

## SEGUNDA SECCION PODER JUDICIAL

### SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

**VOTO Particular que formula el Ministro José Fernando Franco González Salas en la Acción de Inconstitucionalidad 138/2007, promovida por el Procurador General de la República en contra del Congreso y el Gobernador del Estado de Michoacán de Ocampo, resuelta por el Tribunal Pleno en sesión del treinta de abril de dos mil siete, bajo la ponencia del Ministro Juan Silva Meza.**

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JOSE FERNANDO FRANCO GONZALEZ SALAS EN LA ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 138/2007, PROMOVIDA POR EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA EN CONTRA DEL CONGRESO Y EL GOBERNADOR DEL ESTADO DE MICHOACAN DE OCAMPO, RESUELTA POR EL TRIBUNAL PLENO EN SESION DEL TREINTA DE ABRIL DE DOS MIL SIETE, BAJO LA PONENCIA DEL MINISTRO JUAN SILVA MEZA.

En la sesión plenaria en que se discutió el proyecto de resolución del asunto citado al rubro, se sustentó el criterio unánime de declarar parcialmente procedente y fundada la presente Acción de Inconstitucionalidad; sobreseer en la misma respecto del artículo 202 del Código Electoral del Estado de Michoacán; declarar la validez del artículo 15 de la Ley de Justicia Electoral del Estado de Michoacán; y, por otra parte, declarar la invalidez de los artículos 21, fracción IV, primer párrafo, en la porción normativa que dice *“la testimonial y confesional”* de la misma ley, y, 95 bis in fine del Código Electoral del Estado de Michoacán.

Sin embargo, también se resolvió, por mayoría de votos, declarar la invalidez del artículo 111, fracción III, inciso d), del Código Electoral del Estado de Michoacán, únicamente en la porción normativa que señala *“... durante los procesos electorales...”* *“Entre procesos recibirán únicamente dietas de asistencia a sesión...”*; lo anterior, conforme a los siguientes argumentos:

*“... Como se observa, en dicho numeral en la parte que interesa, se establece que los Consejeros electorales recibirán, durante los procesos electorales, la remuneración que se determine en el presupuesto, pero entre procesos, recibirán únicamente dietas de asistencia a sesión, lo cual es contrario a los principios rectores de independencia, autonomía e imparcialidad consagrados en los incisos b) y c) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Federal.*

*Lo anterior es así, en atención a que como se indicó, los referidos incisos b) y c) de la fracción IV, del artículo 116 constitucional, claramente señalan que en el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales sean principios rectores de la legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia, y que las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones [...]*

*Bajo esta línea de ideas, y atendiendo que las autoridades que tienen a su cargo la organización de las elecciones, se rigen bajo los mismos principios que las autoridades jurisdiccionales en la materia, esto es, en el goce de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, conforme lo establece el artículo 116, fracción IV, inciso c) de la Norma Fundamental, puesto que en ambos casos, la finalidad del órgano reformador de la Constitución Federal, es que las autoridades electorales (tanto administrativas como jurisdiccionales) dada la alta función que les fue encomendada, emitieran sus decisiones con plena imparcialidad y en estricto apego a la normatividad aplicable al caso, sin tener que acatar o someterse a indicaciones, instrucciones, sugerencias o insinuaciones provenientes de superiores jerárquicos, de otros Poderes del Estado o de personas con las que guardan alguna relación de afinidad política, social o cultural.*

*De ahí que sea dable concluir, que los conceptos de autonomía e independencia que se han desarrollado en torno a los poderes judiciales locales, sean aplicables a los integrantes de los organismos estatales que tengan a su cargo la organización de las elecciones, en específico, el relativo al derecho de recibir una remuneración adecuada e irrenunciable que no podrá disminuirse durante su encargo, por virtud que el objetivo por alcanzar, es que tanto los funcionarios a quienes se les ha encomendado la función de la administración de justicia, como aquéllas que tienen el encargo de organizar, conducir y vigilar los comicios estatales, no se vean expuestos a influencias extrañas que afecten su imparcialidad, en perjuicio de la sociedad.*

