

PERIODICO**OFICIAL****DEL GOBIERNO CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE DURANGO****PRIMER SEMESTRE****LAS LEYES DECRETOS Y DEMAS DISPOSICIONES
SON OBLIGATORIAS POR EL SOLO HECHO DE PUBLICARSE
EN ESTE PERIODICO****REGISTRO POSTAL****IMPRESOS****PERMISO No IM10-0008****AUTORIZADO POR SEPOMEX****DIRECTOR RESPONSABLE EL C. SECRETARIO GENERAL DEL GOBIERNO DEL EDO.****SUMARIO****PODER EJECUTIVO DEL ESTADO****SENTENCIA.-**

DICTADA POR EL TRIBUNAL PLENO EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 129/2008 Y SU ACUMULADA 131/2008, PROMOVIDAS POR LOS DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA SEXAGÉSIMA CUARTA LEGISLATURA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE DURANGO Y PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA.

PAG. 2**ACUERDO No. 575.-**

POR EL QUE SE OTORGA RECONOCIMIENTO DE VALIDEZ OFICIAL DE ESTUDIOS A LA ASOCIACIÓN CIVIL, SERVICIOS EDUCATIVOS, CULTURALES Y SOCIALES PARA LA DIFUSIÓN Y LA INVESTIGACIÓN DE LA NUEVA VIZCAYA, A.C., PARA IMPARTIR LA LICENCIATURA EN DISEÑO GRAFICO PUBLICITARIO PLAN 2009, CICLO CUATRIMESTRAL, DURACIÓN NUEVE CUATRIMESTRES, EN TURNO MIXTO, CON ALUMNADO MIXTO, MODALIDAD ESCOLARIZADA EN LA INSTITUCIÓN EDUCATIVA DENOMINADA UNIVERSIDAD JOSÉ VASCONCELOS.

PAG. 114

PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno en la Acción de Inconstitucionalidad 129/2008 y su acumulada 131/2008, promovidas por los Diputados integrantes de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Estado Libre y Soberano de Durango y Partido de la Revolución Democrática.

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

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 129/2008 Y SU ACUMULADA 131/2008.

PROMOVENTES: DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA SEXAGESIMA CUARTA LEGISLATURA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE DURANGO Y PARTIDO DE LA REVOLUCION DEMOCRATICA.

PONENTE: MINISTRO JOSE FERNANDO FRANCO GONZALEZ SALAS.

SECRETARIA: MARTHA ELBA HURTADO FERRER.

ELABORO: JAVIER ORTIZ FLORES

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión del día cinco de octubre de dos mil nueve.

VISTOS; y

RESULTANDO:

PRIMERO. Presentación de la demanda, autoridades emisora y promulgadora, y normas impugnadas. Por escrito presentado el dieciséis de diciembre de dos mil ocho, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Miguel Angel Jaquez Reyes, Noel Flores Reyes, José Luis López Ibáñez, Adán Saenz Segovia, Alfredo Miguel Herrera Deras, Julio Alberto Castañeda Castañeda, Claudia Ernestina Hernández Espino, Bernardo Ceniceros Nuñez, Juan José Cruz Martínez y Mario Miguel Angel Rosales Melchor, ostentándose como diputados integrantes de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Estado Libre y Soberano de Durango, por una parte, y, por otra, mediante escrito presentado el dieciséis de diciembre de dos mil ocho en el domicilio particular de la funcionaria designada para recibir promociones de término fuera del horario de labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Jesús Ortega Martínez, quien se ostentó como Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido de la Revolución Democrática, respectivamente, promovieron acciones de inconstitucionalidad en las que solicitaron la invalidez de las siguientes:

Normas generales:

En la acción presentada por diputados integrantes de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Estado Libre y Soberano de Durango:

"LEY ELECTORAL PARA EL ESTADO DE DURANGO, contenida en el Decreto (192) ciento noventa y dos, que se diera a conocer a través del Periódico Oficial del Estado correspondiente al día domingo (16) dieciséis de noviembre del (2008) dos mil ocho, porque ilegal e inconstitucionalmente se aprueban en general sin un procedimiento legislativo mínimo, sin debate ni participación legislativa de los diputados integrantes de la legislatura uno de tres decretos que en forma simultánea aprobaron la referida LEY ELECTORAL PARA EL ESTADO DE DURANGO, simultáneamente con la Ley de Medios de Impugnación en materia electoral y participación ciudadana, así como reforma y derogaciones de diversos artículos de la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Durango, en general y en particular con aprobación de los artículos: --- Procedimiento legislativo sumario, sin estudio, discusión, debate ni construcción legislativa de la reforma electoral, al negarse la participación activa de los diputados de oposición, imponiendo un anteproyecto acabado y no discutido ni debatido en el seno de la comisión y no debatido en el pleno. Aprobación en cuestión de horas y aprobado por mayoría legislativa en contravención a La ley [sic] Orgánica del Congreso del Estado de Durango, establece en sus artículos 11, 36, 38 al 40, 55, 58 al 70; violando el principio de legalidad en el proceso legislativo y los principios democráticos de las facultades y funciones del Poder Legislativo, en los artículos 14, 16, 41 y 116 de la carta magna. --- Indevida transferencia de votos que conservan un

