



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN

P R E S I D E N C I A

OF.

TEPJF-P-80/11

ASUNTO:

Opinión relativa a la acción
de inconstitucionalidad
8/2011.

México, D. F., a 31 de marzo de 2011.

JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO
MINISTRO DE LA SUPREMA CORTE DE
JUSTICIA DE LA NACIÓN
P R E S E N T E

En respuesta a la petición formulada en proveído de veintitrés de marzo del año en curso, dictado en la **Acción de Inconstitucionalidad 8/2011**, promovida por el **Partido de la Revolución Democrática**, notificado mediante oficio **1086/2011**, signado por el Secretario de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad de la Subsecretaría General de Acuerdos de la **Suprema Corte de Justicia de la Nación**, recibido en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior el inmediato veinticinco, anexo le envío la opinión emitida por este órgano jurisdiccional, en el expediente **SUP-OP-2/2011**.

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

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

MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA

c.c.p. Expediente

Cmta



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

EXPEDIENTE:
SUP-OP-2/2011.

**ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD:**
8/2011

PROMOVENTE:
PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN
DEMOCRÁTICA.

OPINIÓN SOLICITADA A LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 68, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN EL EXPEDIENTE RELATIVO A LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2011, POR EL MINISTRO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO.

El precepto legal de la Ley Reglamentaria invocada dispone, que cuando la acción de inconstitucionalidad se interpone contra una ley electoral, el Ministro instructor tiene la facultad de solicitar a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, **opinión** sobre los conceptos y elementos a esclarecer en el asunto.

Por otra parte, el artículo 71, párrafo segundo de la propia Ley Reglamentaria, establece que las sentencias

•

que dicte la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las acciones de inconstitucionalidad interpuestas sobre la no conformidad de leyes electorales a la Constitución Federal, solamente podrán referir a la violación de los preceptos expresamente invocados en el escrito relativo.

Ahora bien, la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, considera que el parecer emitido por el órgano constitucional especializado en la materia electoral, si bien no vincula al máximo tribunal, tiene como objeto que éste cuente con elementos adicionales para una mejor comprensión de las instituciones pertenecientes al ámbito particular del derecho electivo, como argumentos orientadores del control abstracto que ejerce de la constitucionalidad de las normas impugnadas en esa materia, en interés de la propia Constitución Federal.

A este respecto, el Máximo Tribunal ha establecido, que las normas electorales no sólo son las que establecen el régimen normativo de los procesos electorales, sino también las que, aunque contenidas en ordenamientos distintos a una ley o código electoral, regulan aspectos vinculados directa o indirectamente con tales procesos o que deban influir en ellos y que los artículos 41, primer y segundo párrafos, 115, fracciones I y VIII, 116, fracción IV, inciso a), y 122, apartado C, bases primera y segunda, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevén los principios para la elección de determinados servidores públicos, a saber: los titulares del Poder

Ejecutivo y los integrantes del Poder Legislativo (en ambos, tanto federales como locales), **así como los integrantes de los Ayuntamientos** lo que les da tal calidad por regular aspectos relativos a los procesos electorales previstos por la Constitución Federal.

En el escrito mediante el que promueve acción de inconstitucionalidad precisa lo siguiente:

" ... **ÓRGANOS RESPONSABLES.-** Lo es el Congreso del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, como autoridad que emitió los Decretos por los que se reformó diversas disposiciones la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.

Lo es el Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, como autoridad que promulgó y publicó en el Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, los Decretos de reformas a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo. ...

[...]

"... **NORMA GENERAL CUYA INVALIDEZ SE RECLAMA.-** Lo son los artículos transitorios segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto del artículo segundo de los Decretos números 421 y 422 que reforman la Constitución del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, por los que se establece la elección del Ayuntamiento del nuevo municipio de San Felipe Bacalar-creado por el mismo Decreto- será hasta el primer domingo de julio de 2013, determinando que el Congreso del Estado designe un Concejo Municipal para el nuevo municipio de San Felipe Bacalar para un periodo del 11 de abril de 2011, al 29 de septiembre de 2013.

Lo son los artículos primero del Decreto 433 por medio del cual se adiciona un párrafo cuarto y se adiciona el nuevo párrafo quinto del artículo 143 de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, determinando de manera indefinida supuestos para la designación de Concejos municipales en los

municipios del Estado, exceptuando en la integración de los Concejos municipales el requisito previsto en la fracción III del artículo 136 de la Constitución del Estado; segundo del mismo Decreto por el que se reforma el artículo transitorio tercero del Decreto 422, modificando la fecha para la designación del Concejo Municipal del nuevo municipio de San Felipe Bacalar estableciendo para tal efecto el 23 de marzo de 2011, previa aprobación del procedimiento para su designación, exceptuando también el requisito previsto en la fracción III del artículo 136 de la Constitución del Estado; tercero del mismo Decreto que reforma el artículo 11 de la Ley de los Municipios del estado, determinando de manera indefinida supuestos para la designación de Concejos municipales en los municipios del Estado. ...