*En ese tenor, y toda vez que de acuerdo al marco legal que rige a los consejeros del Instituto Electoral de Michoacán, las funciones que les fueron encomendadas las ejercen de manera permanente tanto en los procesos electorales como durante el periodo interprocesal, es claro entonces que durante el tiempo que ocupen el cargo, tienen derecho a percibir todas las prerrogativas derivadas de su designación, ya que como se ha determinado, un aspecto fundamental para resguardar su independencia y autonomía, es que esos servidores públicos perciban una remuneración adecuada e irrenunciable que no podrá ser disminuida durante el término que dure su encargo, para salvaguardar que en el ejercicio de sus funciones existan irregularidades, derivaciones o proclividad partidista que afecte su imparcialidad.*

*Lo anterior se corrobora, si se atiende a que en el ámbito federal, conforme al párrafo quinto de la fracción III del artículo 41 de la Constitución Federal, la retribución que perciban los consejeros electorales del Instituto Federal Electoral, será igual a la prevista para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.*

*Asimismo, en el artículo 94, párrafo octavo de la propia Norma Fundamental, se dispone que la remuneración que perciban los Ministros, no podrá ser disminuida durante su encargo, reglas que resultan aplicables a los Consejeros del Instituto Electoral de Michoacán, dado que el órgano reformador de la Constitución Federal, al instituir las autoridades electorales estatales, retomó las mismas instituciones y principios que tuvo en cuenta para la creación del organismo electoral federal, por lo que puede decirse que en el ámbito local, deben operar los mismos lineamientos generales...”.*

#### **ARGUMENTOS DEL VOTO PARTICULAR**

Respetuosamente disiento del criterio sustentado por la mayoría, pues a mi juicio, debió tomarse en consideración, en primer término, que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece una clara distinción en torno a la regulación de las elecciones federales y las locales, de conformidad con las disposiciones contenidas en sus artículos 41 y 116, fracción IV.

En términos del primero de los preceptos citados, la renovación de los poderes Ejecutivo y Legislativo a nivel federal se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, sujetándose a cuatro bases esenciales:

- a) La participación del pueblo en la vida democrática y el acceso de los ciudadanos al poder público a través de los partidos políticos y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.
- b) La equidad en el tratamiento de los partidos políticos, mediante el establecimiento de disposiciones relacionadas con el uso de los medios de comunicación social y el acceso al financiamiento público.
- c) La encomienda de la organización de las elecciones federales, entendida como una función estatal, a un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral.
- d) El establecimiento de un sistema de medios de impugnación para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales.

Por lo que se refiere a la organización de las elecciones federales, el artículo 41, fracción III constitucional, establece que se trata de una función estatal encomendada a un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos y los ciudadanos, cuyos principios rectores son los de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

El órgano superior de dirección de dicho organismo es el Consejo General, el cual se encuentra integrado por un Presidente y ocho consejeros electorales, quienes contarán con voz y voto, así como por los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo, que únicamente participan con voz pero sin derecho a voto.

Ahora bien, por lo que se refiere al consejero presidente y a los consejeros electorales, el precepto constitucional en comento dispone que durarán siete años en su cargo, así como que no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del Consejo General y de los que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, no remunerados.

