

# ***El sueldo de los representantes de partidos políticos ante institutos electorales***

**Notas sobre la acción de inconstitucionalidad 28/2006\***

## **I. Introducción**

La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió, por Acuerdo de Pleno de 05 de octubre de 2006, la acción de inconstitucionalidad 28/2006, en la cual se discutía la validez de diversas normas contenidas en decretos del Congreso del Estado de Yucatán para reformar la Constitución Política local (decreto 677) y los ordenamientos administrativo y jurisdiccional electorales (decretos 678 y 679). Dichas normas se publicaron en el *Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán* el 24 de mayo de 2006.

Rescato de dicha acción de inconstitucionalidad los argumentos que sirvieron para declarar la invalidez de las normas contenidas en el artículo 123 de la *Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán* (en adelante LIPEEY), por considerar su relevancia en una discusión que versa sobre la capacidad económica de los institutos políticos en las contiendas electorales y la distribución de las prerrogativas económicas que corresponden a aquéllos, en específico la autonomía financiera.

Inconformes con algunas de las disposiciones aprobadas y publicadas, los institutos políticos Alianza por Yucatán, Partido de la Revolución Democrática y Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina, interpusieron las acciones de inconstitucionalidad 28/2006, 29/2006 y 30/2006, mismas que se acumularon en la primera de las mencionadas, siendo ponente de la resolución adoptada el ministro Juan N. Silva Meza

Son aplicables las disposiciones del artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en la parte conducente señalan los supuestos de procedencia y legitimación cuando se trata de la inconstitucionalidad de normas electorales, como era el caso.

---

\* Apareció publicado en *Lex. Difusión y análisis*, no. 141, marzo de 2007.

*David Cienfuegos Salgado*

Interesa analizar aquí la inconstitucionalidad de las normas contenidas en el artículo 123 LIPEEY. Para ello, conviene señalar los antecedentes de emisión y promulgación de los ordenamientos cuestionados. En las demandas presentadas por los partidos políticos de la Revolución Democrática y Alternativa Socialdemócrata y Campesina, señalaron como antecedentes de las normas impugnadas, entre otros los siguientes:

El 17 de mayo de 2006, el Congreso yucateco sesionó y aprobó diversas iniciativas, emitiendo consecuentemente el decreto 677 que contenía diversas modificaciones al texto constitucional local, así como el decreto 678 que dio lugar a la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán.

La publicación de los referidos decretos fue ordenada por el Ejecutivo Estatal en fechas 19 y 22 de mayo de 2006, y publicados, como se mencionó al inicio, el 24 de mayo, para entrar en vigor a los dos días de su publicación en el Diario Oficial del Estado.

Se advierte, por ser lo que interesa en el presente comentario, que el decreto 678 sirvió al legislador yucateco para expedir la mencionada LIPEEY, cuyo artículo 123 señalaba en sus tres párrafos originales:

Los partidos políticos y las coaliciones acreditarán, ante el Consejo General, un representante propietario, con su respectivo suplente, designados conforme a lo previsto en sus estatutos, mismos que podrán asistir a las sesiones del Consejo General y de las comisiones, con derecho a voz, pero sin voto.

Los representantes de los partidos políticos acreditados ante el Consejo General, recibirán el equivalente a un 25% del sueldo que percibirán los consejeros electorales, mismo que provendrá de las prerrogativas del partido político, conforme a los lineamientos que al efecto acuerde el Consejo General.

El Consejo General proveerá lo necesario para los representantes de los partidos políticos representados que no dispongan de prerrogativas.

Éste es uno de los artículos cuya invalidez se reclamó en la acción de inconstitucionalidad 28/2006, y cuyo proceso de validación constitucional será objeto de una pormenorizada descripción.

## **II. La inconstitucionalidad aducida**

De los partidos políticos que acuden a reclamar la inconstitucionalidad de las disposiciones de naturaleza electoral, sólo Alianza por Yucatán, partido político estatal demanda que se invalideen normas contenidas en el artículo 123 LIPEEY.