emblema común entre los partidos coaligados y no en forma individual, en el CAPITULO V, "DE LAS COALICIONES", contienen en los artículos 39 a 49 y 67 de la nueva LEY ELECTORAL, en franca violación al artículo 41 párrafo 1, de la Constitución General de la República, siendo ello ya materia de sentencia para este alto Tribunal; --- Financiamiento público inequitativo a favor de las mayorías votadas, sobre privilegiando a los que obtienen mayor cantidad de votos en perjuicio del financiamiento de las minorías, dándose un sobre financiamiento en doble ingreso por un solo concepto en el artículo 86 de la nueva LEY ELECTORAL; --- Omisión en el nuevo órgano técnico de fiscalización a los partidos políticos, vertiente fundamental de la reforma que fue omitida y conservada la antigua formula de Comisión de Fiscalización contenida en los artículos 90, 91, 92, 93, 94, de la nueva LEY ELECTORAL, la cual contradice el espíritu y objetivo de fiscalización a los partidos políticos conforme la reforma del artículo 41 de la Constitución Federal; --- Topes de Gastos de Campaña, excesivos y superiores a sus ingresos como financiamiento público reciben los partidos, ya que les autoriza a un gasto de campaña muy superior como financiamiento privado, al ingreso obtenido por financiamiento público, en términos de los artículos 98 al 101 de la LEY ELECTORAL, lo cual contradice el principio constitucional del artículo 41 de nuestra carta magna, de que el financiamiento público debe prevalecer sobre el privado; --- Facultades al Consejo Estatal, en contradicción al artículo 97 de la Constitución local, por las facultades contenidas en el artículo 275 párrafo primero, fracción III, inciso d), artículo 290 párrafo primero, fracción I, inciso d) y el artículo 291, párrafo primero, fracción [sic] I, II, III de la LEY ELECTORAL; --- Propaganda electoral.- indebida autorización de utilizar el equipamiento urbano, a efecto de fijar, colgar y colocar propaganda, cuando fue uno de los lineamientos fundamentales de la reforma federal, por lo cual contradice el espíritu del artículo 41 de la constitución federal la redacción del artículo 217 de la nueva LEY ELECTORAL; --- La indebida referencia o cambio de nombre a un "Tribunal Electoral", distinta a su nombre oficial conforme a los artículos 55, frac. XXVIII Bis., 90 y 97 de la Constitución Local para el Estado de Durango, por omisión a un capítulo de transparencia de los partidos políticos que les fue propuesto en términos de la reforma electoral federal y el cual fue omitido sin justificación alguna, cuestionándose que la reforma local no fue conforme a la reforma electoral federal como debió de darse, en cumplimiento a los preceptos reformados conforme a los lineamientos y bases del nuevo sistema electoral mexicano; reforma electoral que no se dio cabal cumplimiento en el sistema electoral para el Estado de Durango. --- Condicionamiento inconstitucional de registro y participación de los partidos políticos nacionales, para participar en los procesos locales, si estos no han obtenido un porcentaje mínimo del dos por ciento de la votación en la última elección o bien no participaron en esta, dejan de tener derecho a participar en la siguiente elección, según redacción del artículo 76 de la LEY ELECTORAL, cuando esta limitante es contraria a lo dispuesto por el artículo 41 fracción I, de la Carta magna, que si [sic] da derecho a participar en las elecciones locales."

En la acción presentada por el Partido de la Revolución Democrática:

"El contenido de la publicación en el Periódico Oficial [sic] de la Ley Electoral del Estado Libre y Soberano de Durango [sic] y que para el caso que nos ocupa se consideran como inconstitucionales los artículos 24, 28, 29, 39, 41, fracciones VII y XI, 43, 86, 87, 117, 119, 336 y transitorio tercero de dicho ordenamiento."

Los promoventes señalaron como órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas:

a) Congreso del Estado Libre y Soberano de Durango.

b) Gobernador del Estado de Durango.

En la acción presentada por diputados integrantes de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Estado Libre y Soberano de Durango se señaló, además, a:

c) Secretario General de Gobierno.

SEGUNDO. Artículos constitucionales señalados como violados. Los promoventes señalaron como violados los artículos 10., 14, 16, 17, 41, 115, 116, fracción IV, inciso h), y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TERCERO. Instrucción de la acción. Mediante proveído de diecisiete de diciembre de dos mil ocho, la Comisión de Receso de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al segundo periodo de vacaciones de dos mil ocho, ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 129/2008 y turnó el expediente al Ministro José Fernando Franco González Salas, como instructor del procedimiento; admitió la demanda relativa a la acción de inconstitucionalidad hecha valer por diputados integrantes de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Estado Libre y Soberano de Durango; ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Durango para que rindieran sus respectivos informes; ordenó correr traslado al Procurador General de la República para que formulara el pedimento que le corresponde; requirió al presidente del Instituto Estatal Electoral del Estado de Durango para que informara la fecha en que inicia el próximo proceso electoral en la entidad y solicitó a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que expresara su opinión con relación al asunto.

Mediante proveído de dieciocho de diciembre de dos mil ocho, la Comisión de Receso ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 131/2008; admitió la demanda relativa a la acción de inconstitucionalidad que hace valer el Partido de la Revolución Democrática; ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Durango para que rindieran sus respectivos informes; ordenó correr traslado al Procurador General de la República para que formulara el pedimento que le corresponde; requirió al Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral para que exhibiera copia certificada de los estatutos vigentes del partido promovente y certificación de su registro vigente, precisando quiénes son los integrantes de su Comité Ejecutivo Nacional, y solicitó a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que expresara su opinión con relación al asunto.

En el referido proveído de dieciocho de diciembre de dos mil ocho la Comisión de Receso de esta Suprema Corte, en virtud de que la acción de inconstitucionalidad 129/2008 tiene conexidad con la acción de inconstitucionalidad 131/2008, al impugnarse en ambas acciones el decreto número 192, mediante el cual se crea la Ley Electoral para el Estado de Durango, se decretó la acumulación de la acción de inconstitucionalidad 131/2008 a la número 129/2008 y, por consiguiente, se determinó que le corresponden, por razón de turno, al mismo Ministro instructor José Fernando Franco González Salas.