En torno a esta última disposición, es conveniente señalar que del análisis de la Exposición de Motivos de la reforma que le dio origen, publicada en el Diario Oficial de la Federación del veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis, se desprende que fue establecida:

*“..Con el propósito de que, en tanto servidores públicos y autoridades en la materia se garantice la profesionalización de los consejeros electorales y la plena dedicación a sus funciones, se propone que no puedan desempeñar empleo cargo o comisión alguna, con excepción de los que ejerzan en representación del consejo y en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, siempre que no sean remunerados...”<sup>1</sup>*

En este sentido, resulta claro que a nivel federal, una de las bases fundamentales de la renovación de los poderes Ejecutivo y Legislativo, consiste en que la organización de las elecciones respectivas las realice un organismo autónomo, cuyos integrantes con derecho a voz y voto no desempeñen otro empleo o cargo, ya sea público o privado, con excepción de los que tengan relación con actividades docentes, culturales, científicas o de beneficencia, siempre y cuando no sean remunerados; lo anterior, en aras de lograr una plena dedicación a sus funciones y la profesionalización de sus servicios.

No obstante lo anterior, estimo que, contrario a la opinión de la mayoría, las disposiciones antes señaladas, en cuanto a la prohibición de desempeñar cualquier otro cargo por parte de los consejeros electorales federales no son aplicables necesariamente en materia electoral local, pues por disposición expresa contenida en el artículo 116, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece una reserva a favor de los Estados, para que a través de sus constituciones y leyes locales regulen lo relativo a sus procedimientos electorales, sujetándose exclusivamente a las bases a que se refiere dicho precepto, consistentes en que:

a) Las elecciones de los gobernadores de los Estados, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo;

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

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;

---

<sup>1</sup> Exposición de motivos de la iniciativa presentada por el Ejecutivo el 26 de julio de 1996.

d) Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad;

e) Se fijen los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales;

f) De acuerdo con las disponibilidades presupuestales, los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para su sostenimiento y cuenten durante los procesos electorales con apoyos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio universal;

g) Se propicien condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social;

h) Se fijen los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos; se establezcan, asimismo, las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias; e

i) Se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse.

En el caso concreto, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, al regular lo relativo a la materia electoral local, y en específico por lo que se refiere al Instituto Electoral de Michoacán, dispone lo siguiente:

*“Artículo 98.- La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios denominado Instituto Electoral de Michoacán, en cuya integración participan el Poder Legislativo, los partidos políticos y los ciudadanos, según lo disponga la Ley. La certeza, legalidad, objetividad, imparcialidad, independencia, equidad y profesionalismo serán principios rectores en el ejercicio de esta función estatal.*

*El organismo público será autoridad en la materia, profesional, en su desempeño y autónomo en sus decisiones, contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos y desconcentrados. El órgano superior de dirección se integrará en la forma y términos que establezca la ley de la materia.*

*El organismo público cubrirá en su desempeño, además de lo que determine la Ley, las actividades relativas a la preparación y desarrollo de la jornada electoral, otorgamiento de constancias, capacitación electoral y educación cívica e impresión de materiales electorales, atenderá lo relativo a los derechos y prerrogativas de los partidos políticos; y se encargará de la organización y desarrollo de los procesos plebiscitarios y de referéndum, en los términos y con las formalidades establecidas en la ley de la materia. Las sesiones de los órganos colegiados electorales serán públicas en los términos que disponga la Ley.*

*Los consejeros electorales del órgano superior de dirección, deberán satisfacer los requisitos que señale la Ley y serán electos por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes del Congreso del Estado, de entre los propuestos por los grupos parlamentarios del Congreso. La Ley señalará las reglas y el procedimiento correspondientes.”*

Si bien el precepto antes señalado no establece prohibición alguna para que los consejeros del Instituto Electoral de Michoacán desempeñen cualquier otro cargo, empleo o comisión; dicha prohibición se encuentra contenida en el artículo 112, inciso f) del Código Electoral del Estado de Michoacán, que señala:

*“Artículo 112.- Los consejeros electorales deberán satisfacer los requisitos siguientes:*

*[...]*

*f) No ser funcionario de la federación, el Estado o los municipios, no desempeñar ninguna otra función pública con excepción de la docencia y cargos honoríficos. Esta prohibición será aplicable en empleos de carácter privado siempre y cuando la relación laboral resulte incompatible con los principios del ejercicio de la función electoral;...”.*

Como se desprende del precepto trasunto, si bien existe una prohibición para que los consejeros electorales desempeñen cualquier otra función pública, con excepción de la docencia y cargos honoríficos, también lo es que no es absoluta como ocurre a nivel federal, pues se les permite desempeñar empleos de carácter privado, siempre y cuando la relación laboral no resulte incompatible con los principios del ejercicio de la función electoral.