Según se desprende del análisis que se hace en la sentencia, el partido accionante cumple con los requisitos de legitimación exigidos por la legislación reglamentaria del artículo 105 de la Constitución federal. Los órganos señalados como responsables de la emisión y promulgación de dichos decretos fueron el Congreso del Estado de Yucatán (emisor) y el Gobernador del Estado de Yucatán (promulgador).

En la parte que interesa, Alianza por Yucatán expone los argumentos que esgrime para solicitar la invalidez de las normas contenidas en el artículo 123 de la LIPEEY:

El artículo 123 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán, viola los artículos 1º, 9º, 14, 16, 35, 36 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues obliga a los partidos políticos a pagarle a sus representantes ante ese organismo un 25% del sueldo de los consejeros electorales de sus prerrogativas, lo que es inadmisible pues atenta contra la autonomía del partido político, pues no se me puede obligar a pagar por participar políticamente, de hecho se impone a los partidos políticos una relación laboral que no tiene sustento y que no puede tener validez, pues la participación de los representantes de partidos no es obligatoria sino por voluntad, ¿imagíñese una demanda laboral por incumplir esta norma impuesta sin fundamento, ni razón? y ¿Qué pasa con las obligaciones de previsión social como el seguro social y otras prestaciones que existen? y si los partidos tienen la libertad de cambiar a los representantes en cualquier momento, entonces ¿habrá peligro constante de demandas laborales por no establecerse el tiempo determinado, lo que equivaldrá a despidos injustificados?

De los informes rendidos se advierte distinta posición de las autoridades señaladas como responsables. El órgano legislativo yucateco defendió la constitucionalidad del artículo 123, y por ende de las normas en él contenidas. Por su parte, el Ejecutivo local prácticamente se adhirió a la solicitud de invalidez del numeral en cuestión y justificó su actuar en mandatos constitucionales y legales.

*David Cienfuegos Salgado*

El Congreso del Estado de Yucatán al rendir su informe, justificó la constitucionalidad del artículo 123 LIPEEY y atacó la pretensión de Alianza por Yucatán de la forma siguiente:

5. Que el concepto de invalidez en donde se cuestiona el artículo 123 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán, es infundado dado que conforme al artículo 116 de la Constitución Federal, la intervención de los partidos políticos en los procesos electorales está sujeto a las disposiciones legales que rijan esos procesos electorales y por tanto cumplir con las reglas que para la participación en esos procesos el legislador local establece, es decir, que corresponde al legislador, ya sea federal o local establecer en la ley relativa, conforme a criterios de razonabilidad las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales y fijar el uso de todos los recursos con que cuentan.

Por su parte, el Ejecutivo local manifestó en su informe que (1) solicitaba la declaración de invalidez de los decretos 677 y 678; y que, por cuanto hace a su calidad de promulgador de los decretos, (2) señala que las acciones de inconstitucionalidad debían ser declaradas improcedentes “toda vez que los llevó a cabo conforme al imperativo establecido en los artículos 55, fracción II de la Constitución Política, 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública y 3º y 4º de la Ley del Diario Oficial todos del Estado de Yucatán”.

En tales términos quedaba planteado lo que bien podríamos señalar como litis constitucional.

Conviene sin embargo, hacer una digresión que permita ponderar la posición contradictoria que adopta el Ejecutivo local. Contrario a lo por él pretendido, los artículos invocados no justifican la emisión automática de los mencionados decretos, ni imponen una obligación irrestricta al Ejecutivo yucateco de publicar lo que el Congreso apruebe. Así, el artículo 55, fracción II, de la Constitución local señala que entre las facultades y obligaciones del Gobernador se encuentran las de “promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida el Congreso”. El artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública establece requisitos para la promulgación de “leyes, la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos de observancia general”. Finalmente, los artículos 3º y 4º de la Ley del Diario Oficial del Estado de Yucatán establecen (el artículo 3º) la tipología de documentos normativos que serán materia de publicación en el mencionado medio de difusión gubernamental yucateco, y (el

***JUSTICIA Y DEMOCRACIA***  
***Apuntes sobre temas electorales***

artículo 4º) la obligación que tiene el Ejecutivo estatal de publicar dichos documentos normativos.

