normativo a los ayuntamientos.---

En efecto, el mandato constitucional si bien obliga a los cuerpos edilicios a emitir las disposiciones generales con base en las leyes que en materia municipal emitan los congresos estatales, ello no implica que tengan la obligación de atender todas las previsiones contenidas en las leyes, esto es, sirven de parámetro normativo para que los ayuntamientos regulen los aspectos relacionados con la organización de la administración pública municipal, con las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal, luego entonces no se le puede obligar, mediante una resolución que tome el Poder Judicial como Tribunal Constitucional a expedir cuerpos jurídicos reglamentarios y, aún más, en cierto término —seis meses—, pues la facultad incumbe única y exclusivamente a los ayuntamientos de adecuar sus disposiciones generales, en los plazos que ellos consideren o tomando en cuenta las exigencias administrativas y sociales que las rodean.--- Por lo que hace a la violación al principio de división de poderes, se actualiza cuando se le obliga al Congreso y Gobernador a emitir normas jurídicas de carácter general por la presunta omisión en que incurrió o cuando se revisa la constitucionalidad de los proyectos de ley

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

aprobados por la autoridad legislativa antes de la promulgación y publicación de éstos.--- Lo anterior es así, habida cuenta de que existe una intromisión, dependencia y subordinación del Poder Judicial en el ámbito legislativo y reglamentario.--- Se configuran las anteriores violaciones en relación con el Gobernador, porque:--- El Poder Judicial, al resolver que se actualizó la omisión normativa, obliga al titular del Poder Ejecutivo a subsanar a corto plazo tal omisión, lo que trae consigo una intromisión en las facultades reglamentarias;--- Se actualiza la subordinación entre el Tribunal Superior de Justicia y el Gobernador, porque el primero impide al segundo que tome la decisión autónomamente de emitir normas de carácter general, y--- Se da la dependencia del Gobernador respecto del Poder Judicial, porque la facultad reglamentaria del primero se encuentra supedita a la voluntad y resolución del segundo.--- En efecto, se actualizan los tres grados de violación al principio de división de poderes, porque la atribución conferida al Gobernador de emitir normas de carácter general no depende de la voluntad del Ejecutivo local sino de la determinación que adopte el Tribunal Constitucional estatal al resolver la acción por omisión normativa.--- Respeto de la función

legislativa se configura la intromisión, dependencia y subordinación del Poder Judicial en las facultades del Congreso del Estado para emitir leyes, por un lado, porque no se le puede obligar al Poder Legislativo, mediante la determinación que adopte el Tribunal Superior de Justicia al resolver la acción por omisión legislativa, a que se legisle en determinado plazo —dos periodos ordinarios de sesiones— y, por el otro, a que del producto legislativo, previo a la promulgación y publicación, deba analizarse su constitucionalidad.--- Lo anterior reditúa flagrantemente en la actividad legislativa, pues el Poder Judicial se coloca por encima de las facultades exclusivas del Poder Legislativo, ya que depende de las resoluciones que adopte el Tribunal Constitucional de Yucatán, para que en primer orden se obligue a legislar o que la aprobación del proyecto de ley dependa de la constitucionalidad o inconstitucionalidad que determine otro poder, esto es, la emisión de normas generales depende de la resolución de otro poder distinto a la soberanía legislativa.--- Así, la norma que se impugna crea un poder superior a los poderes del Estado, pues las resoluciones que emita, son inatacables lo que hace del Tribunal Constitucional de Yucatán un ente que rompe con los sistemas de división de poderes y de expedir

Reglamentos por parte del Ejecutivo local y los ayuntamientos.--- TERCERO. Violación del artículo 71 de la Constitución Política del Estado de Yucatán al numeral 116, fracciones IV, incisos b), c) y V) de la Carta Magna.--- La norma que se considera viola la Constitución Federal, señala:--- 'ARTÍCULO 71'. (Se transcribe).--- El precepto antes reproducido señala que el Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa es un órgano especializado del Poder Judicial del Estado, el cual se integrará con tres magistrados y tendrá competencia para conocer y resolver:--- De los procedimientos, juicios e impugnaciones que se presenten contra actos y omisiones en materia electoral.--- De las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre la administración pública centralizada y paraestatal del Estado y de los municipios y los particulares.--- De las responsabilidades administrativas en que incurran los servidores públicos.--- Por su parte, las fracciones IV y V del artículo 116 de la Carta Magna, en la parte que interesa señalan:--- 'ARTÍCULO 116'. (Se transcribe).--- Con base en lo anterior, podemos señalar que la Constitución General de la República exige de los poderes constituidos, directamente, no sólo la realización de determinadas funciones, sino la creación de

órganos con determinadas características.--- Bajo este esquema, el artículo 116, fracción IV, de la Ley Fundamental establece, por una parte, la creación de tribunales estatales en materia electoral que resuelvan las controversias en la materia, mismos que deben gozar de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.--- Por otra parte, en la fracción V del mismo precepto constitucional se contempla que en los estados se podrán instituir tribunales de lo contencioso administrativo, los cuales gozarán de autonomía para dictar sus fallos y tendrán a su cargo dirimir las controversias que se presenten entre la administración pública estatal y los particulares.--- Esta situación implica que la propia Constitución General de la República dota a las legislaturas locales de facultades para la creación de tribunales electorales y de lo contencioso administrativo, sin embargo, esas atribuciones no implican que se fusionen en un solo órgano jurisdiccional.--- En efecto, la Ley Fundamental establece que los congresos locales pueden crear tribunales electorales y de lo contencioso administrativo, pero no un órgano judicial que incluya los dos tribunales antes señalados.--- Lo anterior es así, ya que la propia Constitución Federal contempla en el inciso c) de la fracción IV y

en la fracción V del artículo 116, por un lado a tribunales electorales y, por el otro, de lo contencioso administrativo.--- Esta separación de tribunales obedece a la especialización que cada uno debe tener, pues resulta evidente que la materia electoral y la contenciosa administrativa son dos ramas que cuentan con principios específicos y que, por tanto, no pueden ser fusionadas en un solo órgano jurisdiccional.--- En el caso concreto, la norma impugnada ha ido más allá del margen de configuración que la Norma Suprema otorga a los órdenes jurídicos locales, toda vez que la fusión de los tribunales mencionados en el llamado Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa del Poder Judicial del Estado representa una distorsión injustificada de la distribución de materias prevista en las fracciones IV y V del artículo 116 de la Constitución General de la República.--- Ahora bien, de conformidad con el propio numeral 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal, los tribunales electorales de las entidades federativas, en el ejercicio de sus funciones, deben actuar bajo los principios rectores en la materia, a saber: el de legalidad, el de imparcialidad, el de objetividad, el de certeza y el de independencia, los cuales esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado de la siguiente

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

forma:--- **LEGALIDAD:** Significa la garantía formal para que los ciudadanos y las autoridades electorales actúen en estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley, de tal manera que no se emitan o desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias al margen del texto normativo.---

IMPARCIALIDAD: Consiste en que en el ejercicio de sus funciones, las autoridades electorales eviten irregularidades, desviaciones o la proclividad partidista.---

OBJETIVIDAD: Obliga a que las normas y mecanismos del proceso electoral estén diseñadas para evitar situaciones conflictivas sobre los actos previos a la jornada electoral, durante su desarrollo y en las etapas posteriores a la misma.---

CERTEZA: 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 la actuación de las autoridades electorales está sujeta.---

Por su parte, los conceptos de autonomía en el funcionamiento e independencia en las decisiones de las autoridades electorales, implican una garantía constitucional a favor de los ciudadanos y de los propios partidos políticos, y se refiere a aquella situación institucional que permite a las autoridades electorales emitir sus decisiones con

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

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, ya sea de superiores jerárquicos, de otros poderes del Estado o, incluso, de personas con las que guardan alguna relación de afinidad política, social o cultural.--- Respecto a la referida autonomía de los órganos electorales, conviene distinguir cuatro ámbitos de la autonomía que al final confluyen en el nivel de autonomía total del órgano electoral. Estos ámbitos son:--- 1. **Autonomía política:** Implica que la calidad que tiene el órgano electoral de ejercer su función, se realice de manera independiente, sin sujeción a otro órgano y que las leyes que rigen su existencia le reconozcan el carácter de máxima autoridad en la materia. Dentro de este tipo de autonomía podemos distinguir la plena (cuando el órgano no está supeditado a poder alguno y por tanto es la máxima autoridad electoral) y la parcial (cuando algún poder tiene injerencia en el desarrollo de la función electoral); finalmente, es nula cuando el órgano electoral está supeditado a otro poder.--- 2. **Autonomía financiera:** Se traduce en la garantía de independencia económica del órgano, lo que a su vez se refleja en la consolidación de la autonomía política. Es total

cuando el órgano electoral elabora, aprueba y ejerce su presupuesto. Vale mencionar que se dan casos –muy avanzados– en donde las propias constituciones señalan porcentajes presupuestales para los órganos electorales. Es parcial cuando el órgano aprueba su presupuesto pero carece de facultades para mantenerlo ante las decisiones de los Poderes ejecutivos o legislativos. La autonomía financiera es nula cuando el proyecto de presupuesto puede ser modificado por otro poder u órgano.---

3. Autonomía jurídica: Significa que el órgano sea capaz de autodeterminarse, a través de la facultad reglamentaria. Es plena cuando el órgano emite sus reglamentos, tiene la facultad de iniciar leyes del ámbito de su competencia, y se erige en órgano de control de la legalidad de los actos de los organismos electorales inferiores. Es parcial cuando sus decisiones son sometidas a la revisión de otro poder, y su posibilidad de reglamentar es limitada. Es nula cuando algún otro poder le impone su propia normatividad.---

4. Autonomía administrativa: Consiste en la facultad del órgano electoral para establecer los parámetros de organización interna del mismo, así como de los organismos electorales que están a su cargo. Es total cuando tiene amplias facultades de administración de los recursos materiales y

humanos del propio órgano electoral. Es parcial cuando el órgano electoral es limitado para su organización pero tiene ciertas facultades de nombrar personal. Finalmente, será nula cuando la organización interna del mismo dependa de otros órganos del Estado.--- La claridad e imparcialidad en la preparación de la elección y la legalidad y objetividad de las resoluciones de las controversias electorales, son exigencias ciudadanas que facilitan la participación responsable de partidos y de los propios ciudadanos en los comicios, y que preservan la indispensable neutralidad del Estado en el ejercicio de sus atribuciones en materia electoral, por lo que los partidos políticos deben contribuir con la alta tarea de velar por la regularidad del proceso, con apego a derecho en las decisiones que tomen.---

Teniendo en cuenta lo anterior y partiendo de las bases para la consolidación de la democracia en nuestro país, al estar en juego la elección de los cargos de elección popular, es necesario contar con autoridades electorales profesionales, tanto en el ámbito federal, como en el local; cuyo funcionamiento debe ser permanente, independientemente y con cierto grado de especialización, pues los actores políticos deben tener la certeza en todo momento de que las

autoridades encargadas de organizar los comicios y resolver las controversias en materia electoral, se encuentren funcionando a plenitud.--- Así, el diseño estructural y de funciones que el Poder Reformador de Yucatán le dio al Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa, para que resuelva los conflictos electorales, las controversias administrativas y fiscales entre los órganos de gobierno y los particulares y las responsabilidades de los servidores, no conjuga con el esquema que la Norma Suprema de la Nación le dio a las autoridades electorales y a los tribunales de lo contencioso administrativo.--- Lo anterior, ya que la Constitución General de la República tomando en cuenta el grado de especialización y los fines que rodean a la materia electoral y a los conflictos que se suscitan entre la administración pública y los particulares —juicios contencioso administrativos—, los regula en porciones normativas diferentes, pues de ello depende que atiendan de manera eficaz los conflictos que son sometidos a su jurisdicción.--- En efecto, el Texto Fundamental le da a cada autoridad —electoral y administrativa contenciosa— autonomía en su funcionamiento e independencia en sus fallos de manera separada, cualidades que no reviste el Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa, por

un lado, porque en una sola autoridad recae la atribución de conocer y resolver los conflictos electorales, administrativos y de responsabilidades de servidores públicos y, por el otro, porque sólo tres magistrados tendrán dicha atribución.--- La especialización y profesionalización que deben revestir en el funcionamiento de las autoridades electorales y administrativas contenciosas, no se actualizan con la estructura orgánica y funcional que se le da al Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa, pues en una sola autoridad se le confiere conocer y resolver asuntos relacionados con conflictos electorales, administrativos y de responsabilidades de servidores públicos, lo cual reditúa en la legalidad y objetividad de los procedimientos y fallos, puesto que no se garantiza que los tomadores de decisión tendrán el conocimiento especializado necesario para valorar adecuadamente los casos que se presenten.--- De igual manera se trastocan los principios constitucionales de la función electoral a cargo de las autoridades electorales, pues se corre el riesgo de que los fallos en ambas materias no se apeguen a las disposiciones consignadas en la ley o se provoque el despliegue de conductas caprichosas o arbitrarias al margen del texto normativo.--- El diseño estructural de la autoridad electoral y

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

administrativa contenciosa provocará irregularidades en los procedimientos y fallos electorales y administrativos al no especializarse en una materia, se crean situaciones conflictivas sobre las etapas del proceso electoral y en los juicios contenciosos administrativos.--- Asimismo, se provoca incertidumbre en los actores políticos y en los contendientes en los juicios administrativos o de responsabilidades, pues no tienen la certeza de que los procesos y fallos sean emitidos atendiendo a las circunstancias de los casos que son sometidos a la jurisdicción electoral y administrativa.--- En este orden de ideas, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá declarar la invalidez del precepto impugnado en virtud de que la entidad federativa no respeta los postulados de la Carta Magna al crear el Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa del Poder Judicial del Estado.--- Como consecuencia de lo anterior y en alcance a los efectos de la inconstitucionalidad del precepto combatido, ese Alto Tribunal deberá desterrar de los preceptos constitucionales que fueron objeto de reforma, adición o modificación, mediante el Decreto 296, la parte normativa que señale la denominación del Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa del Poder Judicial del Estado.--- Sirve de apoyo a lo

anterior, la jurisprudencia P./J. 84/2007, visible en la página 777, del tomo XXVI, correspondiente al mes de diciembre de 2007, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de la novena época, cuyo rubro y texto señalan:--- ‘ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CUENTA CON AMPLIAS FACULTADES PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS’. (Se transcribe).--- CUARTO. Violación a los numerales 16 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.--- El numeral 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la parte que interesa consagra el principio rector de que los actos de autoridad sean dictados por un órgano competente para ello, y que dicho mandato sea por escrito, en el que se funde y motive la causa legal del procedimiento, entendido el primero, como la cita precisa de los preceptos aplicables al caso concreto y, por el segundo, la expresión de las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables al caso de que se trate.--- La garantía genérica de legalidad consagrada en este

precepto contiene un mandato para todas las autoridades, esto es, para las de cualquier orden y nivel de gobierno, incluyendo, naturalmente, al Poder Legislativo.--- Lo anterior, significa que los actos legislativos también están sujetos al mandamiento constitucional de referencia; pues de lo contrario vulnerarán el principio consagrado precisamente en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que se corrobora con la tesis emitida por ese Máximo Tribunal de la Nación, misma que señala:--- ‘FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA’. (Se transcribe).--- Como se observa, dada la naturaleza del acto legislativo, su fundamentación y su motivación se realiza de una manera sui generis, respecto de la generalidad de los actos de autoridad. En este sentido, el criterio siguiente, más reciente, así lo reitera:--- ‘FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA’. (Se transcribe).--- De las tesis antes transcritas, se desprende que, por lo que hace a la fundamentación, ésta se satisface cuando el órgano legislativo actúa dentro de los límites que la Constitución Federal le confiere, esto es, que el ámbito espacial, material y personal de validez de las normas que se emiten corresponda a la esfera

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

de atribuciones del Poder Legislativo de que se trate, de acuerdo con la Ley Fundamental.--- Por los razonamientos esgrimidos con antelación, es evidente que el Congreso del Estado de Yucatán, al prever en diversos artículos hipótesis que son contrarias al mandato constitucional, precisados en los puntos anteriores, se extralimita en sus funciones, contraviniendo con ello, lo dispuesto por el ordinal 16 de la Carta Magna.--- De igual manera se transgrede el artículo 133 de la Carta Magna, el cual dispone:--- ‘ARTÍCULO 133’. (Se transcribe).--- El numeral transcrito consagra el principio de supremacía constitucional, el cual impone la existencia de un orden jurídico en el cual se sitúan las normas legales, de la siguiente forma:--- Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.--- Tratados Internacionales. Respecto a dicho punto la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció en el sentido de que los instrumentos internacionales antes citados se ubican por debajo de la Constitución Federal y por encima de las leyes federales.--- Leyes federales y leyes locales.--- Bajo este contexto la norma al prever diversas disposiciones contrarias al Texto Constitucional, rompe con la jerarquía del orden jurídico, puesto que la norma impugnada pretende ubicarse por encima de la misma Carta Magna”.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

TERCERO. Los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se estiman infringidos son 14, 16, 109, 115, 116, fracciones IV y V y 133.

CUARTO. Mediante proveído de dieciséis de junio de dos mil diez, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 8/2010 y turnar el asunto al Ministro Juan N. Silva Meza, para instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo.

QUINTO. Por auto de dieciséis de junio de dos mil diez, el Ministro instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, del Estado de Yucatán, para que rindan su respectivo informe; finalmente, solicitó la opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

SEXTO. La Gobernadora del Estado de Yucatán, así como el Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado, al rendir su informe respectivo, en síntesis, manifestaron:

1.- Que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VII de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

artículos 59, 60 y 65 del propio ordenamiento legal, así como la fracción II del Artículo 105 Constitucional, por lo que procede el sobreseimiento de la misma, en atención a lo dispuesto por la fracción II del artículo 20 de la Ley Reglamentaria de la materia, lo anterior en lo que respecta a los conceptos de invalidez hechos valer en contra del artículo 30, fracción XLI, de la Constitución Política del Estado de Yucatán.

2.- Es extemporánea la acción de inconstitucionalidad que se plantea, en atención a lo dispuesto por el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud que el plazo para ejercitarla es de treinta días naturales a partir del siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial, por tanto, es a partir del día siguiente de la publicación oficial que debe realizarse el cómputo respectivo, y siendo que la inserción de la figura de revocación del mandato contenida en la fracción XLI del artículo 30 de la Constitución Política de la Entidad, data del dos de febrero de mil novecientos ochenta y cuatro, es evidente que ha transcurrido en exceso el término para ejercitar el presente medio de control constitucional, en consecuencia, lo que procede es sobreseer en la misma.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

3.- *Que es infundado el primer concepto de invalidez, toda vez que el decreto de reformas a la Constitución Estatal publicado el diecisiete de mayo de dos mil diez, no introduce norma alguna respecto de revocación de mandato de autoridad alguna, sino que únicamente suprimió la posibilidad de que el Congreso del Estado pueda revocar el mandato de los Magistrados que integran el Tribunal Superior de Justicia, en virtud de que resultaba violatoria del artículo 116, fracción III de la Constitución General de la República, que establece el derecho a la inamovilidad en el cargo y, sólo pueden ser removidos por las causas que expresamente establezca la Constitución Local.*

4.- *Que la reforma a la fracción XLI del artículo 30 de la Constitución Política del Estado de Yucatán, no estableció norma nueva alguna referente a la revocación del mandato de servidor público alguno, sino que únicamente eliminó la posibilidad de que la legislatura pudiera revocar el mandato de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado.*

5.- *Que el Procurador General de la República solicita al Supremo Tribunal Constitucional que la parte relativa del decreto de reforma a la Constitución Yucateca sea declarada inválida, lo que nos llevaría a la consecuencia de*

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

que quede en vigor el texto anterior a la reforma constitucional.

6.- *La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no proscribe que el Congreso Estatal pueda revocar el mandato del Titular del Ejecutivo Estatal y de los Diputados en lo particular, que se encuentren en funciones cuando se presenten graves irregularidades que alteren la paz pública de la entidad, con grave perjuicio para los gobernados en general.*

7.- *El artículo 41 de la Constitución General dispone expresamente, que las Constituciones Particulares de los Estados en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal, que la autonomía constitucional de las entidades federativas se desenvuelve y expresa en las constituciones locales, que son la base y fundamento de toda la legislación local, así como la posibilidad jurídica de reformarlas siguiendo las normas que en ellas mismas se señalan.*

8.- *Es infundado el segundo concepto de invalidez, ya que de ninguna manera se violan las formalidades esenciales del procedimiento legislativo, al facultar al Poder Judicial de Yucatán, a través del Pleno del Tribunal Superior de Justicia, como Tribunal Constitucional, para resolver las acciones por omisión legislativa en la que incurran el*

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

Congreso del Estado y las cuestiones de control previo, respecto de la constitucionalidad de los proyectos de ley aprobados por la Legislatura.

9.- *Es falsa la afirmación del promovente, en el sentido de que la cuestión de control previo de la constitucionalidad viole el proceso legislativo establecido en la Carta Magna Federal, esto, en virtud de que la Constitución Federal en su artículo 72, sólo establece un procedimiento legislativo aplicable al Congreso de la Unión y sus dos Cámaras, la de Diputados y la de Senadores.*

10.- *Es infundado que los medios de control constitucional consagrados en las fracciones III y IV del artículo 70 de la Constitución Política del Estado de Yucatán, violan el principio de división de poderes y la facultad reglamentaria de los ayuntamientos, pues en las acciones por omisión legislativa y el control previo de la constitucionalidad de proyectos de ley, sí cumplen el principio de la división funcional de competencias.*

11.- *De conformidad con los preceptos 40, 41 y 124 constitucionales, los Estados son libres y soberanos en su régimen interior, atributos que ejercerán por conducto de los poderes que los integran, cuyos funcionarios contarán con las facultades que les reserva expresamente la Constitución Federal.*

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

12.- En términos de la reforma a las fracciones III y IV del artículo 70 de la Constitución Política del Estado de Yucatán, con su creación no se invade la competencia o soberanía de los Municipios, dado que el Tribunal Constitucional no cuenta con facultades que fijen oficiosamente su intervención en los medios de constitucionalidad local impugnados, por lo que el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Yucatán, erigido en Tribunal Constitucional, al conocer de las acciones por omisión legislativa y del control previo de la constitucionalidad de proyectos de ley, no conlleva violación a los principios municipales que tutela el artículo 115 del Pacto Federal.