Una vez expuesto lo anterior, puede concluirse en primer término, que la Constitución Federal, en su artículo 116, fracción IV, reserva un ámbito exclusivo y excluyente a las Constituciones y leyes locales, las cuales, en materia electoral, garantizarán que en el ejercicio de la función relativa a cargo de las autoridades electorales sean principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia; precisándose en el inciso c) del citado precepto, 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.

Trasladando lo anterior al caso concreto, puede decirse que la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo siguiendo estas reglas, en el artículo 98 regula lo relativo al Instituto Electoral de Michoacán, que es el que organiza las elecciones, siendo que en ninguna forma establece preceptos similares a los que existen en el orden federal, inclusive a los contenidos en otros órdenes estatales; consecuentemente, constitucionalmente no encuentro un obstáculo para la norma que se introduce en el Código Electoral del Estado de Michoacán, al disponer en su artículo 111, fracción III, inciso d) lo siguiente:

*“Artículo 111.- El Consejo General es el órgano superior de dirección del que dependerán todos los órganos del Instituto y se integrará de la forma siguiente:*

*[...]*

*III. Cuatro consejeros electorales designados por el Congreso, conforme al procedimiento siguiente:*

*[...]*

*d) Si aún quedaran pendientes fórmulas de consejeros electorales por designar, se procederá a nombrarlos en el Congreso mediante insaculación, de las propuestas iniciales de los grupos legislativos.*

*(REFORMADO, P.O. 11 DE FEBRERO DE 2007)*

*Los consejeros electorales, propietarios y suplentes durarán en su cargo hasta cuatro años, pudiendo ser reelectos hasta en dos ocasiones; y gozarán, durante los procesos electorales, de la remuneración que se determine en el presupuesto. Entre procesos, recibirán únicamente dietas de asistencia a sesión.*

*Los consejeros electorales continuarán en sus funciones aunque haya fenecido su periodo o el plazo para el que fueron nombrados, sin que ello implique ratificación en el cargo, mientras no sean designados quienes deban sustituirlos;...”.*

A mi juicio, la previsión relativa a que los consejeros que integran el órgano superior de dirección del Instituto Electoral de Michoacán local gozarán, durante los procesos electorales, de la remuneración que se determine en el presupuesto, y entre procesos recibirán únicamente dietas de asistencia a sesión, se refiere únicamente a dichos consejeros, pues las remuneraciones que reciben otros funcionarios son permanentes, lo cual garantiza la profesionalización de ese órgano, amén de que el hecho de que durante los períodos en que no hay proceso electoral los consejeros reciban únicamente una dieta, me parece que debe analizarse en función de que la materia electoral tiene la peculiaridad de concentrar el ejercicio de la función electoral durante los procesos electorales, pues si bien fuera de ellos hay otras actividades efectivamente permanentes que se realizan, son básicamente de carácter técnico, salvo cuando haya elecciones extraordinarias en donde hay previsiones especiales para ese caso; consecuentemente, no se requiere del trabajo permanente del órgano superior de ese Instituto Electoral; esto es, lo que está señalando es que se les retribuirá adecuadamente conforme al trabajo que van a realizar cuando asistan a las sesiones de ese órgano fuera de los períodos electorales, por lo que a mi juicio, ello no violenta de ninguna manera los principios de imparcialidad e independencia, puesto que, primero, sería tanto como establecer que sólo serán imparciales e independientes quienes reciban una determinada percepción; segundo, no hay prohibición constitucional como en otros casos o que derive del texto constitucional, que obligue a que estén percibiendo exactamente el mismo salario dentro de los procesos electorales que fuera de ellos; y tercero, no los está privando de la remuneración, sino que los está circunscribiendo al trabajo que realizan efectivamente, amén de que pueden percibir otras remuneraciones derivadas de empleos prestados en el sector privado que no sean incompatibles con la función electoral.