Ahora bien, para advertir cómo el Ejecutivo local no está sujeto de manera inexorable al cumplimiento de tales mandatos, conviene señalar que los artículos 38, 39, 40, 41 y 55, fracción X, de la Constitución local establecen los mecanismos de participación del Gobernador en el proceso legislativo, entre los cuales aparece la posibilidad de opinar sobre los proyectos que el Congreso le remita para su publicación. En efecto, la Constitución reconoce el derecho (y obligación) del Gobernador de hacer observaciones y devolver al Congreso los proyectos que éste le remita, siempre y cuando lo haga en los términos establecidos en dichos numerales constitucionales.

De ahí que, si el Gobernador no hizo observaciones al decreto 678, que es el que interesa, fue porque estuvo de acuerdo con lo que en él se planteaba, en el caso, la emisión de la LIPEEY.

### **III. La opinión del Tribunal Electoral y de la Procuraduría General de la República**

Admitidas las acciones de inconstitucionalidad, acumuladas en la multicitada 28/2006, y en ejercicio de la facultad que otorga el artículo 68 de la *Ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, el ministro instructor solicitó al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (en lo sucesivo TEPJF) emitiera opinión.

El 05 de julio de 2006, en el expediente SUP-AES 52/2006, la Sala Superior del mencionado TEPJF emite su opinión. En lo que interesa, señala sobre la inconstitucionalidad del artículo 123 LIPEEY:

En diversa cuestión, por lo que hace a la obligación que se impone a los partidos políticos a pagar a sus representantes ante el Consejo General del Instituto local un veinticinco por ciento del sueldo de los consejeros, misma que se contempla en el artículo 123 tachado de inconstitucional, es de precisar que con independencia de la idoneidad del motivo de invalidez y de lo acertado de los preceptos que se aducen como violados, esta Sala Superior considera lo siguiente:

La presencia de los representantes partidistas en el consejo general en cita se justifica al ser un derecho de los partidos políticos el de participar en la preparación, desarrollo y vigilancia de los comicios, como así está

*David Cienfuegos Salgado*

contemplado en el artículo 45, fracciones I y IX, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán, del cual se desprende el carácter que éstos tienen como corresponsables y cogerantes de la función de organizar las elecciones.

Así, el derecho que tienen los partidos políticos a acreditar representantes ante dicho órgano electoral obedece fundamentalmente a la necesidad, con carácter general, de que coadyuven y vigilen las labores que tiene encomendadas tal órgano en su papel de autoridad con facultades de decisión en cuestiones materiales y jurídicas que eventualmente pueden incidir de forma sustantiva en cualquier etapa del proceso electoral.

Así mismo, en tanto que lo ordinario es que los partidos políticos participen también de manera activa en los comicios mediante la postulación de candidatos en búsqueda del sufragio popular, la presencia de sus representantes responde igualmente a la necesidad de que cuenten con alguien que defienda sus intereses ante el citado órgano colegiado, particularmente respecto de actos relativos al proceso electoral y así impedir que decisiones trascendentales se determinen sin tomarlos en consideración.

Estos representantes pueden ejercer influencia directa en las decisiones que tome el referido órgano, en razón de que cuentan con derecho de voz en las deliberaciones del órgano electoral, por lo que el hecho de que un partido político no cuente con representantes ante el mismo o su participación sea condicionada de alguna forma, podría traer como consecuencia que se inhibiera el ejercicio del derecho respectivo y que, por ende, no interviniieran en defensa de sus intereses y en los de la colectividad y, en su caso, proponer diversas soluciones en las deliberaciones del cuerpo colegiado.

Así, es evidente que la actuación de los representantes de partido ante el Consejo General del Instituto Electoral estatal es de suma importancia, ya que si bien no tienen derecho a voto, forman parte del citado órgano electoral, y sus opiniones deben ser consideradas por éste al dictar los acuerdos correspondientes, entre los cuales pueden encontrarse aquellos cuyo contenido pueda producir una variación sustancial o decisiva en el desarrollo de un proceso electoral, como pueden ser los relacionados con registro de candidatos, determinación del número y ubicación de las mesas directivas de casilla, así como vigilancia durante el proceso electoral, para que éste se desarrolle conforme al principio de legalidad.