CUARTO. Conceptos de invalidez.

Los conceptos de invalidez que hicieron valer los promoventes se sintetizan, en la parte considerativa de la presente resolución, al hacer el estudio de los conceptos de invalidez.

Las demandas respectivas se adjuntan como anexos formando parte de la presente resolución.

QUINTO. Informes de las autoridades emisora y promulgadora de las normas impugnadas.

Mediante proveído de treinta de diciembre de dos mil ocho, los Ministros integrantes de la Comisión de Receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvieron por presentados al Gobernador Constitucional y al Presidente de la Comisión Permanente de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso, ambos del Estado de Durango, con la personalidad que ostentan, en términos de las documentales que exhiben al efecto, y por rendido el informe solicitado a las autoridades emisora y promulgadora de las normas impugnadas respectivamente.

Los informes respectivos se adjuntan como anexos formando parte de la presente resolución.

SEXTO. Opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Mediante proveído de treinta de diciembre de dos mil ocho, los Ministros integrantes de la Comisión de Receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvieron por presentada a la Magistrada Presidenta del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la opinión que formulan los Magistrados integrantes de la Sala Superior de dicho Tribunal con relación a las presentes acciones de inconstitucionalidad.

La opinión respectiva se adjunta como anexo formando parte de la presente resolución.

SEPTIMO. Opinión del Procurador General de la República.

Mediante proveído de veintiséis de enero de dos mil nueve, el Ministro instructor tuvo por formulado el pedimento del Procurador General de la República en las presentes acciones de inconstitucionalidad.

El pedimento respectivo se adjunta como anexo formando parte de la presente resolución.

OCTAVO. Cierre de instrucción. Recibidos los informes de las autoridades, los alegatos del Procurador General de la República y, encontrándose debidamente instruido el procedimiento en sus términos, se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad y su acumulada, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, incisos d) y f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación¹, toda vez que se plantea la posible contradicción entre el decreto que contiene la Ley Electoral para el Estado de Durango y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO. Oportunidad. Por razón de método, en primer término, se analizará la oportunidad de la presentación de las demandas respectivas.

El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal establece:

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

(ADICIONADO, D.O.F. 22 DE NOVIEMBRE DE 1996) En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."

Conforme con el artículo transcrito, el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales y el cómputo respectivo deberá hacerse a partir del día siguiente al en que se hubiere publicado la norma impugnada, en el entendido de que en materia electoral todos los días son hábiles.

En el caso, el Decreto número 192 que contiene la Ley Electoral para el Estado de Durango impugnada se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Durango el domingo dieciséis de noviembre de dos mil ocho.²

Tomando en cuenta esa fecha, el primer día del plazo para efectos del cómputo respectivo fue el lunes diecisiete de noviembre de dos mil ocho, de donde resulta que el plazo de treinta días naturales vencería el dieciséis de diciembre de dos mil ocho.

En el caso, la demanda promovida por el Partido de la Revolución Democrática se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal y la presentada por los diputados locales promoventes ante la funcionaria autorizada para recibir promociones de término fuera del horario de labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el dieciséis de diciembre de dos mil ocho, esto es, dentro del plazo legal correspondiente, razón por la cual se presentaron en forma oportuna.³

NOVIEMBRE 2008						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
16 Publicación	17 Día Uno del Plazo	18 Día Dos del Plazo	19 Día Tres del Plazo	20 Día Cuatro del Plazo	21 Día Cinco del Plazo	22 Día Seis del Plazo
23 Día Siete del Plazo	24 Día Ocho del Plazo	25 Día Nueve del Plazo	26 Día Diez del Plazo	27 Día Once del Plazo	28 Día Doce del Plazo	29 Día Trece del Plazo
30 Día Catorce del Plazo	1 Día Quince del Plazo	2 Día Dieciséis del Plazo	3 Día Diecisiete del Plazo	4 Día Dieciocho del Plazo	5 Día Diecinueve del Plazo	6 Día Veinte del Plazo

¹ Artículo 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: (...) II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: (...) d).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano, y (...) f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro. (...)

² Artículo 10.- La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno: I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; (...).

³ Fojas 294 del presente expediente.

⁴ Lo anterior se desprende del sello fechador marcado al reverso de la foja 62 del expediente, demanda de los diputados locales promoventes, y de la razón que aparece al reverso de la foja 472 del expediente, demanda del Partido de la Revolución Democrática.

7 Día Veintiuno del Plazo	8 Día Veintidós del Plazo	9 Día Veintitrés del Plazo	10 Día Veinticuatro del Plazo	11 Día Veinticinco del Plazo	12 Día Veintiséis del Plazo	13 Día Veintisiete del Plazo
14 Día Veintiocho del Plazo	15 Día Veintinueve del Plazo	16 Día Treinta del Plazo <u>Vence el Plazo</u> Presentación del escrito	17	18	19	20
21	22	23	24	25	26	27
28	29	30	31			
DICIEMBRE DE 2008						

TERCERO. Legitimación. Acto continuo se procede a analizar la legitimación de los promoventes, por tratarse de un presupuesto procesal para el ejercicio de la presente acción de inconstitucionalidad en materia electoral.

I. Diputados integrantes de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Estado Libre y Soberano de Durango

La demanda respectiva es suscrita por Miguel Angel Jaquez Reyes, Noel Flores Reyes, José Luis López Ibáñez, Adán Saenz Segovia, Alfredo Miguel Herrera Deras, Julio Alberto Castañeda Castañeda, Claudia Ernestina Hernández Espino, Bernardo Cenicerós Nuñez, Juan José Cruz Martínez y Mario Miguel Angel Rosales Melchor, ostentándose como diputados integrantes de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Estado Libre y Soberano de Durango.