Consecuentemente, en el caso concreto, atendiendo a las disposiciones constitucionales que se ha dado el Estado de Michoacán, las cuales se sujetan a las bases que señala el artículo 116 fracción, IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y atendiendo al contenido de las disposiciones electorales que rigen en dicha entidad federativa, considero que es constitucional se señale que a los consejeros del Instituto Electoral de Michoacán se les pague únicamente una retribución correspondiente al trabajo que realizan, por lo que, respetuosamente disiento del criterio de la mayoría en el sentido de declarar la invalidez del artículo 111, fracción III, inciso d), del Código Electoral del Estado de Michoacán en la porción normativa que establece: "...durante los procesos electorales... Entre procesos, recibirán únicamente dietas de asistencia a sesión...".

Ministro **José Fernando Franco González Salas**.- Rúbrica.

LICENCIADO **JOSE JAVIER AGUILAR DOMINGUEZ**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de ocho fojas útiles concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde al voto de particular del señor Ministro José Fernando Franco González Salas, en la acción de inconstitucionalidad 138/2007 promovida por el Procurador General de la República en contra del Congreso y del Gobernador del Estado de Michoacán de Ocampo. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación, en cumplimiento de lo ordenado en el punto Quinto resolutivo de la sentencia dictada por el Tribunal Pleno el treinta de abril del presente año.- México, Distrito Federal, a once de junio de dos mil siete.- Conste.- Rúbrica.

**VOTO Concurrente que formula el Ministro José Ramón Cossío Díaz en relación con la Controversia Constitucional número 99/2004, promovida por el Poder Ejecutivo del Estado de Nayarit en contra del Congreso de dicha entidad.**

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JOSE RAMON COSSIO DIAZ EN RELACION CON LA CONTROVERSIAS CONSTITUCIONAL NUMERO 99/2004, PROMOVIDA POR EL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE NAYARIT.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió, por unanimidad de once votos, declarar la invalidez de una parte del artículo 112 y otra del artículo 112 bis, fracción IV de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nayarit en las que se establece que es facultad del Congreso estatal designar al titular de la Fiscalía contra Delitos Electorales del mismo Estado.

La parte del artículo 112 mencionado declarada inválida es la siguiente: “[...] y en los términos de la presente ley, designará al Titular de la Fiscalía contra Delitos Electorales en el Estado de Nayarit, quien será nombrado mediante convocatoria pública abierta que el afecto emita el Honorable Congreso del Estado, requiriéndose para su designación el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes en la sesión que para con ese motivo se convoque y durará en su encargo cuatro años pudiendo ser ratificado por una sola vez”.

La porción del artículo 112 bis, fracción IV, declarada inválida establece lo siguiente: “[...] del Titular de la Fiscalía contra Delitos Electorales del Estado de Nayarit [...]”.

Estoy de acuerdo con dicha resolución. Sin embargo, estimo que la declaración de invalidez de las normas señaladas debió hacerse en la resolución de la controversia constitucional relacionada número 8/2005, por las razones que expuse en el voto particular formulado en relación con dicha controversia.

Dichas razones se refieren a la aplicación del artículo 41, fracción IV de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en la parte que establece “[...] Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada.”

En el caso, la validez de las normas impugnadas en esta controversia constitucional 99/2005 antes mencionadas depende de la validez de las normas declaradas inválidas en la controversia constitucional 8/2005. Por lo tanto, en mi opinión, debió haberse declarado la invalidez de los artículos 112 y 112 bis de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nayarit en la resolución de la controversia constitucional 8/2005.