Por otro lado, también se considera que imponer (con carácter general) a los partidos la carga de cubrir una determinada remuneración a sus representantes ante el Consejo General del Instituto de Procedimientos Electorales y Participación Ciudadana del Estado de Yucatán, atenta contra la

***JUSTICIA Y DEMOCRACIA***  
***Apuntes sobre temas electorales***

autonomía de estas entidades de interés público y, por ende, resulta la disposición de mérito contraventora de la libertad de asociación política consagrada en los artículo 35, fracción III, de la Carta Magna.

En conformidad con los preceptos anunciados, los ciudadanos mexicanos cuentan entre sus prerrogativas con la de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país, derecho fundamental que no puede ser coartado, siempre y cuando el objeto sea lícito. La prerrogativa en cuestión implica no sólo el derecho individual de crear una persona moral (como por ejemplo un partido político o una asociación política) para participar colectivamente en los asuntos políticos, incorporarse posteriormente, permanecer en ella e, incluso, la posibilidad de separarse de la misma, sino también comprende la forma destacada, como manifestación concreta de la libertad de mérito, la aptitud de darse a sí mismos el conjunto de reglas a que estará sujeta la convivencia al seno de la organización, cuyo diseño y contenido depende de los principios ideológicos y valores políticos, sociales y éticos con los cuales se identifican los integrantes, sin más limitación que la licitud en el objeto social y aquellas derivadas de las disposiciones que establezcan los lineamientos generales que reglamentan el ejercicio de la libertad de asociación, cuando ésta se perfila en la creación de una determinada forma societaria a la cual el ordenamiento, y cuya regulación obedece a la intención del legislador de hacer compatible, o a lograr una mayor eficacia, el derecho de asociación con las finalidades o actividades propias de la actividad social, como acontece, por ejemplo, con los artículos 24, párrafo 1, inciso a) y 27 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, al prever el contenido mínimo de los estatutos que rigen la vida interna de los partidos políticos nacionales.

Tales limitaciones contenidas en las leyes secundarias deben encontrarse justificadas por algún precepto o principio constitucional, y ser proporcionales a la finalidad que se pretende conseguir con su adopción.

Ahora bien, la libertad de organización derivada de la libertad de asociación implica que las posibilidades de organización democrática de los partidos políticos sean tan variadas como las circunstancias de cada uno de ellos, pues la estructura organizativa depende de cuestiones dispares como el número y características de los miembros del partido, la organización territorial y los fines que éste persigue, el origen e historia del instituto político, el financiamiento que percibe, el ambiente social en el que desarrolla su actividad política, la relación que guarda con otras organizaciones e instituciones sociales, etcétera.

*David Cienfuegos Salgado*

Por tanto, cada partido debe ponderar las circunstancias atinentes a fin de elegir y decidir libremente la forma de su estructura organizativa, y las reglas específicas a que se sujetarán las relaciones entre los militantes, determinaciones que deben quedar contenidas en los estatutos del partido político, que constituyen la fuente de la organización y el funcionamiento de la entidad, sin más limitaciones que las previstas genéricamente para la configuración de su normatividad interna, puesto que, como todos los derechos está sujeto a límites, esencialmente al respeto de los principios democráticos aplicables a la vida interna del partido, según lo previsto en las disposiciones constitucionales y legales respectivas.

En el caso, el artículo 123 de la ley de instituciones y procedimientos electorales local, establece un monto específico que deben cubrir los partidos políticos a su representante ante el Consejo General del instituto local, en detrimento de la libertad con que cuentan los partidos para regular las relaciones en su seno, entre ellos, las de sus representantes ante los órganos electorales, sin que se advierta la existencia de algún precepto o principio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que lo justifique, ni la concurrencia de algún valor constitucionalmente relevante que imponga la necesidad o el deber de cubrir la cuota establecida.