Los artículos 105, fracción II, inciso d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 62⁴, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, disponen que en los casos en que la acción de inconstitucionalidad se promueva por integrantes de algún órgano legislativo Estatal, en contra de leyes expedidas por ese órgano, la demanda correspondiente deberá estar firmada por cuando menos, el equivalente al treinta y tres por ciento de quienes lo integren, es decir, deben satisfacerse los siguientes extremos:

- Que los promoventes sean integrantes del órgano legislativo Estatal.
- Que dichos promoventes representen, cuando menos, el equivalente al treinta y tres por ciento del órgano legislativo correspondiente y;
- Que la acción de inconstitucionalidad se plantee en contra de leyes expedidas por el órgano legislativo del que sean integrantes los promoventes.

En lo concerniente al primer requisito, se desprende que los promoventes acreditan su carácter de Diputados integrantes de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Durango con la copia certificada del periódico oficial de la entidad de treinta de agosto de dos mil siete,⁵ que contiene la relación de candidatos electos para integrar la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado, para el periodo 2007-2010.

⁴ Artículo 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la Ley Reglamentaria, de los asuntos siguientes: [...]

II.- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: [...]

d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano;

[...]
⁵ Artículo 62.- En los casos previstos en los incisos a), b), d) y e) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la demanda en que se ejercite la acción deberá estar firmada por cuando menos el treinta y tres por ciento de los integrantes de los correspondientes órganos legislativos.

⁶ Reverso de la foja 283 del presente expediente.

No pasa desapercibido para este Alto Tribunal que, en la documental referida en el párrafo precedente, Adán Saenz Segovia figura como diputado suplente, sin embargo no sólo en el informe rendido por el Congreso del Estado se le reconoce la calidad de Diputado integrante de la mencionada legislatura,⁶ sino que, también, de las copias certificadas de las sesiones ordinarias del pleno legislativo se aprecia que dicha persona, en efecto, se desempeña como diputado propietario.⁷

Los nombres y cargos de los diputados promoventes son también coincidentes con los datos que aporta el sitio oficial de Internet del Congreso del Estado de Durango.⁸

Por cuanto al segundo requisito, el artículo 31, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango establece que el Congreso del Estado se integrará con treinta diputados,⁹ razón por la cual los diez (10) diputados que firmaron la demanda equivalen al treinta y tres por ciento (33%) de los integrantes de dicho órgano legislativo.

Por lo tanto, los diputados promoventes satisfacen el porcentaje mínimo requerido para promover esta acción.

En lo tocante al tercer requisito señalado, es preciso señalar que los diputados promoventes impugnan el Decreto número 192 que contiene la Ley Electoral para el Estado de Durango, expedido por el Congreso de esa entidad.

II. Partido de la Revolución Democrática

Los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 62, último párrafo, de su Ley Reglamentaria disponen:

"ARTICULO 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la Ley Reglamentaria, de los asuntos siguientes:

...

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

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

...

f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro..."

"ARTICULO 62.- ... (Ultimo párrafo). En los términos previstos por el inciso f) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considerarán parte demandante en los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, además de los señalados en la fracción I del artículo 10 de esta ley, a los partidos políticos con registro por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, según corresponda, a quienes les será aplicable, en lo conducente, lo dispuesto en los dos primeros párrafos del artículo 11 de este mismo ordenamiento".

De conformidad con los artículos transcritos, los partidos políticos podrán promover la acción de inconstitucionalidad, para lo cual deben satisfacer los siguientes extremos:

- a) Que el partido político cuente con registro ante la autoridad electoral correspondiente;
- b) Que el partido político promueva por conducto de sus dirigencias (nacional o local según sea el caso);
- c) Que quien suscribe a nombre y en representación del partido político cuente con facultades para ello, y
- d) Que las leyes impugnadas sean de naturaleza electoral.

⁶ Foja 677 del presente expediente.

⁷ Visibles en el Cuaderno de pruebas formado con motivo del informe rendido por el Poder Legislativo del Estado de Durango. Legajo 1.

⁸ Consultable en la dirección www.congresodurango.gob.mx.

⁹ Artículo 31.- El Congreso del Estado se integrará con treinta diputados, de los cuales diecisiete serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa en distritos electorales uninominales, y trece que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante listas votadas en la circunscripción plurinomial que corresponderá a la totalidad del territorio del Estado.
[...]

El Partido de la Revolución Democrática es un partido político nacional con registro ante el Instituto Federal Electoral, según se advierte de la copia certificada emitida por el Secretario Ejecutivo de dicho Instituto.¹⁰

Por otra parte, obra copia certificada expedida por el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, de la que se advierte que Jesús Ortega Martínez, quien suscribe la acción de inconstitucionalidad a nombre y representación del partido político, es presidente nacional de la Comisión Ejecutiva Nacional del citado partido.¹¹

Asimismo, el artículo 19, párrafo 5, inciso e), del Estatuto del Partido de la Revolución Democrática establece que la presidencia nacional de ese Partido tiene la facultad de: "*Representar legalmente al Partido y designar apoderados de tal representación*".

Igualmente, el partido político promovente controvierte diversos artículos de la Ley Electoral para el Estado de Durango que, sin duda, es de naturaleza electoral.

De lo anterior se desprende que la acción de inconstitucionalidad promovida por el presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido de la Revolución Democrática fue hecha valer por un partido político nacional con registro acreditado ante las autoridades electorales correspondientes, en contra de disposiciones legales de naturaleza electoral y la demanda presentada en su nombre fue suscrita por el presidente del Comité Ejecutivo Nacional, quien cuenta con facultades para tal efecto en términos de los Estatutos que rigen a dicho partido político.