Lo anterior, utilizando el modelo de “invalidación indirecta”, aplicado atendiendo al criterio material u horizontal de dependencia. Esto es, en razón de que las normas declaradas inválidas en la controversia 8/2005, los artículos 16 bis y 19 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Nayarit en las partes en que se señala al Congreso del Estado de Nayarit como el órgano al que corresponde hacer la designación del titular de la Fiscalía contra Delitos Electorales del mismo Estado, afectan la validez de los artículos 112 y 112 bis porque regulan directamente su contenido, es decir, prevén la creación de la Fiscalía contra Delitos Electorales como parte de la estructura de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Nayarit estableciendo que su designación corresponde al Congreso del mismo Estado.

De haberse hecho tal declaración de efectos en la controversia constitucional 8/2005 la controversia constitucional 99/2005 habría quedado sin materia. En consecuencia, estimo que la controversia constitucional 99/2005 debió declararse sin materia.

Ministro **José Ramón Cossío Díaz**.- Rúbrica.

LICENCIADO **JOSE JAVIER AGUILAR DOMINGUEZ**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de dos fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde al voto concurrente del señor Ministro José Ramón Cossío Díaz, en la controversia constitucional 99/2004 promovida por el Poder Ejecutivo del Estado de Nayarit, en contra del Congreso de la citada Entidad. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación, en cumplimiento de lo ordenado en el punto Tercero resolutivo de la sentencia dictada en la sesión pública celebrada el nueve de enero de dos mil seis.- México, Distrito Federal, a once de junio de dos mil siete.- Conste.- Rúbrica.

**VOTO Concurrente que formula el Ministro José Ramón Cossío Díaz en relación con la Controversia Constitucional número 8/2005, promovida por el Poder Ejecutivo del Estado de Nayarit en contra del Congreso de dicha entidad.**

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JOSE RAMON COSSIO DIAZ EN RELACION CON LA CONTROVERSIAS CONSTITUCIONAL NUMERO 8/2005, PROMOVIDA POR EL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE NAYARIT.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió, por unanimidad de once votos, declarar la invalidez de una parte del artículo 16 bis y otra del artículo 19 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Nayarit en las que se establece que el órgano al que corresponde hacer la designación del titular de la Fiscalía contra Delitos Electorales del mismo Estado es el Congreso del Estado de Nayarit.

La parte del artículo 16 bis mencionado declarada inválida es la siguiente: “[...] su Titular será designado por el Honorable Congreso del Estado, en términos de los artículos 112 y 112 bis de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado [...]”.

La porción del artículo 19 declarada inválida establece lo siguiente: “[...] a excepción del Fiscal contra Delitos Electorales, quien será nombrado por el Congreso del Estado, en los términos previstos por los artículos 112 y 112 bis de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nayarit; y podrá ser removido sólo en los términos del Título Octavo de la Constitución Local”.

Estoy de acuerdo con dicha resolución, sin embargo, estimo que los efectos de dicha declaración de invalidez se extienden a otras normas, las impugnadas por el mismo Poder Ejecutivo del Estado de Nayarit en las controversias constitucionales 99/2005 y 16/2005, por lo que debió haberse declarado la invalidez de esas otras normas.

En mi opinión, debió hacerse la declaración de invalidez de todas las normas relacionadas con base en el artículo 41, fracción IV de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esto es como efecto de la declaración de invalidez de las normas impugnadas en esta controversia constitucional; y declararse sin materia las otras dos controversias constitucionales señaladas. Sin embargo, el Pleno de la Suprema Corte resolvió hacer la declaración de invalidez de las normas impugnadas en la resolución de cada una de las tres controversias constitucionales.