De lo anteriormente manifestado, la Sala Superior del TEPJF arriba a la consideración de que, en lo relativo a la constitucionalidad del artículo 123 LIPEEY, el derecho de los partidos políticos a participar en la preparación, desarrollo y vigilancia de los comicios, podría inhibirse con la previsión del mencionado numeral, así como también podría verse afectada la autonomía de dichas entidades.

En la sentencia que se analiza, específicamente en el noveno resultando, la anterior opinión de la Sala Superior del TEPJF se sintetizó de la forma siguiente:

Que en relación con la obligación que se impone a los partidos políticos a pagar a sus representantes ante el Consejo General del Instituto local un veinticinco por ciento del sueldo de los consejeros que se contempla en el artículo 123 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales, es fundado porque atenta contra la autonomía de esas entidades de interés público y por ende contraventora de la libertad de asociación política consagrada en los artículos 9º y 35, fracción III de la Norma Fundamental, puesto que no existe precepto o principio en la propia Constitución Federal

***JUSTICIA Y DEMOCRACIA***  
***Apuntes sobre temas electorales***

que justifique o imponga la necesidad o el deber de cubrir la cuota establecida.

En el décimo resultando de la sentencia dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se sintetiza la opinión del Procurador General de la República en los términos siguientes:

Que en cuanto a que el artículo 123 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales, obliga a los partidos políticos a pagar a sus representantes ante ese organismo el veinticinco por ciento del sueldo de los consejeros electorales de sus prerrogativas, son fundados sus conceptos de invalidez, dado que al ser los partidos políticos una forma de organización política que constituyen entidades de interés público, que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y hacer posible el acceso a los ciudadanos al ejercicio del poder público, no es dable imponerles cargas relacionadas con el manejo de su financiamiento, como lo es el pagar de sus prerrogativas el veinticinco por ciento del sueldo de los consejeros electorales, pues tal imposición constituye una violación a su autonomía financiera, ya que no es posible que la ley ordene de qué manera habrá de distribuir sus recursos, pues esos gastos están encaminados a las actividades proselitistas y electorales, más no a las funciones que lleve un organismo electoral, por lo que debe ser éste quien sufrague los gastos de quienes lo integran.

#### **IV. La inconstitucionalidad declarada**

Finalmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación declara fundados los argumentos hechos valer por el partido promovente. Los argumentos que sostienen tal declaración se encuentran en el octavo considerando de la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 28/2006:

**OCTAVO.** En otro aspecto, el partido promovente argumenta que el artículo 123 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán, es violatorio de los artículos 1°, 9°, 14, 16, 35, 36 y 116 de la Constitución Federal, ya que obliga a los partidos políticos a pagarles a sus representantes ante el Consejo General del Instituto de Procedimientos Electorales y Participación Ciudadana del Estado de

*David Cienfuegos Salgado*

Yucatán un veinticinco por ciento de sueldo de los consejeros electorales de sus prerrogativas, lo que atenta contra la autonomía de los partidos políticos.

Son fundados los anteriores argumentos en atención a lo siguiente:

Como se ha manifestado, en términos de los artículos 41, fracción I, y 116, fracción IV de la Constitución Federal, los partidos políticos son entidades de interés público, cuyos fines esenciales consisten en la promoción de la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional, hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Que para la participación de los partidos políticos en los procesos electorales, deberán estarse a la ley que lo rige, de tal manera que si se trata de un proceso electoral federal, regirá la ley federal correspondiente y si se trata de elecciones locales deberá estarse a la ley local respectiva; sin embargo, el hecho que el legislador secundario pueda imponer determinadas modalidades para esa intervención, éstas no pueden contravenir los principios fundamentales establecidos en las normas constitucionales en cita.