Ahora bien, a efecto de emitir la opinión solicitada por el ministro instructor, esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación advierte que el demandante plantea tres conceptos de invalidez respecto de los cuales se expondrán enseguida las consideraciones atinentes:

I. PRIMER Y SEGUNDO CONCEPTOS DE INVALIDEZ.

PLANTEAMIENTO.

En los conceptos de invalidez primero y segundo, el accionante cuestiona los artículos transitorios segundo, tercero, cuarto, quinto sexto del artículo segundo de los decretos números 421 y 422 que reforman la Constitución del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, en los que se establece la elección del Ayuntamiento del nuevo municipio de San Felipe Bacalar –creado por el mismo decreto- y se determina que la jornada electoral será hasta el primer domingo de julio de 2013, disponiendo que el

Congreso designe un Concejo Municipal para el periodo del once de abril de dos mil once al veintinueve de septiembre de dos mil trece.

Asimismo, se combate el decreto 433 por el que se reforma el artículo transitorio tercero del Decreto 422, modificando la fecha para designación del Concejo Municipal de San Felipe Bacalar y estableciendo para tal efecto, el veintitrés de marzo de dos mil once, previa aprobación del procedimiento para su designación.

De la lectura de los aludidos conceptos de invalidez, es apreciable que el actor señala que los dispositivos legales cuestionados violan el derecho de los ciudadanos del nuevo municipio al ejercicio de votar y ser votados, así como los principios de expresión de soberanía popular, el régimen democrático y representativo y el de elecciones libres, auténticas y periódicas; estos últimos, que se contienen en los artículos 1º, 14, 16, 35, fracciones I y II, 39, 40, 41, 115 y 116 fracción V inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y de forma concreta con el concepto de invalidez que nos ocupa, la violación a los primeros dos párrafos, de la fracción I, del artículo 115 Constitucional, en donde se establece que el gobierno del municipio se depositara en un Ayuntamiento de elección popular directa.

Según lo afirma el accionante, los artículos en mención se apartan de lo establecido en el artículo 115, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos que rigen la elección directa, integración, funcionamiento y atribuciones de los municipios, en tanto establece: **I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa.**

En apoyo de su argumentación, el accionante invoca los artículos 20 de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, 3° de la Carta de la Organización de Estados Americanos, 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y el 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

OPINIÓN

Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, no advierte que la designación de concejos municipales tratándose de casos como el que nos ocupa, se contraponga con alguno de los principios que emanan de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por las razones que se exponen:

Al respecto, debe tomarse en consideración, que por definición constitucional, la razón de ser de los Concejos Municipales consiste en su naturaleza sustituta y emergente con respecto a la figura constitucional del Ayuntamiento.

Esa característica, es patente del propio texto del artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, en tanto establece diversos requisitos para que operen dichos

Concejos Municipales, como son que se declare desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros.

En estos supuestos, de naturaleza excepcional, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los períodos respectivos.

Atento a esa calidad, los Concejos Municipales cobran vigencia en situaciones extraordinarias porque la regla general es que los Ayuntamientos deben ser elegidos por el voto popular.

En el caso particular, el supuesto concreto que dio origen a la acción de inconstitucionalidad, respecto de la cual, ahora se formula la presente opinión, tiene su origen en la creación del municipio de Bacalar en el Estado de Quintana Roo, lo cual, se efectuó a través de la reforma constitucional que fue publicada en el Periódico Oficial del Estado, el diecisiete de febrero de dos mil once.

De conformidad con el artículo 75, fracción XXXV, de la Constitución local, la legislatura del Estado de Quintana Roo puede **crear o suprimir municipios y reformar la división política del Estado, mediante el voto de las dos terceras partes de la totalidad de los diputados y a la mayoría de los Ayuntamientos en términos del artículo 132 de esta Constitución.**

Igualmente, la legislatura estatal tiene, de conformidad con el orden constitucional interno, la facultad para **convocar a elecciones extraordinarias de Diputados y Ayuntamientos, los cuales deberán entrar en funciones en un plazo no mayor a seis meses a partir de la fecha en que se produzca la vacante**, en atención a lo que establece la fracción VII, del mencionado artículo 75 constitucional.

En razón de lo anterior, esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación advierte, que la designación de un Concejo Municipal, en supuestos diversos a los previstos en los tres primeros párrafos del artículo 143 de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, no es contraria a algún dispositivo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto que, a través de ella, lo que se efectuó fue la explicitación de la posibilidad de designar Concejos Municipales, en supuestos diversos a los establecidos en los párrafos anteriores.

Ante esos supuestos, se estableció la necesidad de que, en tanto entraran en el desempeño de su encargo los integrantes del Ayuntamiento electos, mediante sufragio universal, libre, secreto y directo de los ciudadanos, se imponía establecer un ente que asumiera las funciones del Ayuntamiento.