13.- Conforme a lo dispuesto por la Ley, la función legislativa propia del Congreso del Estado, así como las normativas del Gobernador y los Ayuntamientos, en ningún momento se ven sustituidas por el Poder Judicial, y por tanto, el caso de omisión legislativa prevista en la fracción III del artículo 70 de la Constitución Política del Estado de Yucatán, de ninguna manera contravienen la Constitución Federal.

14.- El tercer concepto de invalidez resulta infundado, toda vez que la fusión del Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa del Poder Judicial del Estado, no distorsiona

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

la distribución de materias prevista en las fracciones IV y V del artículo 116 de la Constitución General de la República.

15.- La distribución de funciones del poder público, conocido como el “principio de división de poderes”, está consagrado en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y presupone la existencia de un sistema de frenos y contrapesos que garantiza el respeto a las libertades y derechos fundamentales de los ciudadanos.

16.- Para fortalecer al Poder Judicial Estatal y garantizar su independencia y la de los demás tribunales existentes, como el Tribunal Electoral del Estado y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, se propuso su incorporación al Poder Judicial del Estado de Yucatán.

17.- El Tribunal Electoral del Estado, es un órgano constitucional autónomo, y como tal, sus sentencias son independientes de los tres poderes públicos tradicionales, pues se encarga de dirimir conflictos en materia electoral, al aplicar las leyes electorales y, por tanto, es el responsable de administrar la justicia electoral, como parte del Poder Judicial del Estado.

18.- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo es un órgano de relevancia constitucional, forma parte del Poder

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

Ejecutivo, y está dotado de plena independencia y autonomía para dictar y hacer cumplir sus fallos, tiene a su cargo la función de dirimir las controversias de carácter administrativo y fiscal que se suscitan entre la administración pública centralizadas y descentralizada del Estado, los Municipios y los particulares, así como de las responsabilidades administrativas en que incurran los servidores públicos, a fin de unificar la función jurisdiccional se incorporó al Poder Judicial.

19.- *Con la reforma planteada se tiene la ventaja de que los magistrados del nuevo Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa, adquieren las garantías establecidas en el artículo 116 constitucional, relativas a la estabilidad en el cargo, el derecho a la ratificación y la imposibilidad de disminución de sus remuneraciones, garantías que son de la mayor relevancia para garantizar la objetividad e imparcialidad de los Magistrados. Que con la incorporación al Poder Judicial Estatal de los Tribunales Electorales y Administrativos, sus miembros se incorporan a un régimen superior de garantías constitucionales de la función jurisdiccional de las que hoy no cuentan.*

20.- *La reunión de estos Tribunales en el Poder Judicial, lejos de mermar su autonomía la fortalece, porque permite la profesionalización de su personal al incorporarse a la carrera judicial, y con ello a los beneficios de la*

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

capacitación permanente y a un sistema transparente de ascenso basado en el conocimiento, habilidades y competencias como esquema de crecimiento profesional, además del evidente ahorro en recursos económicos.

21.- *Es infundado el cuarto concepto de invalidez, en virtud de que el Congreso del Estado de Yucatán, no se ha extralimitado en sus funciones, en contravención a lo dispuesto en los ordinales 16 y 133 de la Carta Magna, en virtud que el procedimiento realizado por el Poder Legislativo local, no sólo fue apegado a lo establecido por los ordenamientos legales internos que norman los pasos a seguir para la creación de Leyes, Acuerdos y Decretos, como son la Constitución Política y la Ley Orgánica del Poder Legislativo, ambas del Estado de Yucatán, sino que se ciñó a los principios rectores del derecho parlamentario, que han constituido base fundamental de todos los trabajos de la Legislatura, de igualdad, legalidad, transparencia y acceso a la información y derecho de discusión de todos los Diputados.*

SÉPTIMO. Al rendir su informe, el Congreso del Estado de Yucatán adujo, en síntesis:

1.- *Es cierto que el Congreso del Estado de Yucatán aprobó el Decreto número 296 que contiene entre otras, las reformas de los artículos 30, fracción XLI, 70, fracciones III*

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

y IV y 71 de la Constitución Política del Estado de Yucatán, publicado en el Diario Oficial del Gobierno del Estado, dando cumplimiento a los mandatos constitucionales con estricto apego a las formalidades esenciales y procesales establecidas por la Ley Orgánica del Poder Legislativo de esta entidad, cuidando que el contenido de dicho ordenamiento local sea perfectamente acorde a la Constitución y no contravenga ni viole los derechos fundamentales consagrados en nuestra Carta Magna.

2.- La porción normativa que contiene la revocación de mandato que impugna el Procurador General de la República, se publicó en el Diario Oficial el dos de febrero de mil novecientos ochenta y cuatro, por lo que resulta improcedente de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19, fracciones V, VII y VIII, en relación con el artículo 60, primer párrafo, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3.- El Procurador General de la República confunde la reforma cuestionada mediante esta acción de inconstitucionalidad, ya que, básicamente la voluntad del legislador fue únicamente eliminar en dicha porción normativa a “los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia” los cuales no son electos mediante el voto popular, ya que la figura de revocación de mandato está dirigida a

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

los funcionarios públicos que son electos mediante el sufragio.

4.- En cuanto a las responsabilidades que prevé el artículo 109 de la Constitución Federal, se puede presumir la diferencia con respecto a la revocación del mandato, siendo éste originado por la determinación del 65% de los electores y que sea comunicada al Congreso. Puede darse en las áreas que dependan de una elección por mayoría en el sector público, el sector privado o el sector voluntario, en el caso que nos ocupa se refiere específicamente al Gobernador del Estado o a los diputados locales en particular.

5.- El promovente alega que se viola el proceso legislativo estatal, limitándose a transcribir los artículos 35, 36, 37, 38, 39 y 40 de la Constitución Política del Estado de Yucatán, sin hacer referencia a los medios de control constitucional que impugna dentro de este proceso legislativo, particularmente la omisión legislativa y el control previo, y que con motivo de estas reformas se integran al proceso legislativo del Estado de Yucatán y al sistema jurídico Yucateco, para preservar la plena constitucionalidad de las normas que se expidan en el Estado, sean leyes, decretos o reglamentos expedidos por el Poder Legislativo, Ejecutivo y Ayuntamientos del Estado.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

6.- *Tratándose de normas generales, su elaboración requiere de la intervención de varios órganos del Estado, a los que se les asignan competencias distintas con el fin de asegurar leyes con un mayor consenso público, y en el caso que nos ocupa, se pretende que el producto normativo no contravenga la Constitución Estatal en el caso de control previo, y que las disposiciones de la Constitución que deriven de un hacer normativo se cumplan a cabalidad por medio de la omisión legislativa. Por lo que el fondo de estas facultades de resolver la omisión legislativa y el control previo por el Tribunal constitucional del Poder Judicial del Estado, será única y exclusivamente para vigilar que los actos de un poder u autoridad municipal, se sujeten al principio de supremacía constitucional.*

7.- *En cuanto a las facultades reglamentarias que el artículo 115 de la Constitución Federal otorga a los Municipios, es preciso manifestar que en ningún supuesto se vulneran, dado que es facultad exclusiva de los Estados dar las bases para que los Municipios expidan los bandos de policía, acuerdos, reglamentos y disposiciones generales a que están facultados.*

8.- *En los últimos años algunos Estados de la República han venido construyendo sus sistemas de control constitucional locales, para efectos de salvaguardar y tutelar sus máximos ordenamientos constitucionales; el*

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

Estado de Veracruz ha diseñado una Sala Constitucional adscrita a su Tribunal Superior de Justicia; así como Tlaxcala, Chiapas, Quintana Roo y Coahuila en donde le dan el carácter de Tribunal Constitucional; asimismo, Veracruz y Tlaxcala tienen procesos tuteladores de derechos humanos diferentes al amparo federal. En nuestro Estado, en las reformas constitucionales se contempló las figuras de control denominadas acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales locales, control previo y omisión legislativa, sirviendo los anteriores Estados de modelo para esta entidad, para reformar al sistema de justicia constitucional local.

9.- *La omisión legislativa y el control previo no sobrepasan el objetivo del control constitucional local, no rebasan los parámetros de los artículos 14, 115 y 116 de la Constitución Federal, no violan el proceso legislativo estatal, no viola la autonomía reglamentaria municipal y mucho menos quebranta la división de poderes en el Estado de Yucatán, como pretende hacer creer el actor, dado que la omisión legislativa ya se encuentra contemplada en diversos Estados de la República y no vulnera el proceso legislativo respecto del control previo en Yucatán.*

10.- *El Congreso del Estado de Yucatán determinó la viabilidad de que la función jurisdiccional electoral y la contenciosa administrativa, se integrarán al Poder Judicial*

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

del Estado, en razón de las ventajas que representa la judicialización, así como las garantías que poseen los jueces y magistrados que pertenecen a este Poder.

11.- Para asegurar la autonomía funcional, técnica y administrativa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, fue necesario que en el orden jurídico mexicano se establecieran diversas garantías judiciales, que le otorgaran independencia e imparcialidad a sus miembros, así como la sujeción de los magistrados a un régimen de responsabilidades políticas, penales, administrativas y civiles, incluyendo la obligación de presentar su declaración patrimonial anual.

12.- Las reformas aprobadas por el Congreso del Estado de Yucatán, para fusionar al Tribunal Electoral y al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, y concentrarlas en un solo Tribunal denominado “Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa” integrado al Poder Judicial del Estado, se ajustan a los principios contemplados en el artículo 116 de nuestra Constitución Federal.

OCTAVO. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al formular su opinión señaló en síntesis lo siguiente:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

1. *Respecto de la fracción XLI del artículo 30 de la Constitución Política del Estado de Yucatán, “esta Sala Superior considera pertinente mencionar, que sobre la base de lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las Acciones de Inconstitucionalidad 63/2009, 64/2009 y 65/2009, la norma impugnada es contraria a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”*
2. *En cuanto al artículo 70, fracciones III y IV de la Constitución Política del Estado de Yucatán, “esta Sala Superior considera que el tema a que se refiere el concepto de invalidez hecho valer, no requiere de la opinión especializada de esta Sala Superior, pues la inconstitucionalidad planteada no versa sobre tópicos de la materia electoral, sino que se refiere a principios que rigen el procedimiento legislativo en el Estado de Yucatán, respecto de la validez y conformidad de las normas jurídicas locales frente a la Constitución Política de esa entidad federativa; así como al control jurisdiccional que el Tribunal local puede ejercer al respecto.”*
3. *En relación con el artículo 71 de la Constitución Política del Estado de Yucatán, “esta Sala Superior considera pertinente mencionar, que sobre la base de los resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las Acciones de Inconstitucionalidad 76/2008, 77/2008 y*

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

78/2008, la norma impugnada es contraria a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

NOVENO.- El Tribunal Pleno en sesión de tres de enero de dos mil once designó como su Presidente al Ministro Juan N. Silva Meza, y determinó que el Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia quedara adscrito a la Primera Sala en la ponencia que correspondía al nuevo Ministro Presidente, por lo que día seis del mismo mes y año se returnó este expediente al Ministro Ortiz Mayagoitia, para efectos de continuar la tramitación y presentar el proyecto de resolución correspondiente.

DÉCIMO. Recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos de las partes, y encontrándose instruido el procedimiento, se puso el expediente en estado de resolución.

C O N S I D E R A N D O:

PRIMERO. Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea la posible contradicción entre los artículos 30, fracción XLI, 70, fracciones III y IV y 71 de

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

la Constitución Política de Yucatán y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO. Oportunidad. A continuación se analiza si la presentación de la acción resulta oportuna.

El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone:

“ARTÍCULO 60.- El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuere inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente...”

En el caso que nos ocupa, las normas impugnadas se publicaron en la Diario Oficial del Estado de Yucatán de diecisiete de mayo de dos mil diez, por lo que, el plazo legal de treinta días naturales transcurrió del martes dieciocho de mayo, al miércoles dieciséis de junio de dos mil diez; y si la demanda se presentó el día quince anterior, se deduce que está en tiempo.

Ahora bien, los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Yucatán señalan que la demanda es extemporánea respecto

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

de la impugnación del artículo 30, fracción XLI de la Constitución Política estatal, en virtud de que la revocación del mandato de determinados servidores públicos existía en el texto originario de la norma y la reforma impugnada sólo eliminó la posibilidad de que el Congreso revoque el mandato a los Magistrados del Poder Judicial estatal.

Por lo anterior, aduce que no es posible impugnar el contenido de la norma que no fue motivo de modificación textual, en lo relativo a la revocación del mandato de gobernador y diputados, puesto que tales supuestos no fueron objeto de ningún cambio y su impugnación resulta extemporánea.

Lo anterior es infundado, en virtud de que la reforma o adición a un precepto legal, incluso cuando reproduce íntegramente una porción normativa de su texto original constituye un nuevo acto legislativo susceptible de impugnarse vía acción de inconstitucionalidad, tal como lo sostuvo esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 27/2004 publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIX, Mayo de dos mil cuatro, página mil ciento cincuenta y cinco, que establece:

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA REFORMA O ADICIÓN A UNA NORMA GENERAL AUTORIZA SU IMPUGNACIÓN A TRAVÉS DE ESTE MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL, AUN

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

CUANDO SE REPRODUZCA ÍNTEGRAMENTE LA DISPOSICIÓN ANTERIOR, YA QUE SE TRATA DE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO. El artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que la acción de inconstitucionalidad es el medio de control a través del cual podrá plantearse la no conformidad de una ley o tratado internacional con la Constitución Federal. Asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado el criterio de que en términos del principio de autoridad formal de la ley o de congelación de rango, la reforma o adición a una disposición general constituye un acto legislativo en el que se observa el mismo procedimiento e idénticas formalidades a las que le dieron nacimiento a aquélla. En consecuencia, el nuevo texto de la norma general, al ser un acto legislativo distinto al anterior, formal y materialmente, puede ser impugnado a través de la acción de inconstitucionalidad, sin que sea obstáculo que reproduzca íntegramente lo dispuesto con anterioridad.”

TERCERO. Legitimación del promovente. El artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

“ARTÍCULO 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señala la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

...II.- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

...c) El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;...

Dicho numeral faculta al Procurador General de la República para ejercitar la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes estatales, entre otras; y en el caso promueve con ese carácter Arturo Chávez Chávez, lo que acredita con la copia certificada de su nombramiento por parte del Presidente de la República (foja cuarenta y cinco de autos).

Por tanto, el citado Procurador está legitimado en términos de artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Federal, para impugnar en esta vía a los artículos 30, fracción XLI, 70,

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

fracciones III y IV y 71 de la Constitución Política de Yucatán, siendo aplicable la tesis P./J. 98/2001, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIV, septiembre de dos mil uno, página ochocientos veintitrés, que establece:

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA TIENE LEGITIMACIÓN PARA IMPUGNAR MEDIANTE ELLA, LEYES FEDERALES, LOCALES O DEL DISTRITO FEDERAL, ASÍ COMO TRATADOS INTERNACIONALES.- El artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta al Procurador General de la República para impugnar, mediante el ejercicio de las acciones de inconstitucionalidad, leyes de carácter federal, estatal o del Distrito Federal, así como tratados internacionales, sin que sea indispensable al efecto la existencia de agravio alguno, en virtud de que dicho medio de control constitucional se promueve con el interés general de preservar, de modo directo y único, la supremacía constitucional, a fin de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma. En otras palabras, no es necesario que el Procurador General de la República resulte agraviado o

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

beneficiado con la norma en contra de la cual enderece la acción de inconstitucionalidad ni que esté vinculado con la resolución que llegue a dictarse, pues será suficiente su interés general, abstracto e impersonal de que se respete la supremacía de la Carta Magna”.

Al no existir causas de improcedencia que de oficio pudieran advertirse, se procede a examinar los conceptos de invalidez planteados.

CUARTO. Estudio de fondo del Primer Concepto de Invalidez. Inconstitucionalidad del artículo 30, fracción XLI, de la Constitución Política del Estado de Yucatán, que establece:

“Artículo 30.- Son facultades y atribuciones del Congreso del Estado:

(...)

XLI.- Revocar el mandato conferido al Gobernador del Estado, y a los Diputados en lo particular. En ambos casos será necesaria la determinación del sesenta y cinco por ciento de los electores inscritos en el listado nominal correspondiente, comunicada al Congreso y aprobada por el voto unánime de la Legislatura en el caso del Gobernador, y de las dos terceras partes en el de los Diputados;

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

El argumento medular de la impugnación consiste en afirmar que la norma es contraria a lo previsto por el artículo 109 constitucional, en virtud de que prevé la figura de la *revocación del mandato* de funcionarios públicos electos mediante voto, en particular, del gobernador y de los diputados, como una atribución del Congreso del Estado, que puede ser ejercida cuando lo solicite el sesenta y cinco por ciento de los electores inscritos en la lista nominal y se obtenga el voto unánime de la Legislatura en el caso del Gobernador y, respecto de los Diputados, de las dos terceras partes de éstos.

Al respecto, el promovente destaca el concepto de revocación y agrega que del artículo 109 de la Constitución Federal, se desprenden las bases a las que deberán ajustarse tanto el Congreso de la Unión como las legislaturas locales, al expedir leyes sobre responsabilidades de los servidores públicos; precisando cuáles son los tipos de responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos, conforme a los artículos 108 al 114 de la propia Constitución; y que la figura de la revocación no está prevista; y si bien el legislador pretende crear un instrumento de democracia participativa por el que se puedan remover a servidores públicos popularmente electos, ese objetivo se puede lograr mediante los procedimientos establecidos en el Título Cuarto de la Constitución Federal.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

Este primer concepto invalidez es fundado, conforme al criterio que sostuvo el Tribunal Pleno al resolver el primero de diciembre de dos mil nueve, por unanimidad de nueve votos, las acciones de inconstitucionalidad 63/2009 y sus acumuladas 64/2009 y 65/2009.

La revocación del mandato se puede concebir como el acto que da por terminado anticipadamente el periodo del encargo que se confiere a un funcionario electo popularmente, sin necesidad de que instaure una causa de responsabilidad en su contra. Es una especie de pérdida de confianza popular que lleva a que el mismo electorado retire el voto que dio lugar al desempeño del cargo.

Visto así, los ciudadanos podrían revocar el resultado de una votación democrática, bajo mecanismos democráticos directos que pudieran dejar sin efecto la decisión soberana comicial. No es un acto de nueva elección, sino de remoción, de modo que cada funcionario cuyo mandato se revoque sería sustituido bajo los mecanismos legales vigentes, como si se tratara de una ausencia absoluta del titular.

Sin embargo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece una clara diferencia entre: (i) los mecanismos para acceder al poder, (ii) los principios para el ejercicio del poder, y (iii) los mecanismos para retirar los cargos conferidos democráticamente.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

- (i) Para regular el acceso a los cargos de elección popular, se establece el sufragio directo, libre y secreto, el régimen de los partidos políticos, las autoridades y procesos electorales y la jurisdicción electoral, por ejemplo.
- (ii) El ejercicio del poder se expresa en las normas que regulan el uso de recursos públicos, las facultades y atribuciones de cada uno de los órganos, las responsabilidades que asumen los servidores públicos, entre otros aspectos.
- (iii) Para retirar los cargos obtenidos democráticamente, también se establece en la Constitución, la remisión expresa a las legislaturas locales para que reglamenten el régimen de responsabilidades y las sanciones que se deriven de su incumplimiento, sin que exista ninguna previsión que permita otra forma de separar a un ciudadano de un cargo electoralmente obtenido, sin que se finque primero una causa legalmente prevista como responsabilidad.

Además, así como el sufragio es un derecho y una prerrogativa ciudadana, también lo es el ser votado para acceder y ejercer los cargos democráticos. El ejercicio del cargo de

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

gobernador de un Estado, o el de diputado local, no se derivan de concesiones graciosas que puedan estar sujetas a un retiro arbitrario por persona u organismo alguno, puesto que su titularidad y ejercicio, también son la expresión de derechos fundamentales tanto de otros votantes como de los propios ciudadanos que ejercen el cargo.

La certeza y la seguridad jurídica en el ejercicio de los cargos de elección popular se compone de obligaciones y prohibiciones precisas, que se complementan y fortalecen con el régimen de sanciones y responsabilidades establecidos en la Constitución General de la República y en la legislación de cada entidad federativa.

Es claro que deben existir mecanismos de rendición de cuentas cuyo objetivo sea contrastar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y, en su caso, determinar las responsabilidades correspondientes.

En cuanto al régimen constitucional de las responsabilidades de los servidores públicos, este Tribunal Pleno emitió el siguiente criterio:

“RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PUBLICOS. SUS MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TITULO CUARTO CONSTITUCIONAL. De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 108 al

114 de la Constitución Federal, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se conforma por cuatro vertientes: A). La responsabilidad política para ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; B). La responsabilidad penal para los servidores públicos que incurran en delito; C). La responsabilidad administrativa para los que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública, y D). La responsabilidad civil para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales. Por lo demás, el sistema descansa en un principio de autonomía, conforme al cual para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias, aunque algunas de éstas coincidan desde el punto de vista material, como ocurre tratándose de las sanciones económicas aplicables tanto a la responsabilidad política, a la administrativa o penal, así como la inhabilitación prevista para las dos primeras, de modo que un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades y, por lo mismo, susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones.”

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

(Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo III, abril de 1996, tesis P. LX/96, página 128).