Ahora bien, los artículos 111, 112, 117, 119 y 45, fracciones I y IX de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán, establecen:

*ARTÍCULO 111. La organización de las elecciones locales es una función estatal que se realiza con la participación de los partidos políticos y los ciudadanos, en los términos de la Constitución Política del Estado, de esta ley y de los demás ordenamientos aplicables.*

*ARTÍCULO 112. El Instituto de Procedimientos Electorales y Participación Ciudadana, es un organismo público autónomo de carácter permanente, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, depositario de la autoridad electoral, responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones; con domicilio en la ciudad de Mérida.*

*El ejercicio de esta función estatal, se regirá por los principios de: Legalidad, Independencia, Imparcialidad, Objetividad, Certeza y Profesionalismo....*

*ARTÍCULO 117. Los órganos centrales del Instituto son:*

***JUSTICIA Y DEMOCRACIA***  
***Apuntes sobre temas electorales***

*I. El Consejo General, y*

*II. La Junta General Ejecutiva.*

***ARTÍCULO 119. El Consejo General se integra por:***

*I. Cinco consejeros electorales, quienes elegirán de entre ellos, en la primera sesión del Consejo General, a uno que tendrá el carácter de Presidente, y que tendrá derecho a voz y voto;*

*II. Un secretario ejecutivo, únicamente con derecho a voz, y*

***III. Un representante por cada partido político o coalición registrado, únicamente con derecho a voz.***

***ARTÍCULO 45. Los partidos políticos inscritos y los registrados conforme a esta Ley, tendrán derecho a:***

*I. Participar en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral;*

...

***IX. Nombrar representantes ante el Consejo General, los consejeros distritales y municipales. Y en la jornada electoral, representantes de casilla y generales;...***

De los anteriores preceptos se tiene que la organización de las elecciones en el Estado de Yucatán, es una función estatal que se realiza con la participación de los partidos políticos y los ciudadanos, y estará a cargo de un organismo público autónomo denominado Instituto de Procedimientos Electorales y Participación Ciudadana del Estado de Yucatán, cuyo ejercicio se regirá por los principios de legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad, certeza y profesionalismo; que el Consejo General, como órgano central de ese Instituto se integrará por cinco consejeros electorales un secretario ejecutivo y un representante por cada partido político o coalición registrados, únicamente con derecho a voz, y se reconoce como derecho de los partidos políticos, el de participar en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral, así como el de nombrar representantes ante el Consejo General, entre otros.

Por su parte, el artículo 123 combatido, señala:

***ARTÍCULO 123. Los partidos políticos y las coaliciones acreditarán, ante el Consejo General, un representante propietario, con su respectivo suplente, designados conforme a lo previsto en sus estatutos, mismos***

*David Cienfuegos Salgado*

*que podrán asistir a las sesiones del Consejo General y de las comisiones, con derecho a voz, pero sin voto.*

***Los representantes de los partidos políticos acreditados ante el Consejo General, recibirán el equivalente a un 25% del sueldo que percibirán los consejeros electorales, mismo que provendrá de las prerrogativas del partido político, conforme a los lineamientos que al efecto acuerde el Consejo General.***

*El Consejo General proveerá lo necesario para los representantes de los partidos políticos representados que no dispongan de prerrogativas.*

Ahora bien, la actuación de los representantes de partido ante el Consejo General del Instituto Electoral estatal, tiene una trascendental importancia, porque si bien no tienen derecho a voto, al formar parte del citado órgano electoral, sus opiniones deben ser consideradas por éste al dictar cualquier resolución durante el desarrollo de un proceso electoral; asimismo constituyen un factor de equilibrio en la organización de las elecciones locales, al coadyuvar en la vigilancia de las labores que tiene encomendadas tal órgano, a efecto de asegurar que la organización de los comicios se realice con transparencia e imparcialidad, en beneficio de los ciudadanos y los partidos políticos, y además, la presencia de estos representantes responde igualmente a la necesidad de que los partidos políticos cuenten con alguien que defienda y represente sus intereses en las deliberaciones que el citado órgano electoral lleve a cabo en sus funciones y que pudieran incidir de forma sustantiva en cualquier etapa del proceso electoral.