Al efecto, la exposición de motivos de la modificación constitucional atinente estableció:



La iniciativa motivo de estudio, propone realizar reformas a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintan Roo, a la Ley de los Municipios del Estado, así como al artículo transitorio del decreto número 422, publicado en el Periódico Oficial del Estado de 17 de febrero de 2011, con el objetivo de brindar un mayor alcance prospectivo a diversos preceptos jurídicos que debido a su naturaleza deben ser observados en enunciados generales, con la capacidad suficiente de abarcar un espectro normativo más amplio, de manera que les dote de un carácter no solo previsor, sino también resolutorio de las hipótesis no especificadas en el texto constitucional

Partiendo de lo anterior, es importante advertir que el artículo 143 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, establece de manera expresa algunas hipótesis normativas que tiene como común denominador la desintegración o la falta de integración oportuna de un Ayuntamiento o la desaparición del mismo, casos en que la Legislatura del Estado o la Diputación Permanente, en su caso, deberá nombrar a un Concejo Municipal que asuma las funciones del Ayuntamiento de que se trate.

Por ello, la iniciativa objeto de estudio, propone adicionar un párrafo cuarto al citado artículo 143 con la finalidad de establecer en su contenido la regla general que deberá observarse cuando exista algún supuesto que no se encuentre previsto en el numeral citado, tratándose de la designación del Concejo Municipal y el procedimiento que deberá seguir la Legislatura del Estado o la Diputación Permanente en su caso, para la integración del mismo.¹

Así, se aprecia que la creación en sí misma del citado Concejo para que asuma las funciones administrativas de

¹ Dictamen con minuta de Decreto por el que se adiciona un párrafo cuarto al artículo 143 de la Constitución Política del Estado Libre de Quintana Roo, pasando el actual párrafo cuarto a ser párrafo quinto, y se reforma este último; el artículo tercero transitorio del Decreto número 422 por el que se reforman los artículos 127, 18, fracción I, 134, fracción II y 135 fracción I, párrafo segundo y se adiciona la fracción X del artículo 128 todos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, publicado en el Periódico Oficial del Estado de 17 de febrero de 2011, y se adiciona un párrafo último al artículo 10 y se reforma el artículo 11 de la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo.

un Municipio nuevo, no se opone al contenido de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en tanto que se traduce en una medida funcional y constitucionalmente válida que tiene por objeto cubrir el vacío de poder que de modo natural y entendible, tiene un municipio recién creado.

En diverso concepto de invalidez, el partido político accionante cuestiona las fechas que fueron señaladas para el inicio del proceso electoral del primer Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Bacalar, así como la que se fijó para la jornada electoral y la que se estableció como fecha de instalación del mencionado Ayuntamiento electo.

En particular, se inconforma porque el inicio para ese primer proceso electoral se señaló hasta el dieciséis de marzo de dos mil trece, la jornada electoral se estableció para el primer domingo del mes de julio del citado año y la instalación del Ayuntamiento electo hasta el treinta de septiembre de dos mil trece.

Al respecto, menciona el actor, que al haber fijado esas temporalidades, además de que se trastocaron las bases establecidas en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tales como elección directa, integración, funcionamiento y atribuciones de los municipios, también se infringen los derechos político-electorales de los ciudadanos del municipio, tanto en su vertiente de votar como de ser votado, por lo siguiente:

1. El derecho del voto está previsto en la Constitución Federal.
2. Supone una relación de interdependencia con las demás normas sobre derechos y libertades reconocidas en la norma suprema, porque
3. Las pretensiones y expectativas que forman su objeto son claves para la organización y el funcionamiento del sistema democrático constitucional que la norma suprema trata de establecer.

Al efecto, esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estima que, en particular el artículo segundo transitorio del Decreto número 422 - reviste una cuestión de inconstitucionalidad porque atenta contra lo dispuesto en los artículos 35, fracciones I y II; 36 fracción V, 115, fracción I, y 116, fracciones I y IV, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para explicar lo anterior, es conveniente transcribir el inciso c), del mencionado precepto:

c).- El Ayuntamiento electo se instalará en ceremonia pública y solemne el día 30 de septiembre del 2013 y concluirá con sus funciones a las veinticuatro horas del día 29 de septiembre del 2016.

Dicho precepto guarda íntima vinculación con lo dispuesto en el artículo cuarto transitorio de la misma publicación oficial en tanto dice:

CUARTO.- El Concejo Municipal de Bacalar, asumirá las funciones administrativas y políticas del Municipio que se crea, el día 11 de abril del 2011, día siguiente en que tomarán posesión los H. Ayuntamientos Constitucionales de los Municipios del Estado, y concluirá en sus funciones a las veinticuatro horas del día 29 de septiembre del año 2013, fecha en que concluyen en su encargo los H. Ayuntamientos Constitucionales del Estado.