Las normas y actos a los que, en mi opinión, debe extenderse la declaración de invalidez de esta controversia son, los artículos 112 y 112 bis de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nayarit, impugnados en las controversias constitucionales 99/2005; y, los actos impugnados en la controversia constitucional 16/2005, es decir, el Decreto número 8607 que contiene la designación del titular de la Fiscalía contra Delitos Electorales en el Estado de Nayarit y el Acuerdo número 132 en el que se declaró la inoperancia de las observaciones del Poder Ejecutivo a dicho Decreto, los dos últimos publicados en el periódico oficial de la entidad el dieciocho de diciembre de dos mil cuatro.

En relación con las normas que considero debieron declararse inválidas he sustentado, con anterioridad, un estándar para definir el contenido de la fracción IV del artículo 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>1</sup>, mediante criterios que determinen la dependencia en la validez de normas en relación con otras declaradas inválidas. A continuación explico dicho estándar.

Para definir una norma como inválida contamos, en primer lugar, con un modelo que podemos denominar **“invalidación directa”**, en el que el órgano constitucional decreta, mediante una resolución, que cierta norma (o ciertas normas) resultan inválidas. Es lo que sucede en las resoluciones de las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales.

<sup>1</sup> Voto particular formulado en relación con la Acción de Inconstitucionalidad 6/2005, promovida por el Procurador General de la República, en la que se impugnó la validez de la Ley de Agua y Gestión de Cuencas del Estado de Michoacán y fue resuelta el veintinueve de septiembre de dos mil cinco.

Como sabemos, este no es el único modelo que existe para tal efecto, pues contamos, en segundo término, con el modelo de la “**invalidación indirecta**” en el que la invalidez de una norma (o de un grupo de normas) se origina a partir de la extensión de los efectos de la invalidez de otra norma. Este modelo es el previsto en el artículo 41, fracción IV cuyo texto es el siguiente:

“ARTICULO 41. Las sentencias deberán contener:

[...]

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada.

[...]”.

Como puede verse, la condición necesaria para que puedan extenderse los efectos (de invalidez) de una norma invalidada es la relación de **dependencia de validez** que se dé entre esta norma y otra (u otras) del sistema.

Ahora bien, ¿qué significa dependencia de validez? O, dicho de otro modo, ¿cómo se puede generar, desde el punto de vista sistemático, la invalidez de ciertas normas a partir de la invalidez de otras?

Para contestar estas preguntas debemos determinar las relaciones de preferencia entre las normas jurídicas que, luego de la declaratoria de invalidez de una norma, resulten incompatibles.

El estándar de esa determinación puede aplicarse, según creo, atendiendo a los siguientes criterios<sup>2</sup>:

1. El criterio jerárquico o vertical.
2. El criterio material u horizontal.
3. El criterio sistemático en sentido estricto o de la “remisión expresa”.
4. El criterio temporal.
5. El criterio de la generalidad.

Veamos uno por uno:

**1. El criterio jerárquico o vertical**, según el cual la validez de una norma de rango inferior depende de la validez de otra norma de rango superior. Por ejemplo, una norma reglamentaria que se derive de una norma general que ha sido declarada inválida por un órgano de control constitucional, corre con la misma suerte.

**2. El criterio material u horizontal**, en el que una norma invalidada afecta a otra norma de su misma jerarquía debido a que la segunda regula alguna cuestión prevista en la primera, de tal suerte que la segunda norma ya no tiene razón de ser<sup>3</sup>.

**3. El criterio sistemático en sentido estricto o de la “remisión expresa”**. De acuerdo con este criterio, es el texto de la propia norma invalidada el que remite a otras normas, ya sea del mismo ordenamiento o de otro distinto. Cuando una norma remite expresamente a otra, el aplicador de la misma debe obtener su significado o contenido a partir de la integración de los diversos enunciados normativos que resulten implicados en la relación sistemática. De este modo, la invalidez de la norma invalidada se expande de manera sistemática por vía de la integración del enunciado normativo.

<sup>2</sup> Estos modelos son una adaptación, *mutatis mutandis*, de los modelos o “principios derogatorios” empleados por la Teoría del Derecho a la hora de analizar el problema de la derogación de las normas jurídicas. Véase Aguiló Regla, Josep, “Derogación, rechazo y sistema jurídico”, en *DOXA. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, Número 11, 1992, Universidad de Alicante.