Por tanto, la circunstancia de que se condicione la participación de los partidos políticos en el derecho que tienen como corresponsables y cogarantes de la función de organizar las elecciones, como en el caso acontece, en que la norma impugnada impone a los partidos políticos la obligación de pagar como sueldo a sus representantes ante el Consejo General del Instituto Electoral local, un determinado porcentaje del que perciban los consejeros electorales, tendría como consecuencia que se inhibiera el ejercicio de ese derecho, con la consecuente inestabilidad de uno de los elementos más importantes de todo el sistema electoral, como lo es la operación e integración de las instituciones encargadas de la

***JUSTICIA Y DEMOCRACIA***  
***Apuntes sobre temas electorales***

organización de las elecciones, con lo que se transgrede lo dispuesto por los artículos 41, fracción I y 116, fracción IV de la Constitución Federal. A mayor abundamiento, al prever la norma combatida que el sueldo que recibirán los representantes de los partidos políticos provendrá de sus prerrogativas, atenta contra su autonomía financiera.

Lo anterior es así, porque si bien de acuerdo con el inciso f) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Federal, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral deberán garantizar que los partidos políticos deberán recibir 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, de ninguna forma autoriza al legislador local, la posibilidad para que éste fije los rubros y porcentajes en que los partidos políticos deban destinar el financiamiento que se les otorga.

En mérito de lo antes expuesto, lo procedente es declarar la invalidez del artículo 123 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán, en la porción normativa que establece ***«Los representantes de los partidos políticos acreditados ante el Consejo General, recibirán el equivalente a un 25% del sueldo que perciben los consejeros electorales, mismo que provendrá de las prerrogativas del partido político, conforme a los lineamientos que al efecto acuerde el Consejo General. El Consejo General proveerá lo necesario para los representantes de los partidos políticos representados que no dispongan de prerrogativas».***

En los puntos resolutivos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina, por las razones expuestas, declarar la invalidez del artículo 123 de la LIPEEY, eliminando de esta manera los párrafos segundo y tercero, que habían sido publicados originalmente y que aparecen subrayados en la parte final de la parte considerativa.

En el caso el cuarto punto resolutivo fue aprobado por mayoría de ocho votos. Los ministros que votaron en tal sentido fueron Aguirre Anguiano, Azuela Güitrón, Cossío Díaz, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Valls Hernández, Sánchez Cordero y Silva Meza. Los ministros Luna Ramos, Díaz Romero y Ortiz Mayagoitia votaron en contra y en la sentencia se señala que se reservaron el derecho de formular, en su caso y oportunidad, voto de minoría.

## **V. Lo que sigue**

Resulta ilustrativo el criterio sostenido en esta acción de inconstitucionalidad, especialmente por cuanto hace al tema abordado de la imposibilidad de los congresos locales de legislar en torno a la forma en que los partidos políticos establecen las normas de organización respecto de sus militantes, y en específico de sus representantes ante los órganos electorales administrativos.

Queda pendiente un análisis acerca de la naturaleza de los representantes de los partidos políticos ante los consejos e institutos electorales, así como la necesidad de revisar las atribuciones que tienen para participar en la casi totalidad de las actividades y comisiones de tales autoridades electorales. Esto nos permitirá advertir la pertinencia de que se establezca en la Ley una retribución o salario por la función que realizan, sea que se arribe a la conclusión de que deba correr a cargo del partido político (como en el caso de la acción de inconstitucionalidad 28/2006) o del instituto electoral.

Por supuesto, cabe mencionar que el asunto que se narra no concluye ahí: posterior a la emisión de la norma y en tanto no era declarada inválida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los órganos administrativo y jurisdiccional electorales en Yucatán aplicaron en diversas formas el artículo 123 LIPEEY lo cual originó diverso medio de impugnación en materia electoral ante el TEPJF (SUP-JRC-5/2007), que no es el caso narrar aquí sino en otro artículo más extenso que dejamos simplemente anunciado para tratar los temas mencionados en este penúltimo punto.