La interpretación sistemática de ambos preceptos evidencia, por una parte, la pretensión legislativa de homologar la instalación del Ayuntamiento de Bacalar con el de los restantes municipios integrantes del Estado de Quintana Roo, pero por otra, un exceso en la temporalidad para convocar a las elecciones extraordinarias en el municipio de mérito.

En concordancia con lo anterior, para la perspectiva de esta Sala Superior, dicho precepto es inconstitucional, toda vez que aunque el plazo previsto para el desempeño del Concejo Municipal se elaboró con la finalidad de homologar el proceso constitucional electoral en el municipio de Bacalar a los de los restantes en la entidad federativa, lo cierto es que implica un periodo prolongado que dicha municipalidad se encontrará bajo el gobierno de un concejo municipal que no fue conformado mediante elección directa.

Se señala lo anterior, porque la fijación del inicio del proceso electoral hasta el trece de marzo de dos mil trece y para la celebración de la jornada electoral hasta el primer domingo del mes de julio del mismo año, se traduce en un periodo sumamente prolongado, en el cual, los ciudadanos del municipio de Bacalar verán restringidos sus derechos político-electorales a votar y ser votados.

Al respecto, debe tomarse en consideración, en lo sustancial, el criterio que ha emitido esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 56/2010, cuyo rubro es del orden siguiente: **“DERECHOS POLÍTICO ELECTORALES. EL ARTÍCULO SEXTO TRANSITORIO DEL DECRETO NÚMERO 011 PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE CHIAPAS EL 25 DE NOVIEMBRE DE 2009, AL PREVER EL NOMBRAMIENTO DE CONCEJOS MUNICIPALES DE MANERA IRREGULAR, IMPIDE EL EJERCICIO PLENO DE AQUÉLLOS”**

En razón de lo anterior, se estima que, a efecto de tutelar de una mejor manera los derechos político-electorales de los ciudadanos del municipio de Bacalar, el legislador pudo haber asumido una posición diferente, como podría ser, haber fijado el inicio del proceso electoral y consecuentemente, la fecha para la celebración de la jornada correspondiente en una temporalidad más próxima.

Esa medida habría restringido en forma menos ostensible el ejercicio pleno de los derechos político-electorales de los ciudadanos de esa municipalidad, puesto que, implícitamente habría representado una duración más corta del periodo en que estaría vigente el Concejo Municipal; para ser sustituido por un Ayuntamiento electo, en los términos del artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal.

Tal vez, habría podido utilizar como referente, los plazos a que se refieren diversos preceptos constitucionales en el Estado, y de los cuales, puede desprenderse cuál es la duración ordinaria que debe tener un Concejo Municipal.

Al efecto, los artículos 75, fracción VIII y 143 de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo revelan que en un sentido óptimo, para los casos previstos taxativamente en la Constitución, así como el que nos ocupa, su plazo de duración es de seis meses.

Se transcriben los preceptos atinentes:

Artículo 75.- Son facultades de la Legislatura del Estado:

[...]

VIII. Convocar a elecciones extraordinarias de Diputados y Ayuntamientos, los cuales deberán entrar en funciones en un plazo no mayor a seis meses a partir de la fecha en que se produzca la vacante;

Artículo 143.- Cuando no se hubiere verificado la elección en la fecha que debe renovarse el Ayuntamiento, o efectuada ésta, no se presentaren sus miembros a tomar posesión de su cargo, o se diera la renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus integrantes y conforme a la Ley no procediera que entraren en funciones los suplentes, la Legislatura del Estado o la Diputación Permanente, en su caso, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, nombrará un Concejo Municipal que asumirá provisionalmente las funciones del Ayuntamiento, y convocará a elecciones extraordinarias para elegir a los integrantes del Ayuntamiento que habrán de entrar en funciones en un plazo no mayor de seis meses a partir de la fecha en que se haya emitido la declaratoria respectiva. Las nuevas autoridades concluirán el periodo correspondiente.

Es de resaltar, que al efecto, la Corte Internacional de Derechos Humanos máximo intérprete de la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José), al establecer los alcances del artículo 29, inciso b), del citado instrumento internacional, ha definido que *la previsión y aplicación de requisitos para ejercitar los derechos políticos, no constituyen, per se, una restricción indebida de éstos. Lo anterior, porque a aquellos no les asiste el carácter de derechos absolutos y pueden válidamente estar sujetos a limitaciones. Su reglamentación debe observar los principios de **legalidad, necesidad y proporcionalidad** en una sociedad democrática.*

La observancia del principio de legalidad exige que el Estado defina de manera precisa, mediante una ley, los requisitos para que los ciudadanos puedan participar en la contienda electoral, y que estipule claramente el procedimiento electoral que antecede a las elecciones.