Por las razones apuntadas, el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido de la Revolución Democrática cuenta con legitimación activa para interponer la presente acción de inconstitucionalidad en cuanto a la impugnación de diversos artículos de la Ley Electoral para el Estado de Durango, contenida en el decreto número 192, publicado en el periódico oficial del esa entidad federativa el dieciséis de noviembre de dos mil ocho.

CUARTO. Causas de improcedencia. En el presente considerando se procederá a analizar las causales de improcedencia invocadas por las partes en la presente acción de inconstitucionalidad, o bien, las que este Alto Tribunal advierta de oficio.

La autoridad emisora hizo valer los siguientes argumentos a manera de causas de improcedencia:

I. En primer término, la autoridad emisora, partiendo de la idea de que en las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral no cabe la suplencia de la queja, sostiene que los conceptos de invalidez hechos valer por los diputados locales promoventes son vagos e imprecisos, no tienen concordancia alguna ni ilación real o material con el fondo del asunto de manera directa y los preceptos constitucionales que estima violados no guardan relación alguna con la reforma impugnada, por lo que es evidente la ausencia de razonamientos lógico-jurídicos.

Asimismo, afirma que los conceptos de invalidez aducidos por el Partido de la Revolución Democrática son vagos e imprecisos y los preceptos constitucionales que estima violados ninguna relación guardan con la reforma que se califica de inconstitucional, de forma que los argumentos esgrimidos no configuran un verdadero concepto de validez, por no reunir la estructura lógico-jurídica que esta Suprema Corte ha exigido en reiterados criterios jurisprudenciales.

Igualmente, la autoridad emisora sostiene que el medio impugnativo que promueve el partido político es evidentemente frívolo, en razón de que presenta la demanda de invalidez en un formato preestablecido ("machote") carente de cualquier argumento lógico-jurídico formalmente estructurado que dé soporte a la acción de inconstitucionalidad intentada.

Deben desestimarse las causas de improcedencia expuestas, por lo siguiente:

Primero, la autoridad emisora parte de una premisa inexacta, toda vez que en acciones de inconstitucionalidad en materia electoral la Suprema Corte sí está en aptitud jurídica de suplir los conceptos de invalidez, siempre que exista un principio de impugnación o una elemental causa de pedir, de conformidad con el artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional.¹²

¹⁰ Foja 1420 del presente expediente.

¹¹ Foja 1421 del presente expediente.

¹² "Artículo. 71. Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplir los conceptos de invalidez planteados en la demanda. La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial. (ADICIONADO, D.O.F. 22 DE NOVIEMBRE DE 1996)
Las sentencias que dicte la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la no conformidad de leyes electorales a la Constitución, sólo podrán referirse a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial." (Énfasis añadido)

Sirve de sustento, la jurisprudencia P./ J.97/2009 sustentada por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte, de rubro: "ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. CUANDO SE IMPUGNAN NORMAS GENERALES EN MATERIA ELECTORAL LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION DEBE SUPLIR LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ, PERO NO PUEDE FUNDAR LA DECLARATORIA DE INCONSTITUCIONALIDAD EN LA VIOLACION A CUALQUIER PRECEPTO DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (INTERPRETACION DEL ARTICULO 71 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTICULO 105 CONSTITUCIONAL)".¹³

Segundo, de la lectura integral de lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se deriva que exija como requisito esencial e imprescindible para mostrar la inconstitucionalidad de la norma general reclamada que la expresión de los conceptos de invalidez se haga bajo una determinada forma o estructura lógica, deductiva o no, cuando, de la lectura de los escritos iniciales de demanda respectivos se advierte la pretensión de mostrar la inconstitucionalidad del decreto impugnado, mediante argumentos encaminados a mostrar la supuesta contradicción existente entre dicho decreto y lo dispuesto en la Constitución Federal, lo que es suficiente para analizar tales planteamientos.

Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis plenaria de jurisprudencia sustentada por esta Suprema Corte, de rubro: "ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA QUE SE ESTUDIEN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ, BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE LA CONTRAVENCION DE LA NORMA QUE SE IMPUGNA CON CUALQUIER PRECEPTO DE LA CONSTITUCION FEDERAL".¹⁴

En todo caso, es preciso señalar que será hasta el estudio de fondo en donde este Tribunal Pleno estará en condiciones de determinar si los promoventes adujeron o no conceptos de invalidez, o bien si los mismos resultan ineficaces o fundados. En particular, sólo será posible apreciar la corrección o incorrección de los argumentos planteados hasta el estudio de fondo.

Sirve de apoyo a lo anterior la tesis de jurisprudencia P./J. 36/2004, consultable en la página 865 del Tomo XIX, correspondiente al mes junio de dos mil cuatro, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca, cuyo tenor es el siguiente:

"ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERA DESESTIMARSE. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjectables, de lo que se desprende que si en una acción de inconstitucionalidad se hace valer una causal que involucra una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse y, de no operar otro motivo de improcedencia estudiar los conceptos de invalidez."

II. En segundo término, la autoridad emisora estima que la presente acción de inconstitucionalidad debe sobreseerse, en relación con el artículo tercero transitorio, fracción V, de la Ley Electoral para el Estado de Durango.