Tal y como se resolvió en los precedentes antes citados, es decir, en las acciones de inconstitucionalidad 63/2009 y sus acumuladas 64/2009 y 65/2009, en el presente asunto las disposiciones combatidas son violatorias de la Constitución Federal, ya que prevén la revocación del mandato cuando la propia Carta Magna prevé otros medios para establecer responsabilidades de los servidores que llevan a la misma consecuencia de remoción del cargo para el que fueron electos.

Como se ha explicado, la Constitución General de la República sólo prevé la responsabilidad civil, penal, administrativa y la política, pero no contempla la figura de la revocación de mandato popular a que aluden las normas impugnadas, lo que implica que esas disposiciones establecen un nuevo sistema de responsabilidad que no tiene sustento constitucional; es decir, las normas reclamadas introducen la revocación del mandato de los funcionarios públicos electos mediante un nuevo acto de votación, empero, el legislador local no advirtió que si bien la Constitución Federal prevé la figura de la destitución, también lo es que sólo autoriza su aplicación a través de los medios que la propia Carta Magna prevé, ya que de la lectura integral al Título Cuarto de la Constitución Federal, del que forma parte el artículo 109, se advierte que el sistema determinado por el Constituyente

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

Permanente en materia de responsabilidades de los servidores públicos es claro en precisar cuatro vertientes de responsabilidad, la política, la penal, la civil y la administrativa, sin que se advierta la posibilidad de contemplar una figura diversa, de ahí la inconstitucionalidad del sistema que contempla la Ley Electoral combatida.

Lo anterior significa que el artículo 109 fracción I, de la Constitución Federal, permite una sola y única forma de dar por terminado el ejercicio de un cargo, con independencia de la conclusión de su mandato, que es la vía de la responsabilidad, sin que pueda establecerse válidamente otra diferente.

Así pues, si la pretensión del legislador era crear un instrumento de democracia participativa por el que se pudieran remover a servidores públicos electos popularmente, porque su desempeño no ha sido satisfactorio, lo cierto es que no tomó en cuenta que tal objetivo se puede obtener sólo mediante los procedimientos que establece el Título Cuarto de la Constitución Federal, que a su vez se regulan en las leyes federales y estatales de responsabilidades de los servidores públicos, de ahí la inconstitucionalidad de la fracción XLI del artículo 30 de la Constitución de Yucatán, que establece la figura de revocación del mandato de Gobernador o de Diputado local, sin ajustarse al régimen previsto en la Carta Magna¹.

¹ Precedente: ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 63/2009 Y SUS ACUMULADAS 64/2009 Y 65/2009. PROMOVENTES: DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA SEXAGÉSIMA SEGUNDA LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE CHIHUAHUA, PARTIDO DEL TRABAJO Y PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA. Ver Pág. 254 y 255.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

QUINTO. Segundo Concepto de Invalidez. Acción por omisión legislativa o normativa y de control previo de constitucionalidad de proyectos de ley aprobados por el Congreso del Estado de Yucatán.

A). En cuanto a la omisión legislativa o normativa, el artículo 70, fracción III, de la Constitución Política del Estado de Yucatán, establece:

“III. De las acciones contra la omisión legislativa o normativa, imputables al Congreso, al Gobernador o a los Ayuntamientos, por la falta de expedición de las normas jurídicas de carácter general a que estén obligados por esta Constitución, así como de las leyes, siempre que la omisión afecte el debido cumplimiento o impida la eficacia de la misma.

El ejercicio de esta acción corresponderá a las autoridades estatales y municipales, así como a las personas residentes en el Estado, conforme a lo que disponga la ley.

La resolución que emita el Pleno del Tribunal Superior de Justicia y decrete la existencia de omisión legislativa o normativa, surtirá efectos a

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

partir de su publicación en el órgano de difusión del Estado.

La resolución del Pleno respecto a omisiones del Congreso del Estado, otorgará un plazo que comprenda dos períodos ordinarios de sesiones para que éste emita la ley, decreto o acuerdo omitido. Si se trata de omisiones del Poder Ejecutivo o de los Ayuntamientos, se otorgará un plazo de seis meses para subsanar la omisión.”

El argumento central de la impugnación consiste en afirmar que dicha norma es contraria a los artículos 14, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque la figura jurídica o medio de control constitucional llamado acción por omisión legislativa o normativa, imputable al Congreso, al Gobernador o a los ayuntamientos, sobrepasa el verdadero objetivo de control constitucional a nivel local, puesto que el Poder Judicial, a través del Pleno del Tribunal Superior de Justicia, al resolver se coloca por encima de los poderes Legislativo y Ejecutivo, así como de los municipios.

Señala el promovente, que si bien los Estados tienen derecho a controlar la regularidad constitucional de sus ordenamientos locales y los actos que se susciten entre los diversos órganos de gobierno, lo que implica aceptar, por un lado, la característica normativa de sus textos constitucionales y, por el

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

otro, la existencia de un orden propio; no obstante, esos medios de control constitucional no deben sobrepasar los principios de la Constitución Federal, pues si bien las entidades federativas son soberanas en su régimen interior, nunca deben crear figuras jurídicas que doten a algún poder estatal de facultades que invadan la esfera de atribuciones de los otros poderes o de la autonomía municipal.

Este concepto de invalidez es infundado. Al respecto conviene destacar en primer lugar, que la reforma a la Constitución del Estado de Yucatán, que se analiza en este asunto, estableció cuatro medios de control constitucional ante el Pleno del Tribunal Superior de Justicia, erigido como Tribunal Constitucional, a saber: (i) controversias constitucionales, (ii) acciones de inconstitucionalidad, (iii) acciones contra la omisión legislativa o normativa, así como (iv) cuestiones de control previo de la constitucionalidad de los proyectos de ley aprobados por el Pleno del Congreso, hasta antes de su promulgación y publicación.

El tercer medio de control constitucional -la acción por omisión legislativa o normativa- conforme al artículo 70, fracción III, de la Constitución local, antes transcrito, tiene las características formales siguientes:

- **Órgano de control constitucional local:**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

Pleno del Tribunal Superior de Justicia erigido en Tribunal Constitucional.

- **Objeto de control:**

La omisión legislativa o normativa, imputable al Congreso, al Gobernador, o a los Ayuntamientos, por la falta de expedición de las normas jurídicas a que estén obligados por la propia Constitución y las leyes locales, siempre que tal omisión afecte el debido cumplimiento o impida la eficiencia de la misma.

- **Legitimación activa:**

- a) Autoridades estatales.
- b) Autoridades municipales.
- c) Personas residentes en el Estado.

- **Efectos de la sentencia –cuando se decrete la existencia de la omisión-:**

Surtirá sus efectos a partir de la publicación en el órgano de difusión estatal.

- **Plazo para subsanar la omisión legislativa o normativa:**

- a) Dos períodos ordinarios de sesiones respecto de omisiones del Congreso del Estado, para que emita la ley, decreto o acuerdo.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

- b) Seis meses respecto de omisiones del Poder Ejecutivo o de los ayuntamientos.

Un análisis conceptual de lo antes expuesto permite determinar los siguientes referentes de la acción por omisión legislativa o normativa, para estudiar su constitucionalidad:

- a) **Tipo de omisiones respecto de las cuales es procedente.** Procede únicamente respecto de omisiones legislativas o normativas, que sean calificables de “obligatorias”. En esa medida, se refiere a las facultades materialmente legislativas de ejercicio obligatorio.
- b) **Requisito de imputabilidad.** Se requiere que la omisión sea *imputable* al Congreso, al Gobernador o a los Ayuntamientos, es decir, que pueda atribuirse la falta de ejercicio de las facultades obligatorias única y precisamente al órgano facultado para expedir la norma o ley.
- c) **Requisito de afectación a la Constitución o ley que funda la obligatoriedad de la legislación o normatividad.** Para que la acción por omisión legislativa o normativa proceda, se exige que la omisión afecte el debido cumplimiento o impida la

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

eficacia de la Constitución del Estado o de la ley en donde se estableció la necesidad de expedirla.

- d) **Consecuencia jurídica de la vía.** Cuando todo lo anterior concorra y la acción sea procedente, su resultado concreto será *decretar* (sic) judicialmente la existencia de la omisión.

El efecto principal de esta declaración judicial es la declaración judicial de la existencia de los elementos antes señalados, es decir (i) que existe una legislación o normatividad de expedición obligatoria, (ii) que su ausencia es imputable al órgano competente para expedirla y (iii) que tal omisión legislativa o normativa afecta directamente la eficacia de la Constitución o la ley en que fue prevista.

Tras esa resolución se hacen aplicables y exigibles los plazos expresamente previstos en la Constitución de Yucatán, para subsanar la omisión legislativa o normativa decretada judicialmente, a saber, dos periodos ordinarios de sesiones para el Poder Legislativo, y seis meses para el Poder Ejecutivo o para los Municipios.

Esto significa que el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado, como Tribunal Constitucional Estatal, únicamente resolverá una eventual disputa sobre la existencia o inexistencia de omisiones legislativas o normativas, para que, en su caso, su

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

resolución judicial haga jurídicamente aplicables y exigibles los plazos constitucionales –previamente fijados- para que cada órgano público, en uso pleno de sus facultades y autonomías, ejerza las atribuciones que les corresponden para subsanar dichas omisiones.

Así, resulta claro que la Acción por Omisión Legislativa o Normativa no es un medio que permita al Poder Judicial controlar el ejercicio de la facultad soberana del Poder Legislativo, ni de la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo, o de la potestad normativa Municipal, sino que más bien le otorga la potestad de determinar si existe una obligación de legislar o emitir normatividad y en su caso, declarar si existe incumplimiento o no de tal obligación.

De lo anteriormente expuesto se desprende que esta vía no compromete ni afecta el proceso legislativo estatal ordinario, ni la facultad de iniciativa o de discusión, aprobación o promulgación de las leyes, puesto que la resolución del Tribunal Constitucional del Estado de Yucatán no tendrá ningún alcance respecto del contenido de la normatividad faltante, sino únicamente sobre su ausencia y sobre la obligatoriedad de su expedición.

La configuración constitucional que realizó el legislador estatal no restringe la iniciativa de ley ni afecta el proceso legislativo o las reglas que deban seguirse respecto de la emisión de normas generales distintas de una ley en sentido formal.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

Ello, en virtud de que la acción de que se trata procede sólo respecto de omisiones atribuibles al Congreso, al Gobernador o a los Ayuntamientos, por falta de expedición de normas jurídicas a que estén obligados por la Constitución o las leyes locales y siempre que se afecte el debido cumplimiento o la eficacia de éstas, de donde se sigue que dicha acción no vincula a los órganos obligados respecto del sentido de las normas jurídicas que deban emitir o en relación con el procedimiento que deba seguirse en términos de ley, dado que el Tribunal Constitucional local se concretará a decretar la existencia de la omisión y con ello se hará aplicable el plazo constitucional que el propio legislador local estableció para que aquélla sea subsanada.

Ahora bien, los plazos que el legislador estatal determinó para que se subsane una omisión, de dos períodos ordinarios de sesiones respecto de omisiones del Congreso del Estado, y de seis meses tratándose de omisiones del Poder Ejecutivo o de los ayuntamientos, tampoco puede considerarse como una intromisión a la esfera de atribuciones que la Constitución y las leyes locales les otorgan, dado que todos, incluido el Poder Judicial que ejerce control constitucional a través del Pleno del Tribunal Superior de Justicia, deben sujetarse al marco constitucional y legal que rige su actuación; y como las omisiones se refieren a normatividad de expedición obligatoria, es decir, a atribuciones y competencias de ejercicio obligatorio, siempre que se afecte el debido cumplimiento o la eficacia de la Constitución

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

local o de la ley de que se trate, no se advierte posibilidad alguna de que la norma impugnada o el propio Tribunal puedan vulnerar la independencia o autonomía de los órganos que, en su caso, deban cumplir con el mandato constitucional que los obliga a subsanar la omisión determinada en la resolución jurisdiccional.

En este sentido, resulta necesario precisar los siguientes elementos de análisis:

¿Cuáles son las leyes o normas que pueden considerarse de expedición obligatoria? Sobre este particular, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación aprobó la siguiente tesis de jurisprudencia:

“OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS. En atención al principio de división funcional de poderes, los órganos legislativos del Estado cuentan con facultades o competencias de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio, y en su desarrollo pueden incurrir en diversos tipos de omisiones. Por un lado, puede darse una omisión absoluta cuando aquéllos simplemente no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo; por otro lado, puede presentarse una omisión relativa cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o

simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes. Ahora bien, combinando ambos tipos de competencias o facultades -de ejercicio obligatorio y de ejercicio potestativo-, y de omisiones -absolutas y relativas-, pueden presentarse las siguientes omisiones legislativas:

a) Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho; b) Relativas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o un mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente; c) Absolutas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide no actuar debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga; y, d) Relativas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente.”

(Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, febrero de 2006, Tesis: P./J. 11/2006, página: 1527)

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

De conformidad con la tesis que antecede, las omisiones absolutas o relativas en competencias de ejercicio obligatorio, son aquellas respecto de las cuales el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho, o bien, lo hace de manera incompleta o deficiente.

Por tanto, la omisión legislativa o normativa atribuible al Congreso, al Gobernador o a los Ayuntamientos del Estado de Yucatán, respecto de facultades o competencias de ejercicio obligatorio, entendidas como aquellas respecto de las cuales la Constitución y las leyes locales los obligan o establecen un mandato de expedirlas, en modo alguno permite que el Poder Judicial al que pertenece el Tribunal Constitucional del Estado invada la esfera de competencias que dichos órganos tienen para emitir normas jurídicas generales, dado que conservan sus facultades exclusivas, de carácter soberano o autónomo, para configurar con absoluta libertad las normas que deban emitir.

Por otra parte, la reforma al artículo impugnado no configura un nuevo poder, o un poder diferente o "*poder superior*" –como señala el accionante- diverso a los tres poderes existentes en el Estado de Yucatán, ya que no existe disposición alguna en la Constitución local, que haga referencia a otro poder estatal, sino al contrario, su artículo 16 establece con toda claridad el principio de división de poderes reiterando como tales al ejecutivo, legislativo y judicial².

² "Artículo 16.- El Poder Público del Estado de Yucatán se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

Como el propio promovente lo refiere, los Estados tienen la potestad de establecer medios de control constitucional en sus ordenamientos locales, creando un orden propio al que deberá sujetarse el Tribunal Constitucional de la entidad, lo cual no vulnera los principios que rigen la organización de los poderes estatales en términos del artículo 116 de la Constitución Federal, tal como lo sostuvo este Alto Tribunal al resolver la controversia constitucional 16/2000, de la cual derivó la jurisprudencia siguiente:

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA LA LEY NÚMERO 53 QUE REFORMA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE VERACRUZ-LLAVE, NO TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS QUE EL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL ESTABLECE COMO CUESTIONES MÍNIMAS QUE LAS CONSTITUCIONES LOCALES DEBERÁN PLASMAR EN SUS TEXTOS. El decreto por el que la Diputación Permanente de la Quincuagésima Octava Legislatura del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave declaró aprobada la Ley Número 53 que reforma y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de esa entidad federativa, no

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un Congreso formado por menos diputados que los señalados en el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (...)”.

transgrede los principios que el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como cuestiones mínimas que las Constituciones Locales deberán plasmar en sus textos, aun cuando la reforma a la Constitución del Estado de Veracruz-Llave haya sido integral. Ello es así, porque la propia Constitución Federal no prevé, en ninguno de sus artículos, límites expresos a la posibilidad de efectuar reformas a las Constituciones Locales, esto es, no prohíbe ni siquiera restringe la facultad de los Congresos Estatales para modificar los textos de sus Constituciones, sino que señala los principios que deberán respetar éstas a fin de lograr la armonía con los principios fundamentales del Ordenamiento Supremo e impedir cualquier contradicción con el mismo. Lo anterior se corrobora con la circunstancia de que una vez concluida la labor del Poder Constituyente Local, el Poder Legislativo Estatal, emanado de la Constitución, no es otra cosa que un Poder Constituido, con facultades para reformar y adicionar el texto de dicho ordenamiento, y los límites impuestos a dichas facultades no pueden ser concebidos como restricciones al desarrollo de las instituciones jurídicas y políticas susceptibles de plasmarse en el Documento Constitucional Estatal. En otras

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

palabras, la soberanía del pueblo ejercida en un momento histórico determinado por un Poder Constituyente, no tendría por qué limitar, a priori, la voluntad de generaciones futuras que podrán o no transformar su Norma Suprema en atención al desenvolvimiento de la sociedad de que se trate y a las necesidades de la vida contemporánea, que difícilmente pueden ser previstas, en su totalidad y para siempre, por dicho Poder Constituyente.”
(Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVI, Agosto de 2002, Tesis P./J. 33/2002, página 901).

Esta tesis ilustra con claridad que los Congresos de los Estados tienen un amplio margen de configuración constitucional y legal para establecer –en el caso concreto- el diseño de su órgano de control constitucional local así como los respectivos medios de control e impugnación, sin que ello implique por sí mismo, una invasión a la esfera de atribuciones de los otros poderes u órganos de gobierno estatales.

Por otra parte, el promovente aduce: 1) vulneración de las **formalidades esenciales del proceso legislativo**, de conformidad con lo previsto por el artículo 14 constitucional; 2) **falta de fundamentación y motivación** conforme al artículo 16 constitucional; 3) **violación de facultad reglamentaria de los ayuntamientos**, en términos del artículo 115, fracción II, párrafos

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

primero y segundo, de la Constitución Federal, pues si bien el cuerpo colegiado municipal debe emitir disposiciones generales con base en las leyes que en materia municipal expidan los congresos estatales, ello no implica que tengan la obligación de atender todas las previsiones contenidas en las leyes, por lo que no se puede obligar a los municipios del Estado a expedir cuerpos jurídicos reglamentarios, en cierto término —seis meses—, pues la facultad incumbe única y exclusivamente a los ayuntamientos de adecuar sus disposiciones generales, en los plazos que ellos consideren o tomando en cuenta las exigencias administrativas y sociales que las rodean; 4) **violación al principio de división de poderes**, en términos del artículo 116, primer párrafo, constitucional, en virtud de que no debe existir intromisión entre las facultades que tienen encomendadas cada uno de los poderes estatales, como sucede cuando se obliga al Congreso y al Gobernador a emitir normas jurídicas generales por presunta omisión, por lo que existe intromisión, dependencia y subordinación del Poder Judicial estatal en los poderes Legislativo y Ejecutivo locales, dado que se les obliga a legislar o, en su caso, a emitir normas en determinado plazo, impidiendo que la decisión sea autónoma.

En principio, conviene destacar que la acción de que se trata no procede de manera oficiosa y únicamente se refiere a omisiones legislativa o normativas respecto de facultades de ejercicio obligatorio, siempre que se afecte el debido cumplimiento o se impida la eficacia de la Constitución o de las leyes locales,

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

por lo que no es factible la intromisión, subordinación o dependencia respecto del ejercicio de la facultad soberana o autónoma de los órganos obligados –Congreso, Ejecutivo o Ayuntamientos–, si la sentencia que, en su caso dicte el Tribunal constitucional, sólo vincula a subsanar la omisión ante la existencia de una obligación o mandato previamente regulado en la Constitución o en las leyes.

En términos generales, las omisiones a que se refiere esta vía de control serán el resultado del incumplimiento por parte del legislador, del ejecutivo o de los ayuntamientos locales, de mandatos constitucionales o legales que en forma concreta los obligan a legislar o a emitir normas que resulten necesarias para que la norma superior tenga eficacia plena.

En cuanto al principio de división de poderes, desde la perspectiva de las prohibiciones consistentes en: **no intromisión**, **no dependencia** y **no subordinación**, este Alto Tribunal al resolver el veintidós de junio de dos mil cuatro, la controversia constitucional 35/2000, sostuvo el criterio siguiente:

“DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. EI

artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prescribe implícitamente tres mandatos prohibitivos dirigidos a los poderes públicos de las entidades federativas, para que respeten el principio de división de poderes, a saber: a) a la no intromisión, b) a la no dependencia y c) a la no subordinación de cualquiera de los poderes con respecto a los otros. La intromisión es el grado más leve de violación al principio de división de poderes, pues se actualiza cuando uno de los poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que de ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión. La dependencia conforma el siguiente nivel de violación al citado principio, y representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma. La subordinación se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante; la diferencia con la dependencia es que mientras en ésta el poder dependiente puede optar por evitar la imposición por parte de otro

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

poder, en la subordinación el poder subordinante no permite al subordinado un curso de acción distinto al que le prescribe. En ese sentido, estos conceptos son grados de la misma violación, por lo que la más grave lleva implícita la anterior.” (Tesis P./J. 80/2004, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XX, Septiembre de 2004, página 1122).

En el caso, queda claro que la acción por omisión legislativa o normativa no genera la posibilidad de que el Poder Judicial del Estado afecte el ejercicio de la facultad soberana del Poder Legislativo o la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo, y tampoco la potestad normativa Municipal. No se transgreden los principios constitucionales de no dependencia y no subordinación, puesto que el Tribunal constitucional local sólo determinara si existe omisión de legislar o emitir la normatividad correspondiente, respecto de facultades de ejercicio obligatorio, ante la afectación al debido cumplimiento o eficacia de la norma superior, con la consecuente obligación de subsanar la omisión, en su caso, dentro del plazo constitucional que al efecto fijó el propio Poder Legislativo, lo cual no impide que los órganos obligados tomen la decisión de manera autónoma (**principio de no dependencia**).

Asimismo, no existe subordinación de un poder sobre otro, ya que no se impide a los órganos obligados constitucional o

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

legalmente, a que emitan con plena autonomía la ley o normativa correspondiente, con libertad para decidir el contenido y alcance de la mismas, sin que en modo alguno queden sometidos a la voluntad del órgano jurisdiccional, sino en todo caso, al mandato constitucional que los obliga a subsanar la omisión en un plazo determinado, con motivo de un juicio previo (**principio de no subordinación**).