*La restricción debe encontrarse prevista en una ley, no ser discriminatoria, basarse en criterios razonables, atender a un propósito útil y oportuno que la torne necesaria para satisfacer **un interés público imperativo, y ser proporcional a ese objetivo**. Cuando hay varias opciones para alcanzar ese fin, debe escogerse la que restrinja menos el derecho protegido y guarde mayor proporcionalidad con el propósito que persigue.*²

De acuerdo a lo anterior, la necesidad de establecer una medida que pueda presentarse restrictiva de un derecho fundamental, como acontece con los derechos político-electorales, impone el deber de aplicarse de tal modo que produzca la menor afectación posible; es decir, que potencie en el mayor grado el ejercicio pleno del derecho en cuestión.

Para cumplir ese objetivo, desde la perspectiva de este órgano jurisdiccional, deberá convocarse a elecciones para elegir a los integrantes del Ayuntamiento que habrán de entrar en funciones.

Tendrá que considerarse para ello, que la normatividad vigente en el Estado de Quintana Roo marca como inicio del proceso electoral el dieciséis de marzo del año que corresponda; para la jornada electoral el primer

² CASO YATAMA VS. NICARAGUA. Párrafo 206. Sentencia de 23 de junio de 2005.



domingo de julio; y para la toma de posesión de los munícipes se fija el treinta de septiembre, circunstancia que evidencia que la duración del proceso electoral no excede de seis meses.

Incluso, esa temporalidad está también prevista para los casos de excepción en la entidad federativa, a partir de la fecha en que se haya emitido la declaratoria respectiva a la conformación del Concejo Municipal.

La medida consolidará dos finalidades concretas: Reconocer por una parte, el derecho de la ciudadanía de votar y ser votado, así como ejercer a plenitud el cargo público de que se trate, pero a la vez, respetar el régimen democrático y representativo que se consigna en la norma fundamental permitiendo que en el municipio de Bacalar, Quintana Roo se lleven a cabo elecciones directas para la conformación de su Ayuntamiento; todo lo anterior, a efecto de respetar a cabalidad el contenido de los artículos 35, fracciones I y II; 36 fracción V, 115, fracción I, y 116, fracciones I y IV, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

II. TERCER CONCEPTO DE INVALIDEZ.

PLANTEAMIENTO.

El demandante sostiene que el artículo PRIMERO del Decreto 433, que adiciona el párrafo quinto del numeral 143 de la Constitución del Estado Libre y Soberano de

Quintana Roo, exceptuando en la integración de los Concejos Municipales, el requisito exigido en la fracción III del precepto 136 de la propia Constitución Local; y, el artículo SEGUNDO del mismo Decreto, por el que se reforma el TERCERO TRANSITORIO del diverso Decreto 422, que determina que de manera previa al procedimiento para la designación del Concejo Municipal del nuevo Municipio de San Felipe Bacalar, el Congreso del Estado debe de manera previa aprobar dicho método de nombramiento, exceptuando el requisito exigido en la fracción III del ordinal 136 de la Carta Magna Local, son disposiciones normativas que contravienen el Pacto Federal.

Lo anterior, señala, porque de manera retroactiva se pretendió subsanar la forma de designación de los integrantes del Concejo Municipal, al ordenarse eliminar un requisito previamente establecido en las normas originalmente aprobadas para ese efecto, en concreto, el concerniente a no desempeñar, con excepción de los docentes, cargo o comisión del Gobierno Federal, Estatal o Municipal, a menos que se separe con noventa días de anticipación al día de la elección, supuesto distinto al establecido en la norma constitucional local reformada para la designación de que se trata, lo que es contrario al Pacto Federal.

El texto de las normas controvertidas, es del tenor siguiente:



DECRETO 433

ARTÍCULO PRIMERO.- SE APRUEBA ADICIONAR UN PÁRRAFO CUARTO AL ARTÍCULO 143 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE QUINTANA ROO, PASANDO EL ACTUAL PÁRRAFO CUARTO A SER PÁRRAFO QUINTO, Y SE REFORMA ÉSTE ÚLTIMO, para quedar con el texto íntegro que a continuación se cita:

ARTÍCULO 143.- Cuando no se hubiere verificado la elección en la fecha que debe renovarse el Ayuntamiento, o efectuada ésta, no se presentaren sus miembros a tomar posesión de su cargo, o se diera la renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus integrantes y conforme a la Ley no procediera que entraren en funciones los suplentes, la Legislatura del Estado o la Diputación Permanente, en su caso, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, nombrará un Concejo Municipal que asumirá las funciones del Ayuntamiento, y convocará a elecciones extraordinarias para elegir a los integrantes del Ayuntamiento que habrán de entrar en funciones en un plazo no mayor de seis meses a partir de la fecha en que se haya emitido la declaratoria respectiva. Las nuevas autoridades concluirán el período correspondiente.

(...)

(...)