Por otra parte, habrá que decir, que luego de la declaración de inconstitucionalidad de los párrafos segundo y tercero del multicitado artículo 123 LIPEEY, el Congreso local reformó dicho texto, mediante decreto 739, publicado en el Diario Oficial del Estado de Yucatán el 22 de enero de 2007. La nueva estructura del artículo es de dos párrafos, cuyo contenido es el siguiente:

Los partidos políticos y las coaliciones acreditarán, ante el Consejo General, un representante propietario, con su respectivo suplente, designados conforme a lo previsto en sus estatutos, mismos que podrán asistir a las sesiones del Consejo General y de las comisiones, con derecho a voz, pero sin voto.

Los representantes de los partidos políticos acreditados ante el Consejo General, recibirán el equivalente a un 20% de las percepciones de los Consejeros Electorales, conforme a los lineamientos que al efecto acuerde

***JUSTICIA Y DEMOCRACIA***  
***Apuntes sobre temas electorales***

el Consejo General, que de ninguna manera provendrán del financiamiento de los Partidos Políticos.

Se advierte en la reforma legal que se ha dado cobertura al criterio que sostuvo el Procurador General de la República, en el sentido de que será el instituto electoral estatal quien deberá cubrir los emolumentos de los representantes de los partidos políticos. Siguiendo el criterio de interpretación que se sostiene en la opinión del TEPJF, habrá que verificar si hay algún precepto constitucional que permita desprender tal obligación para los órganos electorales estatales, o si esta nueva determinación legislativa está también afectada de inconstitucionalidad. Ya nos ocuparemos más adelante de estos tópicos.

Finalmente, siguiendo las disposiciones constitucionales en vigor, “las leyes electorales federales y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales”.

## **VI. Tres reflexiones finales**

A partir de la exposición de este caso resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los efectos que derivaron del acto legislativo que en su momento fue declarado inválido, nos queda espacio para reflexionar sobre tres temas que merecen atención en el derecho mexicano, y que aquí no son sino esbozados.

1. El primero de los temas que resulta menester dejar referido es el de la responsabilidad del Estado (en el caso el Congreso yucateco) por dictar una ley inconstitucional que afectó el patrimonio de diversas entidades de interés público, tal cual son los partidos políticos. La regla general señala que cuando no se está obligado a soportar un daño, la reparación de éste puede ser demandada vía los procedimientos pertinentes. Aunque la reforma constitucional al artículo 113 de la Constitución federal no delineó los perfiles de una responsabilidad del Estado-legislador, valdría la pena preguntarnos cuál debe ser la respuesta que dé el ordenamiento jurídico ante situaciones como la que aquí se narra, especialmente por el hecho de que, como se ve en el SUP-JRC-5/2207, en tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación no se pronuncia

**David Cienfuegos Salgado**

sobre la invalidez de la norma, ésta surte sus efectos como parte del derecho positivo vigente, generando derechos y obligaciones.

2. La anterior característica tiene relación con el hecho de que la interposición de una acción de controversia no suspende la validez de la norma impugnada, como se dijo surte efectos plenos, y salvo que se trate de la materia penal, la declaración de invalidez no tendrá efectos retroactivos, por lo cual los perjuicios que pudieran derivarse de la *tardanza* en dictar resolución puede originar efectos nocivos a los destinatarios de la norma, como ocurre con los partidos políticos en el caso que se trata.

3. Por último, ¿hasta dónde puede cumplirse con el mandato de una justicia pronta y expedita, cuando se observa que una resolución sobre la constitucionalidad de una norma se pronuncia y no se publica de manera inmediata? ¿Qué mecanismos deben implementarse para que la publicación sea inmediata y no se provoquen más efectos adversos por la norma declarada inválida? La anterior cuestión no es simple, si observamos que la invalidez de la norma está condicionada (luego de la resolución) a la publicación que se lleva a efecto, en ocasiones, con evidente retraso.

Podrá advertir el lector que las cuestiones que se derivan no son baladíes. Hay necesidad de reflexionar, y con la esperanza de interesar a los lectores de *Lex, Difusión y análisis*, diremos que en próximo apunte se concluirá el análisis de este asunto y se abundará sobre estos temas.