En el mismo sentido, no pueda haber intromisión del Poder Judicial estatal en las facultades legislativa o normativa de los órganos que, en su caso, resulten obligados, en virtud de que el Tribunal Constitucional local al resolver el asunto sometido a su jurisdicción, conforme a las bases constitucionales y legales que el propio órgano legislativo expide, no incide o interfiere en la cuestión propia de aquellos, como resulta ser la potestad de emitir normas jurídicas generales con absoluta independencia y autonomía (**principio de no intromisión**).

Por otro lado, no se violan las **formalidades esenciales del proceso legislativo** ni se restringen las facultades de iniciativa de los sujetos legitimados y el derecho del Ejecutivo estatal a formular observaciones, posteriormente a la emisión del decreto legislativo aprobado.

En efecto, la acción por omisión legislativa o normativa, no afecta las fases del proceso legislativo (iniciativa y culminación), porque en caso de que el Pleno del Tribunal Superior de Justicia

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

del Estado de Yucatán, erigido en Tribunal constitucional decreta la existencia de una omisión por parte del Congreso estatal, sólo a éste le corresponde subsanarla en el plazo de dos periodos ordinarios de sesiones, de acuerdo al proceso legislativo ordinario, por tratarse de una facultad legislativa de ejercicio obligatorio.

Además, no se invade o afecta la facultad del ejecutivo local de presentar observaciones al proyecto de ley aprobado, conforme a las reglas que prevén los artículos 38 a 41 de la Constitución del Estado³.

Asimismo, no se invade la potestad de auto-organización del Municipio o su facultad de expedir normas generales conforme a las necesidades o exigencia de prever situaciones jurídicas que ameriten ser reguladas, pues en todos los casos se parte de la base de que exista una obligación o mandato legal de emitir las leyes o normatividad que sea necesaria para su debido cumplimiento o eficacia.

³ Los cuales establecen:

“Artículo 38.- Los Proyectos de Ley o Decreto votados por el Congreso, se remitirán al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, los publicará inmediatamente; excepto los que tuvieren el carácter ad referendum.

Se considerará aceptado por el Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones dentro de los 10 días hábiles siguientes. Transcurrido este término, si el Congreso hubiere concluido o suspendido sus sesiones, lo remitirá a más tardar el décimo día en que de nuevo estuviere reunido.”

“Artículo 39.- Si el Congreso adoptare las reformas propuestas por el Ejecutivo en sus observaciones, lo comunicará a éste, quien promulgará la Ley o Decreto.”

“Artículo 40.- Si el Congreso no aceptare las observaciones del Ejecutivo, se dará al Proyecto el trámite de prensa, y en el periodo de sesiones inmediato podrá el Congreso resolver definitivamente, comunicando su resolución al Ejecutivo, quien estará obligado a promulgar la Ley o Decreto en todo caso.”

“Artículo 41.- El Ejecutivo del Estado no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso, cuando éste acuerde la prórroga de sus sesiones o ejerza funciones de Cuerpo Electoral o de Jurado.”

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

En ese sentido, no existe incidencia alguna que pueda trastocar o invadir la facultad reglamentaria del Municipio, pues en caso de que se decrete la existencia de la omisión normativa será el Ayuntamiento el que tendrá un plazo de seis meses para que la subsane, conforme al proceso establecido en la Constitución local, cuya obligación derivará del mandato que el Poder Legislativo estatal o el Poder Constituyente permanente (tratándose de normas constitucionales relacionadas con el municipio) hayan previsto en ejercicio de sus atribuciones constitucionales o legales.

Cabe destacar, que las normas locales que lleguen a imponer el ejercicio obligatorio de la facultad normativa del Ejecutivo del Estado o de los Ayuntamientos, pueden ser motivo de impugnación por dichos entes a través de otros medios de control constitucional locales, a saber, la acción de inconstitucionalidad y la controversia constitucional, previstos en el propio artículo 70 de la Constitución del Estado de Yucatán, lo cual no implica que la vía jurisdiccional sea inconstitucional al establecerse un plazo determinado para subsanar la omisión legislativa o normativa, ya que la obligación o mandato proviene de la propia Constitución o leyes locales vigentes, expedidas por el Poder Legislativo del Estado o, en su caso, por el Poder Constituyente local, tratándose de normas constitucionales relacionadas con el municipio, en términos del artículo 108, párrafo segundo, de la Constitución estatal.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

En conclusión, no existe prohibición constitucional de establecer medios de control judiciales en el orden estatal, por los que se pueda supervisar y exigir el cumplimiento de los plazos y requisitos que derivan de las normas emitidas por Poder Legislativo estatal, respecto de los órganos facultados para emitir normas generales en el ámbito que a cada uno corresponde.

B). En relación con el medio de impugnación denominado control previo de la constitucionalidad de leyes, el artículo 70, fracción IV, de la Constitución del Estado de Yucatán, establece:

“Art. 70.- En materia de control constitucional local, corresponde al Pleno del Tribunal Superior de Justicia erigido en Tribunal Constitucional, conocer: (...)

IV. De las cuestiones de control previo respecto de la constitucionalidad de los proyectos de ley aprobados por el Pleno del Congreso del Estado y hasta antes de su promulgación y publicación; que podrán promover, el Gobernador; el treinta y tres por ciento de los integrantes del Congreso; el Fiscal General del Estado; los Titulares de los organismos públicos autónomos y los Presidentes

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

Municipales en el ámbito de su competencia, en los términos de Ley;

Las decisiones del Pleno del Tribunal Superior de Justicia, adoptadas por medio del voto de las dos terceras partes de sus integrantes, en la que estime la inconstitucionalidad de las disposiciones contenidas en los proyectos de ley aprobados por el Pleno del Congreso del Estado, serán obligatorias para éste.

La ley determinará los procedimientos para la substanciación de las Cuestiones de Control Previo de Constitucionalidad.”

De acuerdo con esta redacción, las características generales de este medio de control constitucional denominado cuestiones de control previo de constitucionalidad de leyes, son las siguientes:

- a) Procede contra proyectos de ley aprobados por el Congreso, antes de su publicación y promulgación. Se podrá invocar cualquier posible violación a la Constitución local derivada de las normas que se incluyen en el proyecto.
- b) Los entes legitimados son:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

- El Gobernador.
 - El 33% de los integrantes del Congreso local.
 - El Fiscal General del Estado.
 - Los titulares de los organismos públicos autónomos.
 - Los presidentes municipales en el ámbito de su competencia.
- c) Exige una votación calificada (dos terceras partes) de los integrantes del Tribunal Superior de Justicia para declarar la inconstitucionalidad de la totalidad o de alguna(s) parte(s) del proyecto de ley.

En términos generales, esta vía de acción para promover *cuestiones de control previo respecto de la constitucionalidad de los proyectos de ley*, se puede entender, tal y como ha sido legislado en el Estado de Yucatán, como un medio de control constitucional por el que se determina si una norma es acorde o no con la Constitución, antes de su promulgación y publicación.

Se trata de un medio de control preventivo cuya configuración ha quedado a potestad exclusiva del legislador local, con la finalidad de evitar, en su caso, la aplicación posterior de una norma que tenga vicios de inconstitucionalidad, por ende, tiene una función distinta al control posterior de constitucionalidad de leyes, cuya finalidad es invalidar normas vigentes.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

Lo anterior significa que existen mecanismos de control constitucional local que tienen exactamente la misma finalidad, a saber, garantizar la supremacía de la Constitución política de la entidad federativa –el Estado de Yucatán en el caso concreto- y que se ejercitan en momentos diferentes: antes de que la norma entre en vigor y adquiera obligatoriedad frente a los gobernados, a manera de control preventivo de la constitucionalidad de leyes, o bien, después de la promulgación y publicación de la norma, como mecanismo de control correctivo de la constitucionalidad de leyes.

El control de la constitucionalidad local, encuentra sustento constitucional a nivel nacional de manera esencial, a partir de los artículos 40, 41 y 116 de la Carta Magna, que establecen en lo conducente lo que sigue:

*Art. 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de **Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior**; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.*

Art. 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Art. 116.- El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

...

III.- El Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas.

En este sentido, siendo la Constitución de cada Estado de la República un orden jurídico específico y superior al resto de las leyes y normas de cada Estado, es válido que se establezca un Tribunal Constitucional Local, con competencia y facultades igualmente específicas para conocer y resolver los mecanismos de control constitucional que garanticen la superioridad constitucional en el Estado, observando desde luego el marco Federal que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

Ese control constitucional supone hacer controlable y exigible judicialmente la forma de organización de los poderes estatales, dentro del propio Estado de la República, con sustento en el artículo 116 constitucional.

Asimismo, los derechos humanos generan un marco de control material que también puede ser objeto de control constitucional local, en términos de lo dispuesto por el artículo 1º de la Constitución Federal:

Art. 1o.- En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

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 la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

...

En ese orden de ideas, no asiste la razón a la promovente en el sentido de que el Control Previo de la constitucionalidad de los proyectos de ley aprobados por el Congreso del Estado, sea contraria a la Constitución General de la República, pues el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Yucatán, erigido en Tribunal Constitucional, no cuenta con una facultad oficiosa para intervenir en el proceso legislativo, sino que el constituyente del Estado le ha otorgado una competencia para resolver, a petición de parte legitimada, una impugnación específica para que un proyecto de ley -antes de su inminente publicación y obligatoriedad general- sea contrastado con la Constitución del Estado de Yucatán y se determine así, su validez o invalidez, en el ámbito de la competencia constitucional de dicha entidad federativa.

A diferencia de lo que sostiene la promovente, la norma impugnada no es contraria al principio de división de poderes porque no afecta el desempeño de las actividades, atribuciones y responsabilidades de los poderes legislativo y ejecutivo del Estado y que intervienen en el proceso de creación de leyes,

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

dado que el control previo de constitucionalidad de los proyectos de ley aprobados, puede significar en realidad, la garantía de esas mismas atribuciones y de su ejercicio apegado al orden constitucional del Estado de Yucatán.

Esto significa, que el control previo de leyes que se estudia, no afecta las atribuciones y procedimientos que organizan a los poderes de Yucatán en el proceso de creación de leyes, sino que se instituye como un mecanismo para garantizar su observancia y ejercicio de acuerdo con la propia Constitución de la que emana todo alcance y límite para esas atribuciones.

No asiste pues la razón a la promovente, en el sentido de que el control previo de la constitucionalidad de proyectos de ley aprobados por el Congreso de Yucatán, antes de su publicación, afecta el principio de división de poderes y, por el contrario, resulta favorecido. La división de poderes significa el equilibrio interinstitucional, armónico y razonable, para que se eviten distorsiones en el sistema de competencias previsto constitucionalmente a nivel local o, como consecuencia de ello, se afecte el principio democrático, los derechos fundamentales, o sus garantías. Lo anterior de conformidad con la siguiente jurisprudencia:

“DIVISIÓN DE PODERES. EL EQUILIBRIO INTERINSTITUCIONAL QUE EXIGE DICHO PRINCIPIO NO AFECTA LA RIGIDEZ DE LA

CONSTITUCIÓN FEDERAL. *La tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volúmenes 151-156, Tercera Parte, página 117, con el rubro: "DIVISIÓN DE PODERES. SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CARÁCTER FLEXIBLE.", no puede interpretarse en el sentido de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es de carácter flexible, pues su rigidez se desprende del procedimiento que para su reforma prevé su artículo 135, así como del principio de supremacía constitucional basado en que la Constitución Federal es fuente de las normas secundarias del sistema -origen de la existencia, competencia y atribuciones de los poderes constituidos-, y continente, de los derechos fundamentales que resultan indisponibles para aquéllos, funcionando, por ende, como mecanismo de control de poder. En consecuencia, el principio de división de poderes es una norma de rango constitucional que exige un equilibrio entre los distintos poderes del Estado y de las entidades federativas, a través de un sistema de pesos y contrapesos tendente a evitar la consolidación de un poder u órgano absoluto capaz de producir una distorsión en el sistema de competencias previsto constitucionalmente o, como consecuencia de ello,*

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

una afectación al principio democrático, a los derechos fundamentales, o a sus garantías.”

(Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, julio de 2005, tesis: P./J. 52/2005, página: 954).

En consecuencia, debe reconocerse validez a la vía para conocer cuestiones previas de control constitucional de proyectos de ley, prevista en la fracción IV del artículo 70 de la Constitución del Estado de Yucatán, porque es acorde a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEXTO. Tercer Concepto de Invalidez. Creación de un solo Tribunal para dirimir conflictos de naturaleza electoral y administrativa.

Se aduce la posible inconstitucionalidad del artículo 71 de la Constitución Política del Estado de Yucatán, que establece:

“Capítulo V.

Del Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa.

Art. 71. El Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa del Poder Judicial del Estado es un órgano especializado del Poder Judicial, el cual se integrará con tres magistrados, tendrá competencia para conocer y resolver los procedimientos, juicios

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

e impugnaciones que se presenten contra actos y omisiones en materia electoral, en los términos que señale la ley; dirimir las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre la administración pública centralizada y paraestatal del estado y los municipios, y los particulares, así como las responsabilidades administrativas en que incurran los servidores públicos.

El Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa contará con plena autonomía en el dictado de sus resoluciones, las cuales serán definitivas e inatacables; su organización y funcionamiento se establecerá en la ley orgánica del Poder Judicial.

Los Magistrados del Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa deberán cumplir los mismos requisitos que los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, además de los previstos en el párrafo tercero del artículo 65 de esta Constitución.

La administración, vigilancia y disciplina en el Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa corresponderá, en los términos que señale la ley, a una comisión del Consejo de la Judicatura, el cual se integrará por el Presidente del Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa, quien la

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

presidirá, y dos miembros del Consejo de la Judicatura.

El Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa propondrá su presupuesto al Presidente del Consejo de la Judicatura para su inclusión en el proyecto de presupuesto del Poder Judicial. Asimismo, dicho Tribunal expedirá su Reglamento Interno y los acuerdos generales necesarios para su adecuado funcionamiento.”

El promovente aduce que la norma impugnada contraviene lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, básicamente porque considera que la Constitución General de la República exige la creación de órganos con determinadas características y, en la especie, el artículo 116, fracción IV, establece la creación de tribunales estatales en materia electoral y por otra parte, en la fracción V del mismo precepto constitucional se contempla la posibilidad de instituir tribunales estatales de lo contencioso administrativo.

A juicio de la parte actora se trata de instituciones diversas que no deben *fusionarse* en un solo órgano jurisdiccional, pues la separación de tribunales obedece a la especialización que cada uno debe tener, pues la materia electoral y la contenciosa administrativa son dos ramas que

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

cuentan con principios específicos que no pueden ser fusionadas en un solo órgano jurisdiccional.

Esa fusión de dos tribunales en uno llamado Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa del Poder Judicial del Estado representa, en la visión del promovente, una distorsión injustificada de la distribución de materias prevista en las fracciones IV y V del artículo 116 de la Constitución General de la República, de modo que el diseño estructural y de funciones que el Poder Reformador de Yucatán le dio al Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa, para que resuelva los conflictos electorales, las controversias administrativas y fiscales entre los órganos de gobierno y los particulares y las responsabilidades de los servidores, no conjuga con el esquema que la Norma Suprema de la Nación le dio a las autoridades electorales y a los tribunales de lo contencioso administrativo.

Además, señala que se afecta la autonomía en el funcionamiento y la independencia en los fallos del Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa, por un lado, porque se deposita en una sola autoridad la atribución de conocer y resolver los conflictos electorales, administrativos y de responsabilidades de servidores públicos y, por otro lado, porque sólo tres magistrados tendrán dichas atribuciones sin que se alcance la especialización y profesionalización que deben revestir en el funcionamiento de las autoridades

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

electorales y administrativas contenciosas, lo cual afecta la legalidad y objetividad de los procedimientos y fallos, puesto que no se garantiza que los tomadores de decisión tendrán el conocimiento especializado necesario para valorar adecuadamente los casos que se presenten.

Los anteriores planteamientos de invalidez son infundados; y para corroborarlo se estima necesario el análisis de las siguientes cuestiones.

a) ¿Las fracciones IV y V del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen necesariamente la creación de dos tribunales, uno especializado en la materia electoral y otro en materia contenciosa administrativa?

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 116 establece cuál es el diseño institucional de las entidades federativas, particularmente el primer párrafo de dicho precepto alude al principio de división de poderes, en los términos siguientes:

“Art. 116.- El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.”

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

A partir de esa división tripartita, el mismo artículo 116 establece las bases de diseño funcional y de distribución competencial entre los diferentes órganos que ejercen los poderes públicos al interior de las entidades federativas. Es así, que el segundo párrafo de esa norma constitucional señala que:

“Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

Dentro de esas normas constitucionales (a las que deben sujetarse las constituciones de todos los Estados), se encuentran las que rigen la materia electoral que en general, tiene dos expresiones que deben respetarse en la legislación estatal, a saber:

- a) Una **expresión administrativa** que tiene que ver con la conducción y administración de la organización de los comicios, así como con las autoridades electorales administrativas, y
- b) Una **expresión jurisdiccional** referida a la previsión constitucional de autoridades jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, con autonomía en su funcionamiento e independencia

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

en sus decisiones y un sistema específico de medios de impugnación en materia electoral.

En este rubro –el jurisdiccional- existe un mandato expreso y claro en el artículo 116, del que son relevantes los incisos c, l, y m:

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

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

*l) Se establezca un **sistema de medios de impugnación** para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad. Igualmente, que se señalen los supuestos y **las reglas para** la realización, en los ámbitos administrativo y jurisdiccional, de **recuentos** totales o parciales de votación;*

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

*m) Se fijen las **causales de nulidad** de las elecciones de gobernador, diputados locales y ayuntamientos, así como 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.*

Lo anterior significa que el requerimiento constitucional en materia electoral **que es** exigible a la **legislación del ámbito local**, es la creación de (i) un sistema específico de medios de impugnación de actos y resoluciones electorales, así como de (ii) un procedimiento jurisdiccional para llevar a cabo recuentos totales o parciales de la votación.

Esto se traduce en una exigencia para que las constituciones y leyes locales instituyan procesos jurisdiccionales específicamente diseñados para la materia electoral y que sirvan para resolver las impugnaciones de los actos comprendidos en ella, así como para el recuento de votos.

Pero la creación de tales competencias en las constituciones locales, no significa necesariamente la creación de un órgano específico al cual se le otorguen de manera exclusiva y excluyente esas atribuciones. Por ello, no existe impedimento

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

alguno para que cada Estado de la república defina la naturaleza del órgano jurisdiccional al que se le encomienda el desahogo de los medios de impugnación en materia electoral y el recuento jurisdiccional de los votos.

Dicho de otro modo, ninguna de los contenidos del artículo 116 constitucional implica la exigencia de crear específicamente un Tribunal que conozca sólo de la justicia electoral, en forma exclusiva y excluyente, tan es así, que el propio artículo 116 constitucional, en su segundo párrafo y en la fracción III, primer párrafo, establece: **“Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos.”**--- **“El Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los Tribunales que establezcan las Constituciones respectivas.”**

En efecto existe la obligación de los estados para crear ciertos organismos específicamente dedicados a ciertas tareas exigidas por la propia Constitución federal, como es el caso de los organismos estatales de protección derechos humanos (art. 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos) o los órganos u organismos especializados para sustanciar los mecanismos de acceso a la información (artículo 6, fracción IV de la de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Pero en esos casos, la disposición constitucional exige la creación y dedicación exclusiva de un órgano público al que se le

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

faculte para ejercer las competencias y atribuciones específicas en las áreas antes señaladas.

Al respecto, y para dar respuesta al concepto de invalidez hecho valer por el promovente, es pertinente mencionar que este Alto Tribunal al resolver el veintiocho de septiembre de dos mil ocho, la acción de inconstitucionalidad 76/2008 y sus acumuladas 77/2008 y 78/2008, respecto de la legislación local del Estado de Querétaro, sostuvo el criterio de que la fusión de los organismos – de derechos humanos y de acceso a la información pública- en un órgano llamado “Comisión Estatal de Derechos Humanos y Acceso a la Información Pública”, representa una distorsión injustificada de la distribución orgánica constitucionalmente prevista.

Tal criterio no es aplicable al caso que se estudia y para corroborarlo, se estima necesario reproducir las consideraciones esenciales del pronunciamiento, que dicen:

“Esa distorsión es relevante e injustificada, en virtud de los principios de autonomía y especialización previstos en los artículos 6º y 102, apartado B, de la Norma Suprema.

El hecho de que la Constitución Federal exija la creación, por un lado, de una comisión estatal de derechos humanos y, por otro lado, de un

organismo de acceso a la información, implica la existencia de un mandato constitucional en el sentido de que ambos organismos deben ser autónomos (inclusive) uno del otro, lo que, desde una perspectiva lógica, resulta imposible en caso de que se encuentren fusionados.

Esa ausencia de autonomía bilateral, a su vez, pone en tela de juicio la protección efectiva, especializada, imparcial e independiente de los derechos fundamentales que se deben proteger por cada órgano.

Por un lado, la posible emisión de meras recomendaciones –como es propio de las Comisiones sobre Derechos Humanos– para proteger el derecho a la información sería insuficiente para garantizar su contenido de una manera efectiva, tal como lo exige el artículo 6° constitucional.

Por otro lado, podría darse el caso de un conflicto de intereses entre ambas funciones y/o competencias, de la cual tuviera que hacerse cargo un mismo organismo, por ejemplo, cuando se le exigiera fungir como instituto de control de acceso a la información pública gubernamental respecto

de documentos que obraran en sus propios archivos relacionados con la investigación de violaciones a los derechos humanos, caso en el cual se llegaría a la posición, incompatible, de fungir simultáneamente como sujeto obligado a proporcionar información, y como órgano regulador del acceso a la información, lo cual resultaría inaceptable.