En los demás supuestos no previstos en los párrafos anteriores de este artículo, la Legislatura del Estado o la Diputación Permanente, en su caso, nombrará de entre los vecinos a un Concejo Municipal que asumirá las funciones del Ayuntamiento hasta en tanto entran en el desempeño de su encargo los integrantes del Ayuntamiento electos mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo de los ciudadanos, conforme a las leyes correspondientes.

En todo caso, el Concejo Municipal se constituirá en una estructura igual a la que corresponda al Ayuntamiento de que se trate; los integrantes del mismo se designarán de entre las propuestas de vecinos del Municipio, que formulen los grupos parlamentarios representados en la Legislatura;

debiendo satisfacer los requisitos exigidos para ser miembros del Ayuntamiento, **con excepción de lo previsto en la fracción III del Artículo 136 de esta Constitución, y rendirán la protesta de ley.**

ARTÍCULO SEGUNDO.- SE APRUEBA REFORMAR EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO NÚMERO 422 POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 127, 128 FRACCIÓN I, 134 FRACCIÓN II Y 135 FRACCIÓN I, PÁRRAFO SEGUNDO, Y SE ADICIONA LA FRACCIÓN X DEL ARTÍCULO 128, TODOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE QUINTANA ROO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE 17 DE FEBRERO DE 2011, para quedar como sigue:

TERCERO.- A más tardar el día 23 de marzo del año 2011, la Legislatura del Estado de Quintana Roo o la Diputación Permanente, en su caso, previa aprobación del procedimiento para su designación, nombrará a los ciudadanos integrantes del Concejo Municipal de Bacalar, el cual se conformará con la estructura prevista por el Artículo 134 fracción II de la Constitución del Estado de Quintana Roo, que mediante el presente Decreto se reforma. Para tal efecto los integrantes del Concejo Municipal, deberán satisfacer los requisitos exigidos para ser miembros del Ayuntamiento, **con excepción de lo previsto en la fracción III del Artículo 136 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo. ...**

La inconstitucionalidad de las normas anteriores, aducida por el actor, pretende sustentarla en lo siguiente.

No son congruentes con los principios de legalidad y certeza electoral, reconocidos en los artículos 14, 16, 41, 105 fracción II, 115 fracción I, último párrafo y 116 fracción IV, de la Constitución Federal, ya que tales disposiciones exigen que al haberse expedido los lineamientos relativos a la creación de un municipio y para la designación del Concejo Municipal relativo, una vez aprobada, en este

último tema se modificaron con la pretensión de aplicarlas de manera retroactiva, esto es, a hechos anteriores, con la consecuente contravención al marco constitucional.

Lo anterior, aduce, porque la creación del nuevo municipio surtió efectos el diecisiete de febrero de dos mil once, estableciéndose la designación de un Concejo Municipal sin haberse satisfecho los requisitos constitucionales y legales establecidos originariamente, pretendiéndose subsanar esa deficiencia con una norma “posterior”, que además es contraria a las bases constitucionales relativas al establecimiento de los municipios.

Sin embargo, la exclusión del requisito contenido en la fracción III del artículo 136 de la Constitución del Estado de Quintana Roo, en concreto, no desempeñar, con excepción de los docentes, cargo o comisión del Gobierno Federal, Estatal o Municipal a menos que se separe con noventa días de anticipación al día de la elección, también es contraria a los principios constitucionales rectores de la integración de los municipios por elección directa, al establecer supuestos distintos a los que se prevén en la norma constitucional para la designación del Concejo atiente.

OPINIÓN.

La Sala Superior considera, por lo que refiere a la primera parte de las alegaciones contenidas en el tercer

concepto de invalidez materia de análisis, que no es materia de la opinión solicitada a la Sala Superior por el Ministro instructor.

Lo anterior, porque el tema en sí mismo, tal como se plantea, no forma parte de la materia político-electoral, y por lo mismo no entraña un pronunciamiento especializado en dicha materia por parte de este órgano jurisdiccional, aspectos sobre los que solamente debe emitir su criterio en acciones de inconstitucionalidad, acorde con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 68, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En efecto, la cuestión planteada por el partido político actor, en ese punto en particular, abarca circunstancias relacionadas con aspectos de legalidad y constitucionalidad, relativas a la retroactividad de un bloque de las reformas a la constitución local, sobre otras modificaciones aprobadas previamente, cuestiones en torno de las cuales no corresponde opinar a este órgano jurisdiccional.

Cierto, el análisis de retroactividad de las leyes implica estudiar si una determinada norma tiene vigencia o aplicación respecto de derechos adquiridos o situaciones jurídicas acaecidas con anterioridad a su entrada en vigor; y, el análisis sobre la aplicación retroactiva de una ley supone la verificación de que los actos relativos estén fundados en normas vigentes, y que en caso de conflicto



entre éstas, se aplique la que genere un mayor beneficio, aspectos que como se advierte son ajenos a la especialidad de la materia electoral.