¹³ Novena Epoca. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXX, julio de 2009, página 1053. Texto: Una nueva reflexión sobre la interpretación del citado precepto lleva al Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a sustentar un criterio diferente para establecer que la suplencia de los conceptos de invalidez deficientes sí opera tratándose de acciones de inconstitucionalidad en materia electoral y, por tanto, que en ellas no rige el principio de estricto derecho. Esta nueva apreciación descansa en el sistema integral de suplencia procurado en el artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues lo único que establece en su segundo párrafo es que las sentencias que se dicten sobre la no conformidad de leyes electorales a la Constitución sólo podrán referirse a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial, lo que significa que el órgano jurisdiccional no podrá examinar otra disposición constitucional diversa a la que en la línea argumentativa de los conceptos de invalidez se aduzca como violada, sin que esta limitante en modo alguno conduzca a proscribir la suplencia de la queja deficiente en materia electoral, y mucho menos a verificar el examen de la constitucionalidad de ese tipo de leyes bajo el principio de estricto derecho, dado que esta taxativa no aparece expresamente en la citada Ley Reglamentaria, como correspondería a toda norma restrictiva, sino que solamente se advierte una forma atemperada del ejercicio de la facultad que permite a la Suprema Corte adoptar su función de garante de la regularidad constitucional de las leyes electorales, sin limitarse exclusivamente al examen de los conceptos de invalidez expresados, ya que podrá colmar las omisiones detectadas en ellos hasta el grado de encontrar su racional explicación y los motivos que los hagan atendibles y fundados, siempre que no comprenda violaciones a preceptos de la Constitución General de la República no invocadas por el propio promovente de la acción de inconstitucionalidad.

¹⁴ Texto: De la lectura integral de lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se desprende que exija como requisito esencial e imprescindible para demostrar la inconstitucionalidad de la norma general que se impugne, que la expresión de los conceptos de invalidez se haga como un verdadero silogismo. Ello es así porque, conforme al citado precepto, para que se proceda a su estudio será suficiente con que en el escrito de demanda respectivo se exprese con claridad la contravención de la norma combatida con cualquier precepto de la Constitución Federal, sin perjuicio de que hecho el análisis de los conceptos de invalidez expuestos, éstos deban desestimarse.

Asiste la razón a la autoridad emisora.

En efecto, este Alto Tribunal estima que, en lo concerniente al artículo tercero transitorio, fracción V, de la Ley Electoral para el Estado de Durango, se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria de la materia consistente en que cesaron los efectos de la norma impugnada y, por lo tanto, procede sobreseer en el juicio, de conformidad con el artículo 20, fracción II, en relación con los diversos numerales 59 y 65 del invocado ordenamiento legal¹⁵.

Los artículos citados prevén que en las acciones de inconstitucionalidad se podrán aplicar las causas de improcedencia a que alude el artículo 19 de la Ley Reglamentaria de la materia, referidas a las controversias constitucionales, con excepción del supuesto contenido en la fracción II del artículo 19 y que, por tanto, estos juicios devendrán improcedentes cuando hayan cesado los efectos de la norma general materia de la acción por lo que en tales casos deberá decretarse el sobreseimiento en el asunto.

En el caso, el partido político promovente impugna el artículo tercero transitorio, fracción V, de la Ley Electoral para el Estado de Durango, contenido en el decreto número 192, por considerarlo violatorio de los artículos 10, 14, 16, 41, fracción V, 116, fracción IV, incisos b) y c), y 133 de la Constitución Federal, pues estima que no es competencia del Consejo General [sic, por Consejo Estatal] el nombrar a un Presidente y, mucho menos, que el citado órgano superior de dirección en ningún momento y de ninguna manera deberá perder su naturaleza jurídica de permanecer y ejercer sus funciones de manera colegiada, habida cuenta que el Consejo General [sic, por Consejo Estatal] siempre deberá estar debidamente integrado, por lo que, disponerlo de diversa manera, dejaría inexistente al máximo órgano electoral en el Estado de Durango, pues se remueve a una autoridad nombrada, sin que se genere un nuevo órgano electoral.

Dicho precepto transitorio impugnado prevé:

"TERCERO. Para efectos de la sustitución escalonada de los Consejeros Electorales que integran el Consejo Estatal, se estará a lo siguiente:

I. A la entrada en vigor del presente decreto concluirán su encargo los Consejeros Electorales C.C. Esmeralda Valles López propietario y Martha Guadalupe Amaro Herrera suplente; Enrique Torres Cabral propietario y Raúl Netzahualcoyotl Muñoz Segovia suplente y Claudia Judith Martínez Medina propietario y Alfredo Gutiérrez Maldonado suplente;

II. Se procederá a elegir tres consejeros electorales propietarios con sus respectivos suplentes, los cuales durarán en su encargo por un periodo de nueve años, pudiendo participar en este proceso electivo los ciudadanos que se mencionan en la fracción I de este artículo, pudiendo además participar funcionarios y empleados del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana.

III. La elección de los consejeros electorales propietarios y sus respectivos suplentes, deberá realizarse a más tardar el día quince de diciembre de dos mil ocho.

IV. Los cuatro consejeros electorales propietarios y sus respectivos suplentes a los cuales no se les da por concluido su encargo, terminarán el mismo en los términos establecidos en el decreto de su designación, y no podrán ser reelectos;

V. En tanto se realiza la designación de los Consejeros Electorales propietarios y suplentes, los consejeros electorales que continúen en su encargo nombrarán por mayoría a un presidente interino, el cual ocupará dicho encargo hasta que se realice el nombramiento de los consejeros a que se refiere la fracción III, procediendo el consejo a designar al Presidente del Consejo Estatal en los términos del artículo 111 de esta ley." [Énfasis añadido]

Si bien el partido promovente, de las disposiciones transitorias, sólo impugna la fracción V del artículo tercero transitorio transcrito, es preciso realizar una interpretación sistemática de las disposiciones aplicables, haciendo referencia a las demás fracciones del artículo tercero transitorio, dada su estrecha vinculación.

¹⁵ "Artículo 19.- Las controversias constitucionales son improcedentes:

(...).

V.- Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia;

(...).

"Artículo 20.- El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

(...).