En efecto, la fracción IV del segundo párrafo del artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos y que estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales con autonomía operativa, de gestión y de decisión, en los siguientes términos:

La citada fracción IV prevé características específicas para los órganos garantes del derecho de acceso a la información, de tal suerte que no queda al arbitrio de los legisladores dotar a dichos órganos de ciertas particularidades; por el contrario, es mandato constitucional crear órganos con ciertas características, que precisamente

garanticen de manera uniforme y efectiva el ejercicio del derecho de acceso a la información.

En ese sentido, la fracción IV es determinante en atribuirles a los órganos garantes, especialidad en la materia, es decir, éstos deben conocer exclusivamente del derecho de acceso a la información, por lo que no resulta procedente que dicha materia se sume a las que ejerce otro órgano, aun cuando ese otro órgano esté dotado de autonomía operativa, de gestión y de decisión; o bien, se pretenda, como acontece en la especie, fusionar dos órganos que han sido establecidos en la Constitución Federal con alcances diversos.

En otras palabras, la característica de especialidad debe interpretarse como la cualidad del órgano garante del derecho de acceso a la información para conocer de manera exclusiva respecto de dicha materia, por lo que resulta incompatible su fusión con cualquier otro órgano del Estado.

(...)

De los motivos expresados se advierte que la especialización que debe caracterizar a los órganos garantes del derecho de acceso a la información, encuentra sustento en la forma y términos en que se busca garantizar dicho derecho, así como en el

fortalecimiento del mismo, en tanto se constituye como una herramienta fundamental para la consolidación de la democracia.

La característica de especialidad que expresamente se confirió a los órganos garantes del derecho de acceso a la información, es parte de un conjunto de principios y bases que tienen como propósito el fortalecimiento de la garantía individual prevista en el artículo 6° Constitucional. Es así que el diseño de un esquema institucional que la Constitución Federal considera idóneo para ese fin, debe ser atendido por el legislador, al constituirse como uno de los elementos que el Constituyente consideró relevante para garantizar el derecho de acceso a la información.

El requisito de especialización implica pues, que los órganos u organismos no tengan competencias diversas a las directamente vinculadas al derecho de acceso a la información.

En ese orden de ideas, el hecho de que el artículo 6° constitucional hable de órganos u organismos, no debe llevar a pensar que los mecanismos institucionales de protección del derecho a la información pueden estar comprendidos dentro

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

otros organismos encargados de proteger los derechos fundamentales, como aquellos fundados en el artículo 102, apartado B, del texto básico.”

Resulta claro que el criterio que antecede no es aplicable en el caso, en virtud de que en materia de derechos humanos y tratándose de acceso a la información pública, las disposiciones de la Constitución Federal ordenan la autonomía y especificidad de las leyes en esas ramas jurídicas, y contienen también el mandato expreso e inequívoco para la creación y dedicación exclusiva del órgano al que se le debe otorgar el ejercicio pleno y autónomo de cada una de esas competencias materiales específicas, lo que no sucede respecto de la justicia electoral estatal ni respecto de la justicia administrativa local.

En esa medida, no existe ningún impedimento constitucional para que la Constitución estatal encomiende las competencias de la justicia electoral, ya sea a una Sala del Tribunal Superior de Justicia, ya sea a un Tribunal específico del propio poder judicial del Estado, o bien a un Tribunal autónomo (como era el caso en el Estado de Yucatán hasta antes de la reforma que se impugna).

En ese sentido, y de conformidad con el artículo 116, fracción III de la Constitución Federal, cada Estado de la República tiene la potestad de definir en sus normas la conformación de su Poder Judicial, precisando cuáles son los órganos, juzgados o tribunales que lo conforman, así como la

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

competencia y atribuciones que a cada uno corresponde, y es válido que la justicia electoral y la administrativa se le encomienden a este Poder, sin que se advierta restricción alguna para que el Tribunal judicial que legalmente deba conocer de asuntos de naturaleza pueda resolver también de asuntos de otra materia (como la jurisdicción contenciosa administrativa) en virtud de que la exigencia constitucional para garantizar la autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, se refiere propiamente al desempeño de su función jurisdiccional para emitir resoluciones con imparcialidad, objetividad y profesionalismo, sin presiones o injerencias de otros poderes, autoridades o personas, mas no se deduce que el Tribunal deba conocer sólo de la justicia electoral, en forma exclusiva y excluyente.

Al respecto, este Alto Tribunal ha determinado los principios que deben estar garantizados por las Constituciones y leyes estatales para que se logre una plena independencia y autonomía de los Poderes Judiciales locales, que son naturalmente extensivos a los Tribunales Electorales y Administrativos cuando estén incorporados a dicho poder, de conformidad con los criterios jurisprudenciales siguientes:

“PODERES JUDICIALES LOCALES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES CON QUE DEBEN CONTAR PARA GARANTIZAR SU INDEPENDENCIA Y AUTONOMÍA. La finalidad de la reforma a los artículos 17 y 116 de la Constitución Política de los

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

Estados Unidos Mexicanos, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de marzo de 1987, fue el fortalecimiento de la independencia y autonomía de los Poderes Judiciales Estatales, al establecer que éstas deberán garantizarse en las Constituciones Locales y leyes secundarias. Así, para garantizar la independencia judicial en la administración de justicia local, en el referido artículo 116 se previeron diversos principios a favor de los Poderes Judiciales Locales, consistentes en: a) el establecimiento de la carrera judicial, debiéndose fijar las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de los funcionarios judiciales; b) la previsión de los requisitos necesarios para ocupar el cargo de Magistrado así como las características que éstos deben tener, tales como eficiencia, probidad y honorabilidad; c) el derecho a recibir una remuneración adecuada e irrenunciable que no podrá disminuirse durante su encargo, y d) la estabilidad o seguridad en el ejercicio del cargo, lo que implica la fijación de su duración y la posibilidad de que sean ratificados al término del periodo para el que fueron designados, a fin de que alcancen la inamovilidad. Estos principios deben estar garantizados por las Constituciones y leyes estatales para que se logre una plena

independencia y autonomía de los Poderes Judiciales Locales; sin embargo, en caso de que en algún Estado de la República no se encuentren contemplados, ello no significa que el Poder Judicial de dicho Estado carezca de principios a su favor, toda vez que al estar previstos en la Constitución Federal son de observancia obligatoria.” (Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, Febrero de 2006, tesis: P./J. 15/2006, página: 1530).

“TRIBUNALES ELECTORALES DE LOS ESTADOS. SI SON PARTE DEL PODER JUDICIAL, RIGEN PARA ELLOS LAS REGLAS ESPECÍFICAS PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN III, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Si un Estado al legislar en las materias judicial y electoral, en términos de lo establecido por los artículos 17 y 116, fracciones III y IV, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone en su Constitución que el Poder Judicial se depositará, entre otros, en el Tribunal Electoral, es decir, que éste integra a aquél, para el debido respeto del principio rector en materia electoral, consagrado en el inciso c) de la fracción IV del artículo 116 citado, consistente en garantizar la autonomía en el funcionamiento de la autoridad

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

jurisdiccional encargada de resolver las controversias en esta materia y la independencia en sus decisiones, debe acatar las reglas específicas que prevé la fracción III del propio artículo 116 de la Carta Magna, a fin de hacer efectiva la independencia judicial en la administración de justicia local que las leyes, tanto federales como locales, deben garantizar conforme a lo que señala el artículo 17 de la Norma Fundamental, sin hacer distinción alguna en razón de la especialización de los tribunales que formen parte de ese poder.” (Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, febrero de 2002, tesis P./J. 8/2002, página 594).

Claramente y de conformidad con las tesis que anteceden, los principios que garantizan la autonomía e independencia de los Poderes Judiciales en el ejercicio de su función (a saber: el establecimiento de la carrera judicial, la previsión de los requisitos necesarios para ocupar el cargo de Magistrado y las características que éstos deben tener, el derecho a recibir una remuneración adecuada e irrenunciable que no podrá disminuirse durante su encargo, y la estabilidad o seguridad en el ejercicio del cargo), cuando se extienden también a los tribunales en materia electoral y administrativa que le sean incorporados al propio Poder Judicial del Estado, serán suficientes para tener por satisfechos los requisitos de autonomía a que se refieren las

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

bases constitucionales del artículo 116, fracción III, de la Constitución Federal.

En ese orden de ideas, los principios de autonomía en el funcionamiento de la autoridad jurisdiccional y de independencia de sus decisiones, se garantizan en la Constitución del Estado de Yucatán, por los motivos que más adelante se verán, y en modo alguno se refieren a la exigencia de crear un Tribunal “autónomo” que sólo ejerza jurisdicción especializada en materia electoral, en virtud de que los Estados tienen la potestad de definir en su Constitución y en las leyes locales la conformación de su Poder Judicial, precisando cuál es la autoridad o Tribunal que ejercerá la función jurisdiccional materia electoral y/o en la materia administrativa, ya sea como Sala del Tribunal Superior de Justicia ó como Tribunal específico perteneciente al propio poder judicial (como sucede en el caso), o bien, establecer tribunales autónomos, separados del poder judicial, que conozcan de cada una de esas materias.

En relación con lo anterior, este Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad 30/2001 y su acumulada 31/2001, fallada el veintiocho de enero de dos mil dos, en la cual se sostuvo, entre otras consideraciones, lo siguiente:

1. Que la Carta Magna, en sus artículos 17, párrafos segundo y tercero, y 116, fracciones III y IV, además de consagrar como atributos propios de la administración de

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

justicia, el de gratuidad y el de que las resoluciones de los tribunales se dicten de manera pronta, completa e imparcial, exige que las leyes federales y locales establezcan los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones, otorgando expresamente a los Estados la facultad y correlativa obligación, para que en ejercicio de su soberanía determinen, por un lado, los tribunales a través de los cuales se ejercerán los Poderes Judiciales Locales, fijándoles reglas específicas que deben consagrar y garantizar en sus Constituciones y Leyes Orgánicas, a través de las cuales se instituya plenamente la independencia judicial.

2. Que si una entidad federativa, en ejercicio de su soberanía, al legislar en las materias judicial y electoral, establece en su Constitución que el Poder Judicial del Estado se ejercerá, entre otros, por el Tribunal Electoral Local, es decir, que integra este Tribunal al Poder Judicial, para acatar el principio rector que en materia electoral consagra el inciso c) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución General de la República, consistente en garantizar la autonomía en el funcionamiento del Tribunal encargado de resolver las controversias en dicha materia y la independencia en sus decisiones, debe adoptar las reglas específicas que prevé la fracción III del artículo supremo citado a fin de garantizar la independencia judicial, en la medida que esta última fracción faculta a los Estados para

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

determinar en sus Constituciones los tribunales que integren su Poder Judicial y, además, fija principios que deben consagrarse y garantizarse, sin hacer distinción alguna en razón de la especialización de los tribunales que formen parte de ese Poder.

3. En consecuencia, si un Estado, al legislar en las materias judicial y electoral locales, en términos de lo establecido por los artículos 17 y 116, fracciones III y IV, inciso c), de la Constitución General de la República, establece en su Constitución Local que el Poder Judicial del Estado se ejercerá, entre otros, por el Tribunal Electoral Local, es decir, que integra este Tribunal al Poder mencionado, para el debido respeto del principio rector en materia electoral consistente en garantizar la autonomía en el funcionamiento de la autoridad jurisdiccional encargada de resolver las controversias en esta materia y la independencia en sus decisiones, debe acatar las reglas específicas que prevé la fracción III del artículo supremo citado a fin de garantizar la independencia judicial, entre ellas, la relativa a la estabilidad o seguridad en el ejercicio del cargo de los Magistrados que integren todos los tribunales del Poder Judicial del Estado, que supone, además de la fijación del tiempo de duración en el ejercicio del cargo, la posibilidad de reelección al término del período relativo, como requisitos para obtener la inamovilidad.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

Por otra parte, la fracción IV, incisos b) y c) del artículo 116 constitucional establece que en materia electoral las constituciones y leyes de los Estados garantizarán que en el ejercicio de esa función sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad; así como 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 este aspecto, el Tribunal Pleno resolvió el veintidós de agosto de dos mil cinco, por unanimidad de diez votos, la acción de inconstitucionalidad 19/2005, en la cual se precisaron los principios rectores en materia electoral, en los términos siguientes:

- a) El principio de legalidad significa la garantía formal para que los ciudadanos y las autoridades electorales actúen en estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley, de tal manera que no se emitan o desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias al margen del texto normativo.
- b) El principio de imparcialidad consiste en que en el ejercicio de sus funciones, las autoridades electorales eviten irregularidades, desviaciones o la proclividad partidista.
- c) El principio de objetividad obliga a que las normas y mecanismos del proceso electoral estén diseñadas para

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

evitar situaciones conflictivas sobre los actos previos a la jornada electoral, durante su desarrollo y en las etapas posteriores a la misma.

- d) El principio de certeza 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 la actuación de las autoridades electorales está sujeta.

- e) Los conceptos de autonomía en el funcionamiento e independencia en las decisiones de las autoridades electorales, implican una garantía constitucional a favor de los ciudadanos y de los propios partidos políticos, y se refiere a aquella situación institucional que permite a las autoridades electorales emitir 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 ya sea de superiores jerárquicos, de otros poderes del Estado o, incluso, de personas con las que guardan alguna relación de afinidad política, social o cultural.

De lo anterior se puede apreciar que los principios de autonomía en el funcionamiento de “las autoridades electorales” e independencia de sus decisiones se refieren propiamente al desempeño de sus funciones con imparcialidad, objetividad y profesionalismos, sin presiones o injerencias de otros poderes,

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

autoridades o personas, lo cual se garantiza contundentemente con las salvaguardas y recaudos constitucionales que le corresponden al Poder Judicial de cada entidad federativa.

Ahora bien, toda la interpretación constitucional que se ha expuesto relativa a la autonomía e independencia de la función judicial en materia electoral, resulta también atendible en este caso, respecto de la jurisdicción contenciosa administrativa que prevé el artículo 116, fracción V, de la Constitución Federal, en los términos siguientes:

“V.- Las Constituciones y leyes de los Estados podrán instituir Tribunales de lo Contencioso-Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones”.

Esta norma no establece una obligación de instituir tribunales de lo contencioso administrativo, sino que significa la posibilidad expresa de que cada Estado de la República los instituya sin que pertenezcan al Poder Judicial estatal.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

Así, la Constitución Federal faculta a los Estados para que en sus constituciones y leyes instituyan Tribunales de lo contencioso administrativo que pueden estar incorporados o no en el poder judicial local. Pero cuando decidan instituirlos como órganos distintos al Poder Judicial, deberán estar dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, lo cual implica que las normas que regulen su organización y funcionamiento deben contemplar los principios básicos que garanticen su imparcialidad e independencia, conforme a los criterios contenidos en las tesis siguientes:

“ADMINISTRACIÓN E IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. LOS ÓRGANOS PERTENECIENTES AL PODER JUDICIAL NO SON LOS ÚNICOS ENCARGADOS DE REALIZAR ESA FUNCIÓN. Es cierto que en términos del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes. Sin embargo, de ese precepto constitucional no se desprende que los órganos pertenecientes al Poder Judicial sean los únicos encargados de administrar e impartir justicia, ni que los organismos que formalmente son integrantes del Poder Ejecutivo tengan impedimento para sustanciar procedimientos administrativos y emitir sus

resoluciones, tan es así, que en el artículo 73, fracción XXIX-H, de la propia Constitución, se faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, que no pertenecen al Poder Judicial, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y que tienen a su cargo dirimir las controversias suscitadas entre la administración pública federal y los particulares, así como para establecer las normas para su organización, funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones, de ahí que la administración e impartición de justicia que tutela el artículo 17 constitucional, puede desempeñarse por órganos del Estado que, aunque no son formalmente integrantes del Poder Judicial, están en aptitud de realizar actos en sentido material e intrínsecamente jurisdiccionales, sin importar que el órgano estatal que los realice pertenezca al Poder Legislativo, al Judicial o al Ejecutivo, siempre y cuando la ley los autorice para ello y no haya prohibición constitucional al respecto.
(Semanaario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI, enero de 2005, tesis 1a. CLV/2004, página 409).

“TRIBUNAL ADMINISTRATIVO. SUS NOTAS DISTINTIVAS PARA LA PROCEDENCIA DEL AMPARO DIRECTO. Los artículos 73, fracción XXIX-H, 116, fracción V, y 122, base quinta, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, facultan al Congreso de la Unión, a las Legislaturas Locales y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, respectivamente, para crear tribunales de lo contencioso-administrativo con plena autonomía para dictar sus fallos. De conformidad con esas normas supremas, para que una autoridad administrativa, al realizar funciones jurisdiccionales, tenga la naturaleza de Tribunal administrativo y, por ende, sus resoluciones sean susceptibles de reclamarse en amparo uniinstancial, se requiere: a) Que sea creado, estructurado y organizado mediante leyes expedidas por el Congreso de la Unión o por las Legislaturas Locales; b) Que el ordenamiento legal respectivo lo dote de autonomía plena para fallar con el fin de garantizar su imparcialidad e independencia; y c) Que su función sea la de dirimir conflictos que se susciten entre la administración pública y los particulares. (Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, Abril de 1998, tesis P./J. 26/98, página 20).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

Todo lo anterior significa que el contencioso administrativo es una especie dentro del gran género de la administración de justicia previsto en el artículo 17 constitucional, y que ese tipo de justicia puede ser encomendado válidamente a un órgano jurisdiccional no perteneciente al Poder Judicial, con la exigencia de que dicho órgano esté dotado de plena autonomía para dictar sus fallos.

El origen de esa exigencia de autonomía se explica a partir de la histórica vinculación orgánica de los tribunales administrativos al poder ejecutivo, cuyos actos son la materia principal del procedimiento contencioso administrativo. En otras palabras, la autonomía de los tribunales administrativos prevista en el artículo 116, fracción V, de la Constitución Federal, procura generar condiciones de independencia para los encargados de la justicia administrativa, similares a las que rigen al poder judicial (cuando no están adscritos a éste), con la finalidad de garantizar la imparcialidad en sus decisiones.

Cabe señalar que el Tribunal Contencioso Administrativo previsto en la Constitución de Yucatán, hasta antes de la reforma que dio origen a la presente Acción de Inconstitucionalidad, formaba parte del Poder Ejecutivo del Estado. En ese contexto, la garantía de autonomía cobraba particular relevancia institucional y era claramente aplicable la exigencia prevista en el artículo 116, fracción V de la Constitución Federal.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

El efecto de la reforma, es adscribir la jurisdicción contenciosa administrativa al Poder Judicial de Yucatán. La reforma constitucional impugnada no ha derogado la administración de justicia administrativa, sino que la ha encomendado al Poder Judicial del Estado sin que exista ningún impedimento o prohibición constitucional para ello. Ese Poder estará compuesto de los órganos y tribunales que la ley indique, para atender las materias que se les encomienden, sin que exista ningún impedimento para que el Tribunal encargado de la materia contenciosa administrativa tenga también encomendada otra materia jurisdiccional, propia del Poder Judicial Estatal al que pertenece.

El Poder Judicial es una unidad y, como ya sea explicado antes, está dotado de autonomía constitucional para la emisión de fallos independientes, autónomos e imparciales, por lo que cuando se cumplen las condiciones de autonomía judicial general, se satisfacen también las exigencias institucionales de autonomía para la justicia electoral, la justicia administrativa, o cualquiera otra de las ramas de la impartición de justicia, cuando éstas se atribuyen a órganos jurisdiccionales del poder judicial legalmente facultados para atender los procesos y medios propios de cada una de esas ramas de la administración de justicia.

Así, el Estado de Yucatán en la reforma impugnada no se aparta de la previsión constitucional que lo faculta para instituir un Tribunal de lo contencioso administrativo, sino que ha

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

encomendado esa competencia al Poder Judicial, y dentro del diseño orgánico interno de ese poder, se ha facultado a uno de sus órganos para conocer de jurisdicción contenciosa administrativa y de la jurisdicción especializada en materia electoral, lo cual es acorde a su potestad de configurar orgánicamente al Poder Judicial a través de la Constitución y las leyes locales.

En suma, el artículo 116 fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, permite instituir tribunales no pertenecientes al poder judicial, exclusivamente para administrar la justicia de lo contencioso administrativo, pero su establecimiento no es condición necesaria para que exista la justicia administrativa en el Estado que bien puede ser encomendada válidamente al Poder Judicial Local, a través de uno de los órganos o tribunales que lo integran.

Lo anterior, con fundamento en lo dispuesto por el párrafo primero de la fracción III del artículo 116 de la Constitución Federal que establece:

Art. 116.- El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

...

III.- El Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas.

Por ello, el diseño que confiere la jurisdicción electoral y la jurisdicción contenciosa y administrativa, a un mismo órgano de impartición de justicia, emanado de la libre configuración legislativa de las entidades federativas, encuentra fundamento constitucional cuando se trata de órganos que forman parte del Poder Judicial de la entidad, lo que no podría ocurrir fuera de dicho poder.

En conclusión, las fracciones IV y V del artículo 116 de la Constitución Federal no exigen la creación de tribunales diferenciados orgánicamente, ni impide que la justicia electoral y la justicia administrativa sean encomendadas al Poder Judicial del Estado, a través de los órganos que lo integran.

b) ¿La Constitución de Yucatán “fusiona” la justicia electoral y la justicia administrativa al encomendar ambas materias al Poder Judicial, a través de un mismo órgano?

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

El promovente afirma que la reforma impugnada “fusionó” a la justicia electoral y la justicia administrativa porque, a su juicio, son ámbitos autónomos, exclusivos y excluyentes entre sí, de tal suerte que al encomendarlos al mismo órgano jurisdiccional se violentó la exigencia de autonomía prevista en la Constitución federal, con lo que se distorsiona la distribución de competencias y se afecta el resultado de la impartición de la justicia.

Sin embargo, ya se ha explicado que no existe una exigencia constitucional de instituir dos órganos ajenos al poder judicial del Estado, sino que existen exigencias constitucionales que pueden ser encomendadas al poder judicial o a órganos distintos a él, en cuyo caso será necesario garantizar su autonomía y la independencia funcional.