Con independencia de lo anterior y para el caso de que se aborde el concepto de invalidez relacionado con la excepción a la restricción prevista en el artículo 143, último párrafo, de la Constitución del Estado de Quintana Roo, se opina lo siguiente:

Lo alegado por el partido actor, en el sentido de que la supresión del requisito de que los funcionarios a ser designados en el Concejo Municipal de nueva creación no hayan desempeñado cargo o comisión del Gobierno Federal, Estatal o Municipal, a menos que el interesado se separe de éste con noventa días de anticipación al día de la designación, es contraria a los principios constitucionales rectores de la integración de los municipios por elección directa, en consideración de este órgano jurisdiccional no evidencia contradicción con el texto constitucional, ya que no restringe derechos político-electorales de los ciudadanos.

El análisis de los conceptos de invalidez llevado a cabo en puntos anteriores de esta resolución, permite tener presente que la circunstancia de que para integrar el Concejo Municipal de que se trata, no se exija que los funcionarios a designar hayan estado exentos de ocupar una función pública, es una cuestión que dada su

naturaleza excepcional se entiende acorde al texto de la Carta Fundamental.

En principio, es de tomar en cuenta lo esgrimido por la XII Legislatura Constitucional del Estado de Quintana Roo, en la parte conducente de la exposición de motivos al Decreto que se analiza, del contenido siguiente:

“.. La citada salvedad, que atiende al momento y a las circunstancias excepcionales en la asunción del encargo público vía suplencia, así como diversos criterios emitidos por las autoridades jurisdiccionales de carácter electoral, conducen a la conclusión de que el requisito consistente en la separación del desempeño público por un determinado plazo previo a la elección, deviene inexigible a quienes accedan a un cargo electivo una vez superada la contienda electoral y concluido el proceso comicial, en virtud de que la finalidad de dicho requisito es la tutela del principio de equidad que rige toda competencia electoral, el cual se orienta a evitar que los ciudadanos que sean postulados como candidatos, tengan la posibilidad de influir, desde sus cargos públicos, en los ciudadanos o en las autoridades electorales.

A mayor abundamiento: la referida separación anticipada en el desempeño público es un requisito de elegibilidad para poder acceder a un cargo de elección popular, y debido a que tal acceso sólo puede darse mediante un proceso electoral, es necesario que éste se rija por el principio de equidad, el cual pertenece al conjunto de reglas y procedimientos que constituyen la materia electoral directa.

En consecuencia, transcurrido el proceso electoral, la exigibilidad de dicho requisito deja de tener su razón de ser. Tal es el caso de quienes asumen el cargo con el carácter de suplentes, en virtud de que esa asunción se da, invariablemente, una vez concluido el proceso electoral.

En esta misma línea, la exigibilidad del requisito de separación anticipada del desempeño público por un determinado plazo, en tratándose de puestos públicos de índole diversa a la materia electoral, revestiría un carácter excluyente, en virtud de que el acceso a aquéllos responde a condiciones, ya no de equidad en la contienda, sino de igualdad en el derecho de participación



en la función pública, que como prerrogativa de todo ciudadano regula el artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin más limitante que la satisfacción de las calidades que para el empleo o comisión públicas exijan las leyes.

Estas reflexiones conllevan a replantearse los supuestos contenidos en el artículo 143 de la Constitución Política del Estado y la pertinencia de los requisitos exigidos en este mismo precepto para acceder a la función pública en él prevista. En efecto, el referido numeral establece diversos supuestos que tienen como común denominador la desintegración o falta de integración oportuna de un Ayuntamiento, o la desaparición de éste, casos en los cuales la Legislatura del Estado o la Diputación Permanente, deberá nombrar un Concejo Municipal que asuma las funciones del Ayuntamiento de que se trate.

No obstante la naturaleza extraordinaria de tales supuestos, el propio precepto constitucional citado prescribe que los integrantes del Concejo Municipal deberán satisfacer los requisitos exigidos para ser miembros del Ayuntamiento, entre los que se encuentra, como se ha apuntado en líneas anteriores, el de no desempeñar, con excepción de los docentes, cargo o comisión del Gobierno Federal, Estatal o Municipal, a menos que se separe con noventa días de anticipación al día de la elección. ...

Lo transcrito permite conocer, por una parte, que en el caso específico la intervención extraordinaria del Estado en la designación temporal de los integrantes del Concejo Municipal, obedece a que ante la creación de un nuevo municipio, órgano que debe crearse para asumir de inmediato sus funciones administrativas como ente recién creado, representa, según se apuntó, en una medida funcional cuyo objeto es exclusivamente cubrir el vacío que de modo natural tiene un Ayuntamiento que se ha creado de forma reciente.

Por otra parte, se advierte que el congreso local, debió dotar al nuevo Ayuntamiento de un órgano que se encargue de las cuestiones administrativas correspondientes, a efecto de no impedir el desarrollo de las actividades normales en la municipalidad.