II.- Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior; (...)." "Artículo 59.- En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II".

"Artículo 65.- En las acciones de inconstitucionalidad, el Ministro instructor de acuerdo al artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, con excepción de su fracción II respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20.

(...).".

El encabezado del artículo tercero transitorio establece que, para efectos de la sustitución escalonada de los Consejeros Electorales que integran el Consejo Estatal, se seguirán las siguientes normas:

I. A la entrada en vigor del decreto en cuestión (es decir, el diecisiete de noviembre de dos mil ocho) concluirán su encargo los Consejeros Electorales:

- Esmeralda Valles López, propietario;
- Martha Guadalupe Amaro Herrera, suplente;
- Enrique Torres Cabral, propietario;
- Raúl Netzahualcoyotl Muñoz Segovia, suplente;
- Claudia Judith Martínez Medina, propietario, y
- Alfredo Gutiérrez Maldonado, suplente.

II. Se procederá a elegir tres consejeros electorales propietarios con sus respectivos suplentes, quienes durarán en su encargo por un período de nueve años, pudiendo participar en ese proceso electivo los ciudadanos mencionados en la fracción I del propio artículo tercero transitorio (párrafo precedente), pudiendo además participar funcionarios y empleados del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana.

III. Los cuatro consejeros electorales propietarios y sus respectivos suplentes a los cuales no se les da concluido su encargo, terminarán el mismo en los términos establecidos en el decreto de su designación y no podrán ser reelectos.

Conforme con el *Acuerdo por el cual se designan dos consejeros electorales propietarios y un Consejero Electoral suplente, para integrar el Consejo Estatal Electoral del Instituto Estatal Federal [sic] de Durango para el período comprendido del 2 de mayo de 2008 al 31 de diciembre de 2014*, publicado en el Periódico Oficial el once de mayo de dos mil ocho, los cuatro consejeros suplentes propietarios y sus respectivos suplentes que están la hipótesis anterior, es decir, a los cuales no se les da por concluido su encargo, son:

Consejeros Electorales propietarios	Consejeros Electorales suplentes
Ma. de Lourdes Rodríguez Vargas.	Raúl Montoya Zamora.
Moisés Moreno Armendáriz.	Miguel Benjamín Huizar Martínez
José Luis Chávez Martínez.	Marco Antonio Alonso Vizcarra.
Gerardo Manzanera Gándara.	Zitlali Arreola del Río.

De conformidad con el diverso *Acuerdo por el cual se elige a los Consejeros Estatales Electorales del Consejo Estatal Electoral del Instituto Estatal Electoral de Durango para el período comprendido del 1 de enero del 2008 al 31 de diciembre del 2014*, publicado en el Periódico Oficial el veintitrés de diciembre de dos mil siete, se eligieron a los consejeros propietarios Ma. de Lourdes Rodríguez Vargas, Moisés Moreno Armendáriz y José Luis Chávez Martínez, así como al consejero suplente Gerardo Manzanera Gándara para el período comprendido del 1o. de enero de dos mil ocho al treinta y uno de diciembre de dos mil catorce.

Lo anterior en el entendido de que los consejeros suplentes Raúl Montoya Zamora, Miguel Benjamín Huizar Martínez y Zitlali Arreola del Río fueron elegidos para el período comprendido del dos de mayo de dos mil ocho al treinta y uno de diciembre de dos mil catorce.

En el precepto transitorio impugnado se establece que, en tanto se realiza la designación de los Consejeros propietarios y suplentes (a que se refiere la fracción II del mismo artículo tercero transitorio) los consejeros electorales que continúan en su encargo (que son cuatro, según lo dispuesto en la fracción IV del propio artículo tercero transitorio) nombrarán por mayoría a un presidente interino, el cual ocupará dicho encargo hasta que se realice el nombramiento de los consejeros a que se refiere la fracción III [que dispone que la elección de los (tres) consejeros electorales propietarios y sus respectivos suplentes (a que se refiere la citada fracción II) deberá realizarse a más tardar el día quince de diciembre de dos mil ocho], procediendo el consejo a designar al presidente del Consejo Estatal en los términos del artículo 111 de la propia ley.

Cabe señalar que, con posterioridad a la emisión del Decreto impugnado, los Consejeros Electorales que continuaron en su encargo nombraron a un Presidente Interino, en tanto se efectuaba la designación de los tres nuevos consejeros electorales propietarios y suplentes.

Así, la disposición transitoria impugnada (artículo tercero transitorio, fracción V) dispone, en su parte final, que el Consejo Estatal procederá a designar al Presidente del mismo en los términos del artículo 111 de la propia ley, con lo cual se hace una remisión expresa a un artículo permanente de la ley impugnada.

Es importante destacar que, por su peculiar naturaleza, las disposiciones transitorias tienen como fin establecer los lineamientos provisionales o de "tránsito" que permitan la eficacia de la norma materia de la reforma, en concordancia con las circunstancias de modo, tiempo y lugar, de manera tal que sea congruente con la realidad.

En autos obra un ejemplar del Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Durango tomo CCXIX número 48 de catorce de diciembre de dos mil ocho, en el que se publica el acuerdo por el cual se llevó a cabo la elección de 3 (tres) consejeros suplentes y sus respectivos suplentes del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango.

Acorde con lo anterior, se deriva que ha cesado en sus todos sus efectos el artículo tercero transitorio, fracción V, combatido, toda vez que se han agotado completamente los supuestos normativos que preveía, sin que exista materia susceptible de impugnación.

Lo anterior es así, por lo siguiente:

Conforme a la referida constancia, en sesión celebrada el diez de diciembre de dos mil ocho, realizada por la Sexagésima Cuarta Legislatura del Estado de Durango se llevó a cabo la elección de tres Consejeros Electorales y sus respectivos suplentes del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana, para el período comprendido del primero de enero de dos mil nueve al treinta y uno de diciembre de dos mil diecisiete.