<sup>3</sup> Cabe señalar que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto casos empleando este último criterio. Así ocurrió en la controversia constitucional 35/2000, promovida por el Poder Judicial del Estado de Aguascalientes en contra de los poderes Ejecutivo y Legislativo de esa entidad, resuelta en la sesión pública del Tribunal Pleno celebrada el 22 de junio de 2004.

**4. El criterio temporal**, en el que una norma declarada inválida en su actual vigencia afecta la validez de otra norma creada con anterioridad, pero con efectos hacia el futuro.

**5. El criterio de generalidad**, en el que una norma general declarada inválida afecta la validez de la norma (o las normas) especiales que de ella se deriven.

Una vez que se hizo una descripción de la regla, procede a referirme específicamente al caso que nos ocupa. En el caso, se declaró la invalidez de los artículos 16 bis y 19 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Nayarit en las partes en que señalan al Congreso del Estado de Nayarit como el órgano al que corresponde hacer la designación del titular de la Fiscalía contra Delitos Electorales del mismo Estado.

Los efectos de invalidez de dicha declaración deben extenderse a los artículos 112 y 112 bis, fracción IV de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nayarit por cumplirse el estándar anterior, específicamente mediante la aplicación del criterio material u horizontal. El primero en la parte que señala que “[...] en los términos de la presente ley, designará al Titular de la Fiscalía contra Delitos electorales en el Estado de Nayarit, quien será nombrado mediante convocatoria pública abierta que al efecto emita el Honorable Congreso del Estado, requiriéndose para su designación el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes en la sesión que para con ese motivo se convoque y durará en su encargo cuatro años pudiendo ser ratificado por una sola vez.” El segundo, en la parte que establece: “[...] del Titular de la Fiscalía contra Delitos Electorales en el Estado de Nayarit [...]”.

Por otro lado, estimo que debe declararse la invalidez de los actos derivados de las normas declaradas inválidas. En consecuencia debe declararse la invalidez del Decreto “8607” de dieciocho de diciembre de dos mil cuatro, en el que se contiene la designación del Fiscal contra Delitos Electorales en el Estado de Nayarit hecha por el Poder Legislativo del Estado de Nayarit, así como del Acuerdo número “132”, de quince de diciembre de dos mil cuatro, emitido por el Poder Legislativo del Estado de Nayarit en el que se consideran inoperantes las observaciones que el Titular del Poder Ejecutivo del Estado realizó al Decreto “8607” mencionado.

Por las razones anteriores comparto la determinación de invalidez hecha por el Pleno pero estimo que los efectos de ésta debieron extenderse a las normas y actos impugnados en las controversias constitucionales 99/2005 y 16/2005, declarándolos inválidos expresamente y, en consecuencia, debieron quedar sin materia dichas controversias constitucionales.

Finalmente, estimo que debe construirse una doctrina del alcance de los efectos de la declaración de invalidez de normas dándole sentido a la última parte de la fracción IV, del artículo 41 de la Ley Reglamentaria, independientemente de que las normas cuya invalidez deba declararse de manera indirecta sean o no impugnadas.

Ministro **José Ramón Cossío Díaz**.- Rúbrica.

LICENCIADO **JOSE JAVIER AGUILAR DOMINGUEZ**. SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de cuatro fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde al voto concurrente del señor Ministro José Ramón Cossío Díaz, en la controversia constitucional 8/2005 promovida por el Poder Ejecutivo del Estado de Nayarit, en contra del Congreso de la citada Entidad. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación, en cumplimiento de lo ordenado en el punto Cuarto resolutivo de la sentencia dictada en la sesión pública celebrada el nueve de enero de dos mil seis.- México, Distrito Federal, a once de junio de dos mil siete.- Conste.- Rúbrica.