Lo anterior lleva a admitir, que un Municipio recién creado no puede surgir a la integración estatal, ya conformado en su totalidad de miembros, porque ésta sería una circunstancia compleja que conllevaría a la necesidad de que el procedimiento de creación municipal, exigiera simultaneidad con el proceso electivo respecto de los miembros de la alcaldía, lo cual no está previsto ni en la Constitución Federal ni en la local del Estado.

Luego, no es de considerarse oportuno ni funcional, que se exija el requisito antes precisado, porque el carácter sustituto y emergente que corresponde a un Concejo Municipal no requiere en esencia, las mismas condiciones que pueden preverse para los Ayuntamientos que se conformen mediante elección directa.

Bajo esa lógica, procede afirmar que para designar a un Concejo Municipal, por ser un órgano distinto al municipio, a sus funciones y naturaleza, es válido excluir los requisitos establecidos para ocupar cualquier cargo público que integra a un Ayuntamiento.



De ahí que, en casos de excepción como el que se analiza, no es dable considerar que la excepción señalada lesione derechos político-electorales de los ciudadanos.

En efecto, el artículo 35 de la Constitución Federal, establece que son prerrogativas del ciudadano, votar en las elecciones populares y poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley.

A su vez, el artículo 25, incisos b) y c), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, establece que todos los ciudadanos deben gozar, entre otros, de los siguientes derechos y oportunidades: i) De votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual por voto secreto que garantice la libre expresión de voluntad de los electores, y ii) De tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

La interpretación de las disposiciones jurídicas invocadas, permite establecer que la reforma en análisis no contraviene el marco jurídico en cuestión, en tanto que prevé exclusivamente una medida emergente, pero a la vez objetiva y razonable, para la designación de los miembros de un concejo municipal de nueva creación, en los términos ya apuntados.

En virtud de lo expuesto, se concluye:

PRIMERO. En opinión de esta Sala Superior son constitucionales los artículos tercero, cuarto, quinto y sexto del artículo segundo de los decretos números 421 y 422 que reforman la Constitución del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo; así como el artículo primero del Decreto 433 por medio del cual se adiciona un párrafo cuarto y se adiciona el nuevo párrafo quinto del artículo 143 de la citada norma fundamental.

SEGUNDO. En opinión de esta Sala Superior, es inconstitucional el Artículo Segundo Transitorio del decreto 422 publicado en Periódico Oficial del Estado.

Firman la presente opinión los magistrados integrantes de esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

México, Distrito Federal, a treinta y uno de marzo de dos mil once.

MAGISTRADA PRESIDENTA

MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA

MAGISTRADO

**CONSTANCIO CARRASCO
DAZA**

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA



MAGISTRADO


**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

MAGISTRADO


**JOSÉ ALEJANDRO LUNA
RAMOS**

MAGISTRADO


**SALVADOR OLIMPO
NAVA GOMAR**

MAGISTRADO


**PEDRO ESTEBAN
PENAGOS LÓPEZ**

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

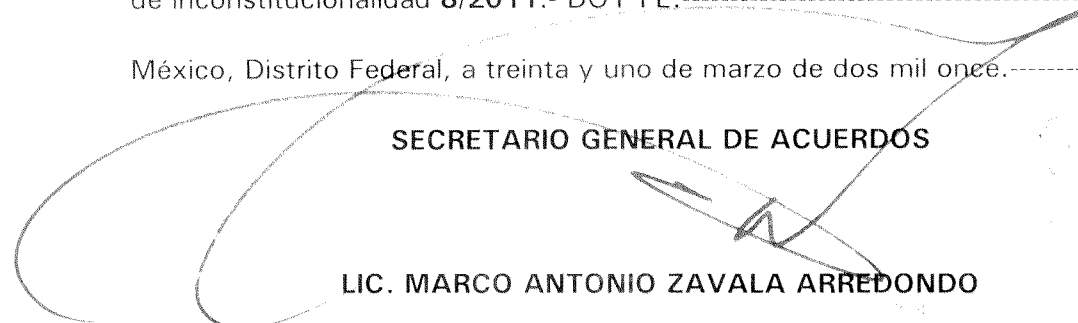

MARCO ANTONIO ZAVALA ARREDONDO

CERTIFICACIÓN

El suscrito, Secretario General de Acuerdos de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con fundamento en el artículo 201, fracción X, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en cumplimiento de las instrucciones de la Magistrada María del Carmen Alanís Figueroa, Presidenta de este órgano jurisdiccional, **CERTIFICA:** Que el presente folio, con número veintinueve forma parte de la opinión de la fecha en que se actúa, emitida por la Sala Superior en el expediente **SUP-OP-2/2011**, en respuesta a la consulta formulada por el Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **Jorge Mario Pardo Rebolledo**, relativa a la acción de inconstitucionalidad **8/2011**.- DOY FE.

México, Distrito Federal, a treinta y uno de marzo de dos mil once.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS


LIC. MARCO ANTONIO ZAVALA ARREDONDO