Ahora bien, la justicia electoral y la justicia administrativa no se fusionaron en la Constitución del Estado de Yucatán. Ambas jurisdicciones se encuentran previstas de manera específica y separada, puesto que en su artículo 16, apartado A, prevé expresamente un sistema de medios de impugnación en materia electoral, y en el artículo 25 consagra los recuentos jurisdiccionales totales o parciales de las votaciones, todo ello a cargo del Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa del Poder Judicial del Estado.

El artículo 71 de la Constitución local, que se impugna, establece otras dos competencias del Tribunal de Justicia

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

Electoral y Administrativa, que incluyen también las de (i) dirimir las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre la administración pública centralizada y paraestatal del Estado y los municipios, y los particulares, así como (ii) las responsabilidades administrativas en que incurran los servidores públicos.

Es claro que existen diversas materias específicas que están encomendadas al Poder Judicial del Estado, quien las ejercerá a través de un mismo órgano que contará –tal y como lo indica el texto del mismo precepto- con autonomía en el dictado de sus resoluciones, lo que se respalda con la autonomía judicial prevista en el artículo 64 y que junto con otros dispositivos de la Constitución, conforman el régimen de salvaguardas para la independencia judicial:

"Título Sexto. DEL PODER JUDICIAL

Capítulo I. Del Poder Judicial.

Art. 64.- El Poder Judicial del Estado se deposita en el Tribunal Superior de Justicia, en el Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa, en el Tribunal de los Trabajadores al Servicio del Estado y de los Municipios, en los juzgados de primera instancia y en los demás establecidos o que en adelante establezca la ley. En el ejercicio de la función judicial impartirá justicia con apego a los principios de

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

autonomía, imparcialidad, independencia, legalidad, objetividad y seguridad jurídica”.

No es ajena a la administración de justicia la existencia de materias diferentes, autónomas, claramente separadas y diferenciadas, pero encomendadas a un mismo órgano jurisdiccional, que funcionará como Tribunal único en su integración pero mixto en sus competencias, y que bien puede desahogar con pulcritud y orden cada uno de los distintos procesos que tiene a su cargo.

Así, la especialidad de la materia radica en la especificidad de sus procesos, plazos, recursos y características y no en la denominación o dedicación exclusiva del órgano que los conduce y resuelve.

El propio Tribunal Superior de Justicia del Estado tiene diversas funciones y competencias, según funcione en salas, en pleno o erigido como Tribunal constitucional, sin que la unidad e identidad del órgano signifique la confusión, mixtura o fusión de las atribuciones y materias que tiene encomendadas.

Por lo anterior, existen disposiciones constitucionales en el Estado de Yucatán, apegadas a la Constitución Federal, que definen la materia propia de la justicia electoral y aseguran los extremos previstos en el artículo 116, fracciones IV y V, de la Constitución federal; asimismo, hay normas constitucionales

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

locales que aseguran la autonomía exigida para la justicia electoral y administrativa sin perjuicio de que la atención de ambas materias quede a cargo de uno solo de los tribunales integrantes del Poder Judicial del Estado.

A mayor abundamiento, cabe señalar que las resoluciones de este Tribunal mixto, estarán sujetas a diferentes mecanismos de control y revisión, así como a diferentes principios según se trate de materia electoral, administrativa o de responsabilidades, sin que ello ponga en riesgo el resultado de la impartición de justicia, puesto que cada procedimiento y medio de impugnación habrá de estar identificado y sujeto a las normas y reglas que le son propios y acordes a su naturaleza.

Así pues, aunado a que no existe norma constitucional que obligue a la creación de tribunales electorales o administrativos dedicados única y exclusivamente a dichas materias, y toda vez que ambas materias y competencias se han mantenido constitucionalmente separadas en el Estado, aún cuando se han depositado en el mismo órgano del poder judicial de la entidad, no puede considerarse que ambas materias han sido fusionadas y por lo tanto, es infundado que exista transgresión a las disposiciones de la Constitución Federal, en particular a las fracciones IV y V del artículo 116 de la Carta Magna.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

c) ¿La especialidad, profesionalismo de los titulares en este caso, afecta el resultado objetivo, independiente e imparcial de los fallos en materia electoral o administrativa?

El promovente aduce que la composición de un solo Tribunal encargado de la justicia electoral y la administrativa, comprometerá la imparcialidad y profesionalismo en los fallos, porque se trata de especialidades jurídicas diferentes.

Para determinar si la conformación del Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa del Poder Judicial del Estado de Yucatán, se sujeta a las bases constitucionales o principios que derivan del artículo 116, fracciones IV, incisos b) y c), y V, de la Constitución Federal, para emitir sus fallos con absoluta autonomía, independencia e imparcialidad, se procede al análisis específico de la norma impugnada.

En ese sentido, la Constitución del Estado de Yucatán es acorde con el artículo 116, fracción IV, de la Constitución Federal, puesto que en su artículo 16, apartado A, prevé expresamente un sistema de medios de impugnación en materia electoral y, asimismo, en su artículo 25 prevé los recuentos jurisdiccionales totales o parciales de las votaciones, todo ello a cargo del Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa del Poder Judicial del Estado.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

Además, el artículo 71 de la Constitución local establece otras dos competencias del Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa, que incluyen también las de (i) dirimir las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre la administración pública centralizada y paraestatal del Estado y los municipios, y los particulares, así como (ii) las responsabilidades administrativas en que incurran los servidores públicos.

Conforme al diseño orgánico que establece la Constitución de Yucatán vigente, la competencia para conocer de ambas jurisdicciones –administrativa y electoral– se encomendó a un solo órgano del Poder Judicial del Estado, dotado de autonomía para el dictado de sus resoluciones, como enseguida se analiza.

En principio, conviene destacar cuál es el contenido del artículo 71 de la Constitución local, impugnado en esta vía, a saber:

1. El Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa forma parte del Poder Judicial del Estado de Yucatán, siendo un órgano especializado.
2. Se integra con tres Magistrados y le compete resolver procedimientos, juicios e impugnaciones contra actos y omisiones en materia electoral; dirimir controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre la

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

administración pública centralizada y paraestatal de la entidad y los Municipios, así como de las responsabilidades administrativas en que incurran los servidores públicos.

3. El Tribunal cuenta con plena autonomía en el dictado de sus resoluciones, las cuales son definitivas e inatacables.
4. Su organización y funcionamiento se establecerá en la Ley Orgánica del Poder Judicial.
5. Sus Magistrados deberán reunir los requisitos exigidos para ser Magistrado del Tribunal Superior de Justicia, además de los establecidos en el artículo 65 de la Constitución del Estado de Yucatán.
6. La administración, vigilancia y disciplina en el Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa corresponderá a una Comisión del Consejo de la Judicatura, la cual se integrará por el Presidente del Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa quien la presidirá y dos miembros del Consejo de la Judicatura.
7. El Tribunal propondrá su presupuesto al Presidente del Consejo de la Judicatura para su inclusión en el proyecto de Presupuesto del Poder Judicial.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

8. El Tribunal expedirá su Reglamento Interno y los acuerdos generales que estime necesarios para su adecuado funcionamiento.
9. Por otra parte, las disposiciones de la misma Constitución estatal, vinculadas con el tema en estudio, son las siguientes:

De la Constitución del Estado de Yucatán:

“Artículo 64.- El Poder Judicial del Estado se deposita en el Tribunal Superior de Justicia, en el Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa, en el Tribunal de los Trabajadores al Servicio del Estado y de los Municipios, en los Juzgados de Primera instancia y en los demás establecidos o que en adelante establezca la ley. En el ejercicio de la función judicial impartirá justicia con apego a los principios de autonomía, imparcialidad, independencia, legalidad, objetividad y seguridad jurídica.

La ley establecerá y organizará los Juzgados de Primera Instancia; así mismo, fijará el procedimiento para la designación de los jueces y los requisitos para su permanencia en el cargo.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

El Tribunal Superior de Justicia es la máxima autoridad del Poder Judicial y estará integrado por once Magistrados, quienes tendrán su respectivo suplente para casos de ausencias mayores a tres meses; funcionará en Pleno y en Salas, de conformidad con lo dispuesto por esta Constitución y las leyes.

Las Salas del Tribunal Superior de Justicia podrán ser unitarias o colegiadas, estas últimas estarán integradas por tres Magistrados cada una. Las Salas conocerán de las materias, recursos y procedimientos que establezcan esta Constitución y las leyes respectivas.

Sus sesiones serán públicas, salvo cuando lo exija la moral o el interés público y en los casos previstos en la ley.

Las resoluciones del Pleno del Tribunal Superior de Justicia serán definitivas e inatacables, por lo que contra ellas no procederá juicio, ni recurso alguno.

El Pleno del Tribunal Superior de Justicia, con la finalidad de realizar una adecuada distribución

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

de los asuntos que le competen a las Salas del Tribunal, estará facultado para expedir acuerdos generales, que deberán ser publicados en el órgano de difusión oficial del Estado para todos los efectos legales que corresponda.

Cada cuatro años, el Pleno del Tribunal Superior de Justicia elegirá de entre sus miembros al Presidente del Tribunal, quien no integrará Sala y podrá ser reelecto para un período más.

El Presidente del Tribunal Superior de Justicia será el representante legal del Poder Judicial, con las atribuciones que le confiere esta Constitución y la ley.

La ley fijará los términos en que sean obligatorios los criterios que establezcan las Salas y el Pleno del Tribunal Superior de Justicia, sobre la interpretación de esta Constitución, las leyes y reglamentos estatales o municipales, así como los requisitos para su interrupción y modificación, sin contravenir la jurisprudencia de los Tribunales de la Federación.

Los Magistrados del Poder Judicial del Estado durarán en el ejercicio de su cargo seis años, contados a partir de la fecha en que rindan el Compromiso Constitucional, al término de los cuales podrán ser ratificados por un segundo período de hasta por nueve años más y durante el ejercicio de su cargo sólo podrán ser removidos en los términos que establezcan esta Constitución y las leyes de responsabilidades de los servidores públicos.

Al término de los quince años a que se refiere este artículo, los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia tendrán derecho a un haber por retiro vitalicio, con base en las percepciones de los Magistrados en activo y conforme lo que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Los Magistrados y Jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo.

La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial del Estado, con excepción del Tribunal Superior de Justicia, estará a cargo del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial, de

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

conformidad con las bases que establezcan esta Constitución y las leyes.

El presupuesto asignado al Poder Judicial del Estado no podrá ser inferior al dos por ciento del total del gasto programable, el cual no será disminuido respecto al del año anterior y se fijará anualmente, en la forma y términos que establezca la ley.

El Tribunal de los Trabajadores al Servicio del Estado y de los Municipios es un órgano jurisdiccional del Poder Judicial, que tendrá competencia para resolver los asuntos laborales que surjan entre las autoridades y sus trabajadores, con las atribuciones y la estructura que le confiera la ley.

Las leyes establecerán medios alternativos a la vía jurisdiccional contenciosa para dirimir controversias y los órganos encargados de su aplicación.”

“Artículo 65.- Para ser designado Magistrado del Poder Judicial del Estado se deberá:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, y tener, además, la calidad de ciudadano yucateco;

II.- Estar en ejercicio de sus derechos políticos y civiles;

III.- Poseer al día de la designación título profesional de abogado o licenciado en derecho, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello, con antigüedad mínima de diez años;

IV.- Cumplir con lo dispuesto en la fracción IV del Artículo 95 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

V.- Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación y menos de sesenta y cinco;

VI.- Haber residido en el Estado durante los dos años anteriores al día de la designación, y

VII.- No haber sido titular del Poder Ejecutivo del Estado, de alguna de las dependencias o entidades de la Administración Pública del

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

Estado de Yucatán, de un organismo autónomo, Senador, Diputado Federal, Diputado local, Presidente Municipal o ministro de culto, durante un año previo al día de la designación.

Los Magistrados de la Sala especializada en Justicia para Adolescentes deberán acreditar tener los conocimientos suficientes en la materia.

Los Magistrados del Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa deberán acreditar experiencia y conocimientos en materias electoral y administrativa y no ser, ni haber sido dirigentes en los órganos nacionales, estatales o municipales, de algún partido político, durante los 3 años previos al de la elección, en términos de lo previsto en la Ley de la materia.

Los Magistrados del Tribunal de los Trabajadores al Servicio del Estado y Municipios deberán acreditar experiencia y conocimientos en materia laboral, en términos de lo previsto en la Ley de la materia.”

Artículo 66.- Las propuestas para ocupar el cargo de Magistrado del Poder Judicial deberán

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

considerar a personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la procuración o la impartición de justicia o en la carrera judicial o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica, de conformidad con el siguiente procedimiento.

El titular del Poder Ejecutivo formulará una terna que enviará al Congreso del Estado para que, una vez analizadas las propuestas y dentro del plazo de treinta días naturales, proceda a designar a un Magistrado con el voto de la mayoría de los miembros presentes en la sesión.

En el caso de los Magistrados del Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa deberán provenir de propuestas de Universidades y asociaciones de profesionistas del Derecho, en términos de lo previsto en la Ley de la materia.

Los Magistrados podrán ser ratificados por el Congreso del Estado, siempre que durante su ejercicio en el cargo hayan actuado con apego a los principios que rigen la función judicial.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

Para tal efecto, el Pleno del Tribunal Superior de Justicia formulará una evaluación de desempeño que acredite la actuación profesional y ética en el cargo, en los términos de la ley. Dicha evaluación deberá ser presentada al Congreso del Estado para que este órgano la considere y dictamine lo procedente, lo cual deberá ser aprobado por mayoría de los Diputados presentes en la sesión relativa, de conformidad con lo que establezca la ley.”

Como se puede apreciar, la Constitución del Estado de Yucatán, en su artículo 71 impugnado y en los diversos 64, 65 y 66, sí estableció las bases o principios que garantizan la autonomía e independencia del Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa del Poder Judicial del Estado, necesarios para que emita sus resoluciones en ambas materias, con absoluta imparcialidad, como lo exige el artículo 116 en sus fracciones III, IV, inciso c), y V, de la Constitución Federal, en tanto se prevé el establecimiento de la carrera judicial, la previsión de los requisitos necesarios para ocupar el cargo de Magistrado y las características que éstos deben tener, el derecho a recibir una remuneración adecuada e irrenunciable que no podrá disminuirse durante su encargo, y la estabilidad o seguridad en el ejercicio del cargo.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

Así pues, es infundado que la creación de un solo Tribunal que tenga a su cargo, tanto la justicia administrativa como la electoral, comprometa la especialidad y profesionalismo de los titulares y, en consecuencia, el resultado objetivo, independiente e imparcial de sus fallos.

Lo anterior, en virtud de que la Constitución del Estado de Yucatán en sus artículos 65 y 66, párrafo tercero, establece los requisitos y mecanismos de selección de los titulares que tendrán a su cargo la función judicial, precisando que deberán acreditar experiencia y conocimientos en materias electoral y administrativa y no ser, ni haber sido dirigentes en los órganos nacionales, estatales o municipales, de algún partido político, durante los tres años previos al de la elección, en términos de lo previsto en la Ley de la materia, asimismo, se prevé que para ocupar el cargo de Magistrado del Poder Judicial se deben considerar a personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la procuración o la impartición de justicia o en la carrera judicial o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.

Por tanto, si el propio legislador local estableció las bases y principios que tienden a garantizar la especialidad del órgano jurisdiccional, en dos materias, no puede afirmarse que estén en riesgo los principios de especialidad y profesionalismo de los titulares, siendo aplicable la tesis P.II/2009, que establece:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

“EXPERIENCIA Y PROFESIONALIZACIÓN. SUS DIFERENCIAS. La experiencia se identifica con la práctica prolongada que proporciona conocimiento o habilidad a la persona para hacer algo, sin necesidad de haber pasado por un proceso de escalafón, mientras que la profesionalización se refiere a un tipo de práctica en la que la especialización se va generando en función de un proceso que lleva a la persona de un puesto jerárquicamente inferior a otro superior, logrando un determinado estatus.” (Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIX, Abril de 2009, página 1111).

Por tanto, el hecho de que se haya instaurado un Tribunal que conozca de las materias electoral y contencioso-administrativa en el Estado de Yucatán, no implica que no esté especializado o que sus funcionarios no puedan tener el conocimiento propio de ambas materias; y si bien dicho Tribunal se conforma de tres Magistrados, éstos deberán ser designados conforme a los requisitos que establece el artículo 65 de la Constitución local.

Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

PRIMERO. Es procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO. Se declara la invalidez de la fracción XLI del artículo 30 de la Constitución Política del Estado de Yucatán, reformado mediante decreto publicado el diecisiete de mayo de dos mil diez, en el Diario Oficial del Gobierno del Estado en términos del Considerando Cuarto de esta sentencia.

TERCERO. Se reconoce la validez de las fracciones III y IV del artículo 70, así como del artículo 71, ambos de la Constitución Política del Estado de Yucatán, reformados mediante decreto publicado el diecisiete de mayo de dos mil diez, en el Diario Oficial del Gobierno del Estado, por las razones expuestas en el Considerando Quinto, incisos A) y B) y en el Considerando Sexto, respectivamente, de este fallo.

CUARTO. La invalidez de la fracción XLI del artículo 30 de la Constitución Política del Estado de Yucatán, surtirá sus efectos una vez que se notifiquen los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Yucatán.

QUINTO. Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Diario Oficial del Estado de Yucatán y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutivo Primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza (No asistió la señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas previo aviso a la Presidencia).

Los señores Ministros Franco González Salas, Cossío Díaz y Aguilar Morales formularon salvedades en relación con el considerando segundo relativo a la oportunidad de la presentación de la acción de inconstitucionalidad.

En relación con el punto resolutivo Segundo:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

Los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Sánchez Cordero de García Villegas votaron en contra y reservaron su derecho para formular sendos votos particulares.

En relación con el punto resolutivo Tercero:

Por mayoría de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Franco González Salas con salvedades, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales con salvedades, Valls Hernández con salvedades, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza, se aprobó la propuesta consistente en reconocer la validez de la fracción III del artículo 70 de la Constitución Política del Estado de Yucatán.

La señora Ministra Luna Ramos votó en contra.

El señor Ministro Valls Hernández reservó su derecho para formular, en su caso, voto concurrente.

Por mayoría de siete votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández y Presidente Silva Meza en contra de la propuesta, se determinó reconocer la validez del artículo 70, fracción IV, de la Constitución Política del Estado de Yucatán. Los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos y Ortiz Mayagoitia votaron a favor del proyecto (No

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

asistió la señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas previo aviso a la Presidencia).

Por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza, se aprobó la propuesta consistente en reconocer la validez del artículo 71 de la Constitución Política del Estado de Yucatán. Los señores Ministros Pardo Rebolledo y Valls Hernández votaron en contra y reservaron su derecho para formular sendos votos particulares (No asistió la señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas previo aviso a la Presidencia). La señora Ministra Luna Ramos reservó su derecho para formular voto particular.

En relación con los puntos resolutivos Cuarto y Quinto:

Se aprobaron por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza (No asistió la señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas previo aviso a la Presidencia).

En la sesión plenaria celebrada el veintidós de marzo de dos mil doce no asistió la señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas previo aviso a la Presidencia.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.

El señor Ministro Presidente declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Firman el Ministro Presidente, el Ministro Ponente y el Secretario General de Acuerdos, licenciado Rafael Coello Cetina, que autoriza y da fe.

PRESIDENTE:

MINISTRO JUAN N. SILVA MEZA.

PONENTE:

MINISTRO GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:

LIC. RAFAEL COELLO CETINA.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010, PROMOVIDA POR EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA.

En el asunto señalado en el acápite, se impugnó la inconstitucionalidad del artículo 71 de la Constitución Política del Estado de Yucatán, por el cual se creó el Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa en la entidad, fusionando los Tribunales electoral y contencioso administrativo.¹

En sesión del jueves veintidós de marzo de dos mil doce, el Tribunal Pleno, la mayoría de los Ministro integrantes del Tribunal Pleno, determinó la constitucionalidad de la creación de un solo Tribunal para dirimir conflictos de naturaleza electoral y

¹ Artículo . 71. El Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa del Poder Judicial del Estado es un órgano especializado del Poder Judicial, el cual se integrará con tres magistrados, tendrá competencia para conocer y resolver los procedimientos, juicios e impugnaciones que se presenten contra actos y omisiones en materia electoral, en los términos que señale la ley; dirimir las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre la administración pública centralizada y paraestatal del estado y los municipios, y los particulares, así como las responsabilidades administrativas en que incurran los servidores públicos.

El Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa contará con plena autonomía en el dictado de sus resoluciones, las cuales serán definitivas e inatacables; su organización y funcionamiento se establecerá en la ley orgánica del Poder Judicial.

Los Magistrados del Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa deberán cumplir los mismos requisitos que los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, además de los previstos en el párrafo tercero del artículo 65 de esta constitución.

La administración, vigilancia y disciplina en el Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa corresponderá, en los términos que señale la ley, a una comisión del Consejo de la Judicatura, el cual se integrará por el Presidente del Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa, quien la presidirá, y dos miembros del Consejo de la Judicatura.

El Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa propondrá su presupuesto al Presidente del Consejo de la Judicatura para su inclusión en el proyecto de presupuesto del Poder Judicial. Asimismo, dicho Tribunal expedirá su Reglamento Interno y los acuerdos generales necesarios para su adecuado funcionamiento.”

**VOTO QUE SE FORMULA EN LA ACCIÓN
DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.**

administrativa, se aprobó la propuesta consistente en reconocer la validez del artículo 71 de la Constitución de Yucatán.

Las consideraciones en las que se basaron para llegar a tal conclusión fueron que no existe ningún impedimento constitucional para que la Constitución estatal encomiende las competencias de la justicia electoral ya sea a una Sala del Tribunal Superior de Justicia, ya sea a un Tribunal específico del propio poder judicial del Estado, o bien a un Tribunal autónomo como lo era en este caso.

Aunado a lo anterior también se mencionó que existen disposiciones constitucionales en el Estado de Yucatán, apegadas a la Constitución Federal, que definen la materia propia de la justicia electoral y aseguran los extremos previstos en el artículo 116, fracciones IV y V, de la Constitución Federal; asimismo, hay normas constitucionales locales que aseguran la autonomía exigida para la justicia electoral y administrativa sin perjuicio de que la atención de ambas materias quede a cargo de uno solo de los tribunales integrantes del Poder Judicial del Estado.

Así pues, en relación con lo antes mencionado a que no existe norma constitucional que obligue a la creación de tribunales electorales o administrativos dedicados única y exclusivamente a dichas materia, y toda vez que ambas materias y competencias se han mantenido constitucionalmente separadas en el Estado,

**VOTO QUE SE FORMULA EN LA ACCIÓN
DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.**

aún cuando se han depositado en el mismo órgano del poder judicial de la entidad, no puede considerarse que ambas materias han sido fusionadas y por lo tanto, es infundado que exista transgresión a las disposiciones de la Constitución Federal, en particular a las fracciones IV y V del artículo 116 de la Carta Magna.

No comparto el reconocimiento de validez de la norma impugnada, por lo siguiente:

Si bien coincido con la mayoría de los Ministros integrantes del pleno, respecto a que no existe un problema de inconstitucionalidad por contravenir el artículo 116 fracción IV y V de la Constitución Federal, por el hecho de que se cree un Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa del Poder Judicial del Estado el cual tiene competencia para conocer y resolver los procedimientos, juicios e impugnaciones que se presenten contra actos y omisiones en materia electoral y de dirimir las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre la administración pública centralizada y paraestatal del estado y los municipios, y los particulares, así como las responsabilidades administrativas en que incurran los servidores públicos. Sin embargo, considero que el problema de constitucionalidad radica en el diseño estructural que el precepto de la Constitución local establece para el funcionamiento de ese tribunal, pues su diseño implica que sean los mismos juzgadores los que conozcan de ambas materias, mermando con ello la

**VOTO QUE SE FORMULA EN LA ACCIÓN
DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.**

especialización que establece la Carta Magna, deben garantizar las entidades federativas.

Dicho artículo 71 impugnado, establece que el aludido Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa, **se integrará con tres magistrados que tendrán competencia** para conocer y resolver los procedimientos, juicios e impugnaciones que se presenten contra actos y omisiones en materia electoral, en los términos que señale la ley; dirimir las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre la administración pública centralizada y paraestatal del estado y los municipios, y los particulares, así como las responsabilidades administrativas en que incurran los servidores públicos.

Si este Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa del Poder Judicial del Poder Judicial del Estado, tuviera un diseño de dos Salas, como se ha hecho en algunos casos; una Sala contencioso administrativa y otra Sala electoral, no adolecería de un problema de inconstitucionalidad; sin embargo, el precepto impugnado establece, de manera clara y fehaciente, que dicho Tribunal sólo estará integrado por tres Magistrados y evidentemente esos tres Magistrados conocerán indistintamente de los asuntos en una u otra materia. Es esto lo que en la praxis impacta desfavorablemente en el principio de especialización que ha sostenido este Tribunal Pleno en diversos precedentes debe gozar necesariamente los tribunales electorales y, por ende, también los contenciosos administrativos.

**VOTO QUE SE FORMULA EN LA ACCIÓN
DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.**

Así es que el diseño que se eligió para este órgano dependiente del Poder Judicial del Estado no es el adecuado para respetar la especialidad.

El artículo 116 de la Constitución Federal establece que es obligación de los Estados el instituir Tribunales Electorales especializados, así como una posibilidad de que establezcan Tribunales en materia Contenciosa Administrativa, pero si los establece deben ser también especializados, por lo que, el diseño del Tribunal establecido, en el cual serán tres magistrados que conocerán de las dos materias, impacta en la especialización de que ambos órganos deben de gozar.

En efecto, este Alto Tribunal al resolver la acción de inconstitucionalidad 52/2009 y su acumulada 53/2009 , así como en diversos precedentes, ha señalado que el artículo 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución Federal establece el imperativo de que las constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garanticen, esencialmente, entre otras cosas, que las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en materia electoral, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones. Precizando que, los conceptos de autonomía en el funcionamiento e independencia en las decisiones de las autoridades electorales implican una garantía constitucional a favor de los ciudadanos y de los propios partidos

**VOTO QUE SE FORMULA EN LA ACCIÓN
DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.**

políticos, y se refiere a aquella situación institucional que permite a las autoridades electorales, emitir 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 ya sea de superiores jerárquicos, de otros poderes del Estado o, incluso, de personas con las que guardan alguna relación de afinidad política, social o cultural.

Así afirmó que, **se debe garantizar que los magistrados que lo integran realicen su función en forma profesional**, debiendo ejercerla de forma continua y reiterada a fin de que se conozca y cultive con un cierto grado de especialidad la materia cuyos litigios corresponde resolver, ello porque la función jurisdiccional que les es propia, no guarda continuidad cuando se establecen tribunales electorales temporales, pues el carácter temporal del órgano y la designación de sus magistrados para fungir como tales sólo para un proceso electoral impide su permanencia y, al no existir ésta, las condiciones para hablar de profesionalización tampoco existen, lo que desde luego, no contribuye al establecimiento de las circunstancias que hagan propicio el respeto al principio de independencia que rige en la materia electoral.

Se subrayó **la importancia de contar con juzgadores especializados en la materia**, se advierte debido a que es una característica que contribuye a tener una administración de

**VOTO QUE SE FORMULA EN LA ACCIÓN
DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.**

justicia que se apegue a su vez al principio de legalidad; **empero, la especialización sólo se logra por la praxis, es decir, por la permanencia en el cargo y por el conocimiento reiterado de los asuntos.**

Por otra parte, la fracción V del artículo 116 de la Constitución local establece que los Estados “pueden” instituir Tribunales de los Contencioso Administrativo, pero si los instituyen éstos deben de estar dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y una especialización, pues la propia Norma Suprema precisa que tendrán a su cargo dirimir las controversia que se susciten entre la Administración Pública Estatal y los particulares; destacando que éstos deben contar con normas para su organización, funcionamiento, procedimiento y los recursos contra sus resoluciones. De manera que también prevé privilegiadamente una especialización del Tribunal correspondiente.

Es por ello que advierto que, el diseño elaborado por el constituyente local del Tribunal en cita resulta contrario a los principios contenidos en la Norma fundamental.

En efecto, la especialidad de ambos tribunales hace incorrecta su conjunción para el conocimiento de los mismos jugadores, así como su autonomía que debe estar patente aún entre ambos tribunales por lo que es incompatible con los

**VOTO QUE SE FORMULA EN LA ACCIÓN
DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.**

objetivos constitucionales su fusión para el conocimiento de los mismos juzgadores.

En ocasiones, el Poder Constituyente o el Poder de Reforma se han ocupado de diseñar esquemas de carácter institucional, cuya particular y específica configuración orgánica, tiende a resultar idónea y susceptible de alcanzar ciertas finalidades a las que el legislador secundario debe atender derivando disposiciones conformes con dicho fin. La Constitución exige de los poderes constituidos, directamente, no sólo la realización de determinadas funciones, sino la creación de órganos con determinadas características.

Algunas decisiones de carácter orgánico previstas en la Constitución requieren ser ubicadas en ese rango, en la medida en que, sin ellas, sería difícil cumplir con determinadas finalidades y funciones constitucionalmente relevantes.

Por regla general, la distribución y configuración orgánica de los órganos jurisdiccionales previstos desde la Norma Suprema resulta relevante, en la medida en que el establecimiento de una estructura distinta por parte de los órdenes jurídicos federales, locales y/o municipales sería inadecuada para cumplir con las finalidades y/o funciones que tales organismos están llamados a cumplir.

**VOTO QUE SE FORMULA EN LA ACCIÓN
DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.**

En ese sentido, el artículo 116, fracción IV de la Constitución Federal establece que los poderes públicos locales (principalmente el legislador) deben crear los Tribunales Electorales especializados que gocen de autonomía en sus funciones y de imparcialidad en su decisiones y por otro lado en la fracción V se señala que si el legislador local establece Tribunales Contenciosos Administrativos éstos deben ser especializados y gozar también de plena autonomía al dictar sus fallos.

Es cierto que, por virtud del Federalismo, los Estados cuentan con un amplio margen de libertad regulatoria, lo que implica que, garantizando los principios esenciales de la Constitución Federal, están autorizados para diseñar los ámbitos normativos que competencialmente les incumben y en específico que el Poder Judicial se ejercerá por los tribunales que establezcan las constituciones respectivas; sin embargo, la Constitución Local impugnada ha ido más allá del margen de configuración que la Norma Suprema otorga a los órdenes jurídicos locales, toda vez que la configuración que realiza del llamado “Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa del Poder Judicial del Estado” representa una distorsión injustificada de la distribución orgánica constitucionalmente prevista.

Esa distorsión es relevante e injustificada, en virtud de los principios de autonomía y especialización previstos en las fracciones IV y V del artículo 116 de la Norma Suprema.

**VOTO QUE SE FORMULA EN LA ACCIÓN
DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.**

El hecho de que la Constitución Federal exija la creación, por un lado, de un Tribunal Electoral y, por otro lado, de un Tribunal Administrativo, implica la existencia de un mandato constitucional en el sentido de que ambos organismos deben ser autónomos (inclusive) uno del otro, lo que, desde una perspectiva lógica, resulta imposible en caso de que se encuentren fusionados.

Esa ausencia de autonomía bilateral, a su vez, pone en tela de juicio la protección efectiva, especializada, imparcial e independiente de los derechos fundamentales que se deben proteger por cada órgano.

En otras palabras, la característica de especialidad debe interpretarse como la cualidad del órgano garante de las elecciones locales para conocer de manera exclusiva respecto de dicha materia, por lo que resulta incorrecto el conocimiento conjunto de tal materia y la contenciosa administrativa por los mismos magistrados que integran el Tribunal.

De los motivos expresados se advierte que la especialización que debe caracterizar a los Tribunales Electorales garantes de la elección de los ciudadanos del Estado, encuentra sustento en la forma y términos en que se busca garantizar dicho derecho, así como en el fortalecimiento del mismo, en tanto se constituye como una herramienta fundamental para la consolidación de la democracia.

**VOTO QUE SE FORMULA EN LA ACCIÓN
DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.**

La característica de especialidad que se confirió a los Tribunales Electorales, es parte de un conjunto de principios y bases que tienen como propósito el fortalecimiento de los derechos humanos a votar y ser votado. Es así que el diseño de un esquema institucional que la Constitución Federal considera idóneo para ese fin, debe ser atendido por el legislador, al constituirse como uno de los elementos que el Constituyente consideró relevante para garantizar esos derechos.

El requisito de especialización implica pues, que los magistrados electorales conozcan en exclusiva de cuestiones directamente vinculadas a los comicios electorales.

En ese orden de ideas, el diseño del Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa del Poder Judicial del Poder Judicial, contraviene, el texto constitucional contenido en el artículo 116, fracciones IV y V.

Por todo lo anterior, considero que el precepto impugnado debió de haber sido declarado inconstitucional.

MINISTRO

JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO

**VOTO QUE SE FORMULA EN LA ACCIÓN
DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010.**

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LIC. RAFAEL COELLO CETINA.

VOTOS CONCURRENTES Y PARTICULARES QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO SERGIO A. VALLS HERNÁNDEZ, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010

En esta acción de inconstitucionalidad, se resolvieron diversos temas.

Entre ellos, el Tribunal en Pleno, por mayoría de diez votos, decidió reconocer la validez del artículo 70, fracción III, de la Constitución Política del Estado de Yucatán, que establece la acción por omisión legislativa o normativa; sin embargo, aun cuando voté a favor de dicha determinación, reservé mi derecho a formular voto concurrente, pues, considero que el examen de constitucionalidad del numeral impugnado debió abordar ciertos aspectos, como explicaré en seguida.

En otro tópico, el Pleno, por mayoría de ocho votos, reconoció la validez del artículo 71 de la Constitución de Yucatán, que crea el “Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa del Poder Judicial del Estado”; determinación que no compartí, por lo que reservé mi derecho a formular voto particular, bajo las razones que más adelante expondré.

I. Voto concurrente respecto del reconocimiento de validez del artículo 70, fracción III, de la Constitución Política del Estado de Yucatán.

Las razones de mi diferendo con las consideraciones de la sentencia de la mayoría, son las siguientes.

En su segundo concepto de invalidez, el accionante (procurador General de la República), planteó la inconstitucionalidad del artículo 70, fracción III, por estimar esencialmente que, al establecer la acción por omisión legislativa o normativa, se vulnera el principio de división de poderes, porque dicho medio de control constitucional permite que un poder (el Judicial) se coloque por encima de los otros poderes (Legislativo y Ejecutivo), así como de los municipios. Sostiene que si bien las entidades federativas pueden instituir medios de defensa de sus constituciones, no deben sobrepasar los principios de la Constitución Federal, creando figuras jurídicas que doten a algún poder estatal de facultades que invadan la esfera de atribuciones de los otros poderes o de los municipios.

Ahora bien, el artículo impugnado establece que el Pleno del Tribunal Superior de Justicia de la entidad, conocerá de las acciones por omisión legislativa o normativa, imputables al Congreso, al Gobernador y a los Ayuntamientos, por la falta de expedición de las normas jurídicas de carácter general a que estén obligados por la Constitución del Estado, así como de las

VOTOS CONCURRENTES Y PARTICULARES EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010

leyes, siempre que la omisión afecte el debido cumplimiento o impida la eficacia de la misma. Y, al efecto, prevé que el ejercicio de esta acción corresponderá a las autoridades estatales y municipales, así como a las personas residentes en el Estado, conforme lo disponga la ley, así como que, la resolución del Pleno del Tribunal respecto a omisiones del Congreso local, otorgará un plazo que comprenda dos periodos ordinarios de sesiones para que éste emita la ley, decreto o acuerdo omitidos, y para el caso de omisiones del Poder Ejecutivo o de los Ayuntamientos, se otorgará un plazo de 6 meses para subsanar la omisión.¹

En esa medida, como expuse en las sesiones plenarias en que se discutió la acción de inconstitucionalidad que nos ocupa, si bien se comparte con la mayoría que es constitucional la norma general impugnada, considero que, para su examen, era relevante partir ante todo de que en un sistema federal como el mexicano, las entidades federativas tienen la facultad de prever aquellos medios de defensa de su propia norma constitucional, a lo que doctrinariamente se ha llamado “Justicia Constitucional Local”, la que precisamente tiene su origen y descansa en la salvaguarda del orden constitucional estatal, a través de los

¹ Artículo 70.- En materia de control constitucional local, corresponde al Pleno del Tribunal Superior de Justicia erigido en Tribunal Constitucional, conocer:
(...)

III. De las acciones contra la omisión legislativa o normativa, imputables al Congreso, al Gobernador o a los Ayuntamientos, por la falta de expedición de las normas jurídicas de carácter general a que estén obligados por esta Constitución, así como de las leyes, siempre que la omisión afecte el debido cumplimiento o impida la eficacia de la misma.

El ejercicio de esta acción corresponderá a las autoridades estatales y municipales, así como a las personas residentes en el Estado, conforme a lo que disponga la ley.

La resolución que emita el Pleno del Tribunal Superior de Justicia y decrete la existencia de la omisión legislativa o normativa, surtirá efectos a partir de su publicación en el órgano de difusión del Estado.

La resolución del Pleno respecto a omisiones del Congreso del Estado, otorgará un plazo que comprenda dos periodos ordinarios de sesiones para que éste emita la ley, decreto o acuerdo omitido. Si se trata de omisiones del Poder Ejecutivo o de los Ayuntamientos, se otorgará un plazo de seis meses para subsanar la omisión.

VOTOS CONCURRENTES Y PARTICULARES EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010

medios de control constitucional que establezca el Constituyente Permanente estatal, otorgando a un tribunal ubicado ya sea dentro o fuera del poder judicial, la facultad para conocerlos –en este caso, se le ha conferido al Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Yucatán-, el que, por ende, en ejercicio de su función, revisa la actuación de los otros poderes y ayuntamientos, para verificar su correspondencia con la Constitución local, por lo que, en modo alguno, podría actualizarse una violación al principio de división de poderes, como alegó el Procurador General, sino que, por el contrario, tales medios de control ante todo preservan la supremacía de la norma constitucional local y los principios que ésta contiene, entre ellos, el que las autoridades cumplan con sus funciones.

Como he sostenido en diversos debates plenarios de la Corte y en el ámbito académico, la justicia constitucional cumple una función de primer orden en la tarea de la regularidad del orden constitucional de nuestro país, siendo esencial que las entidades federativas integren un esquema de justicia constitucional local.

Ahora, es sabido que el tema de la omisión legislativa ha generado una interesante polémica a nivel doctrinario: algunos autores cuestionan que el legislador se encuentre “obligado” a legislar; para otros, la inactividad del legislador, sobre todo cuando esa omisión es absoluta, tiene una lectura política, por lo que afirman que las vías para solucionarla deben ser también de

VOTOS CONCURRENTES Y PARTICULARES EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010

carácter político; por su parte, algunos autores sostienen que no corresponde a los órganos judiciales conocer, a través de un medio de control constitucional específico, de la omisión absoluta, dada la dificultad para hacer que el legislador expida la ley, o bien, por estimar que se vulnera el principio de división de poderes, ya que el legislador debe conservar la facultad de determinar el momento en que debe desarrollar un precepto constitucional a través de una ley; sin embargo, en mi opinión, esas objeciones que, sin duda, evidencian lo intrincado del problema, no constituyen razones válidas para que el órgano reformador estatal no establezca un control jurisdiccional de la inactividad legislativa, en tanto que, se reitera, la supremacía de la Constitución local dentro del orden jurídico de las entidades federativas requiere precisamente de su protección respecto de toda acción u omisión de los poderes públicos que la vulnere.

Así pues, ante la exigencia contenida en la propia Constitución estatal, o en las leyes, para que se regule cierta materia o supuestos, sin que sea cumplida por el órgano obligado a ello, debe existir un medio de control jurisdiccional constitucional -no sólo político-, que permita reparar tal vulneración, pues, de lo contrario, la fuerza normativa de la Constitución se vería seriamente afectada, siendo precisamente función del tribunal constitucional estatal salvaguardar el orden constitucional de la entidad federativa.

VOTOS CONCURRENTES Y PARTICULARES EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010

En la especie, como hemos referido, el Constituyente del Estado de Yucatán estableció, entre otros medios de control constitucional local, la acción por omisión legislativa o normativa; por tanto, la premisa en que descansa el reclamo de inconstitucionalidad de la accionante, esto es, que el Poder Judicial **controlará** el ejercicio de la facultad soberana del Poder Legislativo, la facultad reglamentaria del Ejecutivo o la potestad normativa de los Municipios, sería en todo caso un cuestionamiento permanente respecto de cualquier medio de control constitucional, dado que, ésa es precisamente su finalidad: el control de los actos y normas generales de las autoridades estatales, sobre todo en los casos en que se examina la conformidad de normas generales a la Constitución del Estado, como ocurre, por ejemplo, a través de la acción de inconstitucionalidad. Bajo ese alegato, incluso, nuestra propia función como tribunal constitucional a nivel federal, sería cuestionada de igual forma.

En este orden de ideas, para mí, era relevante que, al resolver la acción de inconstitucionalidad de mérito, se dejara en claro que, dentro del federalismo, la Justicia Constitucional local implica precisamente un control constitucional de actos y normas generales de las autoridades estatales, por parte de un tribunal constitucional, en aras de la salvaguarda del orden constitucional de la entidad federativa, es decir, la propia Constitución estatal prevé las garantías procesales para su protección, por lo que, en modo alguno, el establecimiento de un medio de control

VOTOS CONCURRENTE Y PARTICULAR EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010

constitucional –como es la acción por omisión legislativa- podría actualizar *per se* una violación al principio de división de poderes, a partir de una supuesta intromisión indebida del órgano judicial respecto de los otros poderes y municipios.

Del propio artículo impugnado se desprende que lo que busca es precisamente que el mandato constitucional y/o legal de legislar en determinadas materias se cumpla, es decir, no es el tribunal constitucional local el que, por sí, está obligando a autoridad estatal alguna a expedir una ley o norma, sino el orden jurídico de la entidad, y el tribunal sólo pone de relieve, vía la acción que nos ocupa, cuando no se ha cumplido tal mandato, lo que en modo alguno incide en la facultad legislativa o reglamentaria, pues, ésta se desarrollará dentro de los cauces que para ello también establece el marco normativo local, y acorde a las necesidades y dinámica de la sociedad.

En otras palabras, la acción por omisión legislativa o normativa de ninguna manera incide en la parte formal ni sustantiva de la emisión de leyes o reglamentos, ya que su objeto es únicamente verificar si, conforme al orden constitucional y legal estatal, la omisión existe o no y, en su caso, ordenará que se subsane. Inclusive, el órgano reformador de Yucatán condiciona la acción a que tal omisión afecte el debido cumplimiento o impida la eficacia de la norma constitucional y/o legal.

VOTOS CONCURRENTES Y PARTICULARES EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010

Lógicamente, en un medio de control constitucional como el que nos ocupa, si el resultado del estudio por parte del tribunal estatal lleva a advertir la existencia de la omisión legislativa, ésta se deberá subsanar a la brevedad posible, a fin de que la violación constitucional no continúe, de lo contrario el medio de control no tendría sentido alguno; por tanto, el hecho de que, conforme a la legislación impugnada, ante la existencia de una omisión legislativa o normativa, el tribunal ordene a la autoridad obligada que expida la norma en determinado plazo, no vulnera el principio de división de poderes ni incide en las funciones legislativas, ejecutivas o municipales, pues, se insiste, el mandato de legislar en determinadas materias se contiene en la Constitución o en una ley y, ante su incumplimiento, evidentemente debe subsanarse; además, en la especie, es la propia norma general impugnada la que fija los plazos para ello según se trate de omisiones por parte del Congreso, del Ejecutivo o de los ayuntamientos, para lo cual el órgano reformador ha considerado la consecución de los procedimientos legislativos o reglamentarios correspondientes.

En esa medida, no comparto la conclusión de que *“no existe prohibición constitucional de establecer medios de control judiciales en el orden estatal, por los que se pueda supervisar y exigir el cumplimiento de los plazos y requisitos que derivan de las normas emitidas por el Poder Legislativo estatal, respecto de los órganos facultados para emitir normas generales en el ámbito que a cada uno corresponde.”* (foja 100 de la sentencia), pues, lo

VOTOS CONCURRENTES Y PARTICULAR EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010

que debió dejarse claramente establecido en la sentencia era que, precisamente, en un sistema federal, ello forma parte de la Justicia Constitucional local, que están facultadas para implementar las entidades federativas, no que “no exista prohibición” constitucional para hacerlo, máxime si atendemos a que en nuestro sistema la Federación cuenta con competencias expresas y los Estados, residuales (artículo 124 Constitucional); siendo distinto que la forma en que se regule dicho medio de control sí pudiera incidir en un principio constitucional federal y llevara a su inconstitucionalidad, más no, *per se*, el establecimiento de un medio de control constitucional como el que nos ocupa.

II. Voto particular que se formula con relación al reconocimiento de validez del artículo 71 de la Constitución Política del Estado de Yucatán.

Como señalaba al inicio, otro de los temas sobre los que se pronunció el Pleno, fue el reconocimiento de validez del artículo 71 de la Constitución Política del Estado de Yucatán.

Determinación respecto de la cual voté en contra, por las siguientes razones.

Cabe recordar que, en su tercer concepto de invalidez, el accionante planteó la inconstitucionalidad de ese numeral, al crear un solo tribunal con competencia para dirimir conflictos de

VOTOS CONCURRENTES Y PARTICULARES EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010

naturaleza electoral y contenciosa-administrativa, lo que, según dice, afecta la especialización que esos órganos deben tener, a la luz del artículo 116, fracciones IV y V, constitucional. Lo que fue declarado infundado por una mayoría del Tribunal en Pleno.

En mi opinión, contrario a lo resuelto por la mayoría, el artículo 71 de la Constitución de Yucatán, sí resulta inconstitucional, en tanto, establece la existencia del “Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa del Poder Judicial del Estado”, como el órgano especializado del Poder Judicial, que se integrará por 3 magistrados, y tendrá competencia para conocer y resolver:

- de los procedimientos, juicios e impugnaciones que se presenten contra actos y omisiones en materia electoral, en los términos de la ley;
- las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre la administración pública centralizada y paraestatal del Estado y los Municipios, y los particulares;
- así como, de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

Lo anterior, porque, de la interpretación de las fracciones IV y V del artículo 116 constitucional², sí se deriva o implica que los

² Artículo 116. (...)

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

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

(...)

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

c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones;

VOTOS CONCURRENTES Y PARTICULAR EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010

Estados cuenten, por un lado, con autoridades judiciales electorales y, por otro, con tribunales de lo contencioso administrativo, dado que, evidentemente tienen competencias distintas.

Con ello no me refiero a que necesariamente se trate de dos tribunales diferenciados y/o fuera del Poder Judicial, pues, efectivamente, ello queda dentro de la libertad de las entidades federativas para configurar tales instancias, como podría ser por ejemplo a través del establecimiento de Salas; sino que refiero a que, para fijar su estructura y organización, sí es relevante atender a que sus competencias son diversas, por lo que, aun cuando se ubiquen dentro del Poder Judicial, deberán mantener esa distinción, y no pretender *fusionar* en un solo órgano el conocimiento de dichos asuntos, por más beneficios económicos que ello pudiera traer.

No se desconoce que muchas entidades federativas han adoptado modelos diversos de justicia electoral y administrativa e, inclusive, que, como lo señalaron en el debate plenario, algunos Estados han adoptado también el que un mismo órgano conozca de la materia electoral a la par de alguna otra, como por ejemplo el Estado de Nayarit, en el que se tiene una Sala Constitucional-Electoral dentro del Tribunal Superior de Justicia (artículo 91 de

(...)

V. Las Constituciones y leyes de los Estados podrán instituir Tribunales de lo Contencioso-Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

(...)"

VOTOS CONCURRENTE Y PARTICULAR EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010

su Constitución Política), y por otro lado, la jurisdicción administrativa en el Estado, la confiere al Tribunal de Justicia Administrativa, como órgano autónomo e independiente de cualquier autoridad (artículo 103 constitucional local); Campeche, que cuenta con Juzgados Electorales, que durante el periodo que medie entre la fecha en que acontezca la jornada electoral y la de conclusión de la calificación de las elecciones se avocarán exclusivamente a asuntos de materia electoral, y fuera de ese plazo fungirán unitariamente como jueces auxiliares de primera instancia en otras materias, sin perjuicio de que sigan conociendo de forma colegiada de asuntos electorales no propios de los procesos electorales (artículo 82-2 de su Constitución Política), así como con una Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justicia del Estado, como el máximo órgano especializado en materia electoral, la que, para la validez de su actuación en materia electoral, al avocarse al conocimiento de un asunto de esa naturaleza, deberá erigirse en Sala Electoral y, durante el tiempo que medie entre la fecha en que acontezca la jornada electoral y la de conclusión de la calificación de las elecciones, podrá diferir el conocimiento de los demás asuntos de su competencia, a fin de resolver con expeditos los casos electorales (artículo 82-1 de su Constitución). O bien, el caso de Chiapas, que prevé igualmente un Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa del Poder Judicial del Estado, integrado por 7 magistrados, y que será máxima autoridad jurisdiccional en las materias electoral y administrativa (artículo 17 de la Constitución Política de la entidad).

VOTOS CONCURRENTES Y PARTICULARES EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010

No obstante, ello no significa que, por ser similar a otros, entonces el modelo ahora impugnado sea constitucional, pues, en primer término, el examen de constitucionalidad se hace precisamente frente a la Norma Fundamental, y no frente a cómo se regule en otros estados. Además, si bien la adopción de modelos diversos al federal, obedece a que las entidades federativas tienen libertad de configuración al respecto, tal libertad no es absoluta, sino que deben garantizar la finalidad de que exista tanto justicia electoral como contenciosa-administrativa.

Así pues, el problema en el presente caso de Yucatán, no es que se ubiquen ambas jurisdicciones en el Poder Judicial estatal, como lo enfoca la sentencia, incluso, podría sostenerse que ello garantiza en mayor medida la autonomía de la justicia administrativa, al estar fuera del Poder Ejecutivo, como tradicionalmente se le ha ubicado, no obstante que su competencia es conocer de conflictos entre los particulares y la administración pública. La problemática en realidad es verificar que se adopten modelos que permitan el cumplimiento de los fines que conforme al artículo 116 Constitucional tienen dichos órganos jurisdiccionales.

En efecto, aun cuando los Estados tienen la facultad de establecer en ley la estructura y organización de aquellos tribunales e, inclusive, disponer que formen parte del Poder Judicial, como en el caso de Yucatán; sin embargo, el hecho de

VOTOS CONCURRENTES Y PARTICULARES EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010

que en la norma impugnada se **fusionen** dichas instancias, para que los (3) magistrados que integren ése único tribunal, conozcan, por una parte, de materia electoral y por otra, de las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre los particulares y la administración pública centralizada y paraestatal del Estado y de los Municipios, así como las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, a mi juicio, sí vulnera los principios que la Norma Fundamental contiene, pues, sobre todo, la función electoral tiene como característica esencial la especialización y expeditos, dada su trascendencia en la vida democrática del país, y particularmente la solución de los conflictos que puedan surgir en cada proceso electoral que se lleve a cabo en los estados.

En ese sentido, considero que, contrario a lo aseverado por la mayoría, en el caso sí era aplicable lo resuelto por este Pleno en la diversa acción de inconstitucionalidad 76/2008 y sus acumuladas, pues, si bien en este precedente se trataba de órganos distintos a los de la presente acción, ya que, uno era el encargado de derechos humanos y el otro, del acceso a la información pública, lo total de dicha decisión es que se dejó en claro que si un órgano requería de especialización para su correcto funcionamiento, la fusión con otro de distinta competencia, era inconstitucional, aun cuando se les confiriera en la ley autonomía en sus decisiones, en tanto **distorsiona** la distribución orgánica constitucionalmente prevista. Argumento

VOTOS CONCURRENTES Y PARTICULARES EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010

toral que se advierte de la simple lectura de la transcripción que de ese precedente se hace en la sentencia (fojas 118 a 123).

Lo que, para mí, definitivamente si se actualiza en el presente caso, puesto que, más allá de que la Norma Fundamental no señale expresamente que las instancias que nos ocupan deben ser órganos diferenciados y se afirme que los Estados tienen libertad para configurarlos, es innegable que la Constitución Federal (artículo 116) sí parte de que la función electoral requiere o implica un grado de especialización, y por otro que las entidades federativas deben garantizar que exista una instancia contencioso-administrativa, cuya consecución se afecta si el órgano encargado de la función electoral tiene, además, diversa naturaleza y competencia, esto es, por un lado debe funcionar como autoridad judicial local en materia electoral, con la especialidad e inmediatez que ello requiere y, por otro, como órgano contencioso administrativo.

La mayoría estima que no hay impedimento o complejidad para conocer de diversas materias –incluso en los debates se dijo que la propia Corte, por ejemplo, funcionando en Salas, conoce de materias no vinculadas (civil-penal y laboral-administrativa)-, no obstante, considero que la especialización y debido funcionamiento de los órganos jurisdiccionales, sí depende en gran medida no sólo de que sus integrantes conozcan y tengan experiencia en la materia -como lo señalaron algunos de mis compañeros en el debate a propósito de los propios Ministros de

VOTOS CONCURRENTES Y PARTICULARES EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010

la Corte-, sino también de que la forma en que se regule su estructura y organización, les permita cumplir su función sin obstáculos.

En el caso concreto de la materia electoral, es un hecho que si bien podría tener épocas con menor carga de trabajo, lo cierto es que durante el proceso electoral, desde su inicio hasta su conclusión, la carga aumenta considerablemente, y la premura en su solución es determinante para el proceso electoral. Lo que, sin duda, afectará las otras competencias del propio tribunal fungiendo como órgano contencioso-administrativo -que dada la amplitud de controversias de que conoce, tampoco es una carga menor en número- y evidentemente en modo alguno es compatible con la necesidad de la sociedad de que los conflictos electorales se resuelvan no sólo con la expedite necesaria, sino con la mayor exhaustividad.

Para la mayoría del Pleno, estos aspectos son fácticos y de *conveniencia* o no del sistema adoptado por Yucatán, que no llevan a la inconstitucionalidad del mismo ni corresponde a esta Corte examinarlos, pues, queda al arbitrio de cada entidad tal configuración, máxime que, según señalaron en el debate, de presentarse tales efectos negativos, en todo caso podrían solventarse en un futuro aumentando el número de magistrados para integrarlo, o bien, creando Salas en el propio Tribunal; lo que, con todo respeto para la mayoría, me parece que acaba por dar al traste con los supuestos beneficios, sobre todo

VOTOS CONCURRENTES Y PARTICULAR EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010

económicos, en que se justifica esencialmente la adopción de dicho sistema a través de la reforma aquí analizada.

Por tanto, reitero, el problema en este caso particular, no es si dichas instancias –electoral y contencioso administrativa- se ubican dentro del Poder Judicial y, de ahí, si son instancias independientes y autónomas en sus resoluciones y, por consiguiente, la norma no sea inconstitucional, como concluye la sentencia. Sino verificar, si la fusión en un solo tribunal, con sólo 3 magistrados, incide o no en la debida función electoral y en la garantía de una justicia contencioso-administrativa, como lo planteó el accionante.

Bajo estos argumentos, y acorde a lo resuelto en las citadas acciones 76/2008 y sus acumuladas 77/2008 y 78/2008, en mi opinión, debió declararse la invalidez del artículo 71 impugnado y, en vía de consecuencia, de aquellos preceptos cuya validez depende de la norma general impugnada, como son los artículos 64, 65, 66 y demás, en que se alude y/o regula respecto al “Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa”.

MINISTRO SERGIO A. VALLS HERNÁNDEZ

****lgv***

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010, PROMOVIDA POR EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA.

En sesión pública del veinte de marzo de dos mil doce, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de nueve votos, declaró la invalidez del artículo 30, fracción XLI, de la Constitución Política del Estado de Yucatán¹, que contemplaba la figura de la revocación del mandato del Gobernador del Estado y de los Diputados estatales, mediante la determinación del setenta y cinco por ciento de los electores inscritos en el listado nominal y con la aprobación del Congreso estatal, por unanimidad en el caso del Gobernador, y dos terceras partes, en el caso de los Diputados.

Presento este voto particular para exponer las razones por las que considero que debió reconocerse la validez de la norma impugnada.

I. Fundamentos del fallo mayoritario.

La sentencia de la mayoría sostiene, en esencia, que la Constitución General de la República distingue entre los mecanismos para acceder al poder, los principios para el ejercicio del mismo, y los mecanismos para retirar los cargos conferidos democráticamente.

¹ **Artículo 30.-** Son facultades y atribuciones del Congreso del Estado:

(...)

XLI.- Revocar el mandato conferido al Gobernador del Estado, y a los Diputados en lo particular. En ambos casos será necesaria la determinación del sesenta y cinco por ciento de los electores inscritos en el listado nominal correspondiente, comunicada al Congreso y aprobada por el voto unánime de la Legislatura en el caso del Gobernador, y de las dos terceras partes en el de los Diputados;

[...]

VOTO PARTICULAR
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010

A la luz de lo anterior, en la medida en que el artículo impugnado prevé la revocación del mandato del Gobernador y de los Diputados del Estado de Yucatán, resulta violatorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque ésta prevé la remoción del cargo de funcionarios electos únicamente en el marco del sistema de responsabilidades de los servidores públicos.

La aplicación de la figura de la destitución se encuentra autorizada constitucionalmente, mediante los mecanismos que la propia Constitución establece, sin que pueda incluirse ninguna otra en las entidades federativas.

De la lectura integral del Título Cuarto de la Constitución Federal, dice la mayoría, se advierte que el sistema determinado por el Constituyente Permanente en materia de responsabilidades de los servidores públicos solamente establece cuatro tipos de responsabilidad: política, penal, civil y administrativa, sin que se advierta la posibilidad de contemplar una figura diversa.

En síntesis, el criterio mayoritario del Tribunal es en el sentido de que la única forma de dar por terminado anticipadamente el período del encargo es por medio de los tipos de responsabilidades contenidas en la Constitución General de la República, por lo que la Legislatura de Yucatán no podía adicionar un nuevo procedimiento tendiente a la remoción de servidores públicos.

II. Razones que sustentan la constitucionalidad de la revocación del mandato.

No comparto la manera en que el fallo mayoritario aborda el tema que nos ocupa. A mi juicio, la problemática planteada no debe resolverse a la luz del Título Cuarto de la Constitución General, sino desde el artículo 40 constitucional² que define a nuestro sistema de gobierno como representativo, democrático y federal.

Si la cuestión a dilucidar es si el Estado de Yucatán puede prever en su constitución la figura de la revocación de mandato, me parece que ello debe primeramente abordarse en términos de federalismo. Dentro de un sistema federal, coexisten dos fuentes de autoridad coordinadas sujetas a un orden jurídico supremo, que es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; es decir, es consustancial al federalismo la existencia de dos estructuras constitucionales e interdependientes: la organización central, creada por acuerdo de todas las entidades en ejercicio de su plena autonomía, y la organización constitucional local, creada a partir de la primera.

La autonomía estatal o principio de libre configuración de los Estados es la capacidad de dictarse sus propias normas, es decir, una potestad de auto normarse respecto de sus ámbitos competenciales siempre y cuando se encuentre dentro de los parámetros establecidos constitucionalmente.

Desde tal perspectiva, debe determinarse si la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos impone a las entidades

² **Artículo 40.-** Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

VOTO PARTICULAR
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010

federativas una prohibición implícita o explícita de prever en sus constituciones locales la figura de la revocación de mandato, o si tal limitación dimanara de algún principio constitucional al que estén sujetas.

A este respecto, no comparto la idea de que el sistema de responsabilidades previsto en la Constitución General de la República deba ser interpretado como una limitante en cuanto a las posibles causas de separación del cargo de los servidores públicos.

Nuestra Constitución General, en su Título Cuarto busca garantizar que en las constituciones locales existan mecanismos que permitan hacer exigibles las responsabilidades política, penal y administrativa por el incumplimiento a las obligaciones de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia. Para ello, las legislaturas de los Estados tienen la obligación de expedir, en el ámbito de sus respectivas competencias, leyes de responsabilidades, las cuales necesariamente deben apegarse a ciertos lineamientos, entre ellos la previsión del juicio político como vía para sancionar los actos u omisiones de los servidores públicos que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

En este sentido, la Constitución Federal impone a las legislaturas locales un mandato, consistente en establecer un régimen de responsabilidades de los servidores públicos, regido por los lineamientos que en ella se establecen, lo que de ninguna manera implica que con ello se pretenda establecer un catálogo cerrado de vías para la remoción de funcionarios electos.

Tampoco existe una limitación derivada del sistema representativo y democrático que nos rige. El sistema democrático consiste en el reconocimiento jurídico de la participación ciudadana con el objeto de que exista una intervención en las decisiones políticas que afecten al gobernado.

En tal sentido, la democracia se clasifica generalmente en: *directa*, por la cual, las decisiones colectivas se toman directamente por la ciudadanía; *representativa*, en la cual, hay un nombramiento de un representante para que éste sea quién, en nombre de los electores, tome las decisiones; y, por último la *semidirecta o participativa* en la que se conjugan las características de los otros dos modelos de democracia.

Dentro de los mecanismos de la democracia participativa es precisamente que se encuentran las figuras de plebiscito, consulta popular y revocación del mandato, las cuales constituyen formas de participación ciudadana que se instauran como correctivos a las deficiencias del funcionamiento de las instituciones democráticas de representación.

En particular, la revocación del mandato es un mecanismo de democracia participativa o semidirecta por el cual el electorado se pronuncia sobre la permanencia o remoción de funcionarios electos, a través de un proceso de consulta popular; constituye una variante invertida de la elección de representantes, en la que no se requiere más causal que la insatisfacción que la pérdida de confianza de los ciudadanos en sus autoridades electas.

VOTO PARTICULAR
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010

Ahora bien, es cierto que en términos del artículo 40 constitucional, la nuestra es una democracia representativa; sin embargo, me parece que de ello no puede extraerse una prohibición o limitante en el sentido de que les esté vedado a las entidades federativas recurrir a mecanismos de democracia semidirecta, ya que la finalidad de estos últimos es precisamente mejorar el funcionamiento del sistema representativo.

Los procedimientos e instituciones de la democracia participativa no son excluyentes con el sistema de representación, sino que pueden ser elementos complementarios para construir y legitimar una democracia constitucional, siempre y cuando éstos no pretendan sustituir al sistema representativo, sino únicamente mejorar su funcionamiento a través de una mayor participación ciudadana que lo fortalezca.

Tampoco veo obstáculo alguno, en la existencia de los plazos fijos y cerrados intrínsecos al sistema presidencial que nos rige. Las características esenciales del sistema presidencial son: a) la elección popular del Ejecutivo; b) los periodos del Ejecutivo y del Legislativo son fijos; c) la existencia de los poderes Ejecutivo y Legislativo es independiente de la voluntad política del otro; c) el Ejecutivo nombra y dirige la integración del gobierno; y d) el presidente tiene constitucionalmente alguna intervención en el procedimiento legislativo, primordialmente con su facultad de veto, a través de la cual se trata de asegurar que el programa por el que fue electo, lo va a poder llevar a la práctica.

VOTO PARTICULAR
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010

Desde mi punto de vista, los plazos fijos y cerrados son un candado a la prolongación del cargo hacia la permanencia y sirven de parámetro de duración en el poder público. Cabe recordar que a partir de nuestra historia constitucional y la consolidación de la institucionalización del régimen democrático en nuestro país fue necesaria la incorporación de periodos fijos como máxima política para combatir la relección.

En este sentido, las elecciones periódicas y los plazos de duración máxima solamente son consecuentes bajo el principio de no relección, sin que dichos elementos sean una prohibición a terminar anticipadamente el ejercicio de un cargo público por medio de un mecanismo de democracia directa. Incluso, en los Estados Unidos de América, país con un sistema presidencial como el nuestro, 19 estados prevén en sus constituciones la figura de la revocación de mandato.

En congruencia con todo lo anterior y tomando en consideración que no existe una prohibición expresa ni una limitante implícita en la Constitución, me parece que la validez de la revocación del mandato como figura estatal, encuentra asidero el principio de libertad de configuración de los Estados.

La posibilidad de instaurar la revocación del mandato es inherente a la facultad que tienen los Estados de organizar sus poderes en términos de sus constituciones, como lo prevé el artículo 116, segundo párrafo de la Constitución Federal³, y se encuentra

³ **Artículo 116.-** El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

VOTO PARTICULAR
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010

dentro del ámbito de libertad que tienen para implementar su diseño constitucional con apego a los principios de la Ley Fundamental.

Como nota final, me parece relevante apuntar que esta figura existe en el Estado de Yucatán desde 1984⁴ y que tanto el Gobernador como los Diputados — que son precisamente los destinatarios de la norma en cuestión, cuyos mandatos podrían ser revocados mediante este mecanismo—, sostuvieron durante el trámite de la presente acción, la constitucionalidad del precepto combatido lo que demuestra el arraigo de esa figura en la tradición constitucional local, a lo cual debimos dar mayor deferencia.

MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas: [...]

⁴ Se impugna hasta ahora con motivo de la reforma que excluyó a los magistrados del tribunal superior de esta figura.