El respectivo acuerdo del Congreso local surtió efectos legales y de notificación a terceros, a partir del día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Durango, razón por la cual, dado que se publicó el catorce de diciembre de dos mil ocho, surtió efectos legales el quince de diciembre de dos mil ocho.

De ese modo, se realizó la designación o nombramiento de los Consejeros propietarios y suplentes, a que se refiere la fracción II del invocado artículo tercero transitorio, y dentro del plazo fijado en la fracción III del mismo artículo (a más tardar el quince de diciembre de dos mil ocho).

En consecuencia, tuvo lugar el suceso o evento que marcó el término final de la duración del encargo del Presidente interino a que se refiere la impugnada fracción V del artículo tercero transitorio, ya que el encargo del presidente interino, nombrado por la mayoría de los consejeros electorales que hubiese continuado en su encargo (es decir, cuatro), tuvo una duración limitada en el tiempo, lapso cuyo punto final fue, como se ha dicho, el nombramiento de los tres consejeros y sus respectivos suplentes.

Asimismo, es el caso que el nuevo Consejo Estatal integrado procedió a designar al Presidente del Consejo Estatal en los términos del artículo 111 de la Ley Electoral para el Estado de Durango.

Consecuentemente, se han agotado todos los efectos de la disposición transitoria impugnada y no subsiste materia de impugnación.

Así entonces, si, como se indicó, una disposición transitoria es aquella dirigida a una cuestión específica que coadyuvará a la eficacia de la norma materia de la reforma y que, por tanto, implica un supuesto precisamente provisional o de "tránsito" que no necesariamente debe prolongarse en el tiempo y en la especie, el artículo tercero transitorio, fracción V, impugnado, ya cumplió su objeto y su fin se encuentra culminado, al haberse ejecutado el supuesto que preveía, dado que terminó el encargo del presidente interino, por lo que es claro que se extinguieron los efectos de la norma transitoria cuya invalidez se solicitaba y, por ende, carece totalmente de objeto el pronunciamiento de fondo respecto de él, ya que, por una parte, por la propia y especial naturaleza que reviste a estas acciones, dicho transitorio ya perdió su eficacia jurídica y, por otra, las sentencias que en este tipo especial de procedimiento se pronuncian, no tienen efectos retroactivos salvo en materia penal, lo que no se actualiza en la presente acción de inconstitucionalidad.

Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis plenaria de jurisprudencia P./J. 8/2008, de rubro: "ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. CUANDO SE PROMUEVE CONTRA UN PRECEPTO TRANSITORIO QUE YA CUMPLIO EL OBJETO PARA EL CUAL SE EMITIO, DEBE SOBRESEERSE AL SURTIRSE LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN EL ARTICULO 19, FRACCION V, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTICULO 105 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS"¹⁶.

Por lo tanto, al actualizarse la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria de la materia, procede sobreseer en el juicio, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20, fracción II, en relación con los diversos numerales 59 y 65 del citado ordenamiento legal, respecto de la impugnación al artículo tercero transitorio, fracción V, de la Ley Electoral para el Estado de Durango, contenida en el Decreto número 192.

¹⁶ Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVII, febrero de 2008, página 111, el texto de la tesis es el siguiente: "La finalidad de los preceptos transitorios consiste en establecer los lineamientos provisionales o de 'tránsito' que permitan la eficacia de la norma materia de la reforma, en concordancia con las circunstancias de modo, tiempo y lugar, de manera que sea congruente con la realidad imperante. En tal virtud, si a través de una acción de inconstitucionalidad se impugna un artículo transitorio que ya cumplió el objeto para el cual se emitió, al haberse agotado en su totalidad los supuestos que prevé, se actualiza la causal de improcedencia contenida en el artículo 19, fracción V, en relación con los diversos 59 y 65, primer párrafo, todos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues han cesado sus efectos, por lo que procede sobreseer en el juicio, en términos del artículo 20, fracción II, de la Ley citada".

III. Sobreseimiento por cesación de efectos de determinadas normas impugnadas al haber sido reformadas

El órgano emisor de la norma, por conducto de su delegado, mediante escrito presentado el quince de julio de dos mil nueve, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, solicita sobreseer las presentes acciones de inconstitucionalidad respecto de los artículos 86, 296, 297 y 298 de la Ley Electoral para el Estado de Durango, por haber sido reformados por dicho órgano legislativo.

En efecto, se actualiza la causa de improcedencia por cesación de efectos respecto de dichos artículos, ya que el Congreso del Estado de Durango reformó tales preceptos que habían sido impugnados en las presentes acciones de inconstitucionalidad.

Lo anterior es así, ya que, en virtud del Decreto número 289 publicado el dieciocho de junio de dos mil nueve en el Periódico Oficial del Estado, se reformaron, entre otros, los artículos 86, 296, 297 y 298 de la Ley Electoral para el Estado de Durango que habían sido impugnados en estas acciones de inconstitucionalidad. Dicho Decreto establece:

"DECRETO No. 289

LA HONORABLE SEXAGESIMA CUARTA LEGISLATURA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE DURANGO, CON LAS FACULTADES QUE LE CONFIERE EL ARTICULO 55 DE LA CONSTITUCION POLITICA LOCAL, A NOMBRE DEL PUEBLO, DECRETA:

ARTICULO UNICO: Se reforman los artículos 86, fracción XVI del artículo 117, 296, 297, 298, y párrafo 2 fracción II del artículo 336, todos de la Ley Electoral para el Estado de Durango, para quedar en los siguientes términos:

Artículo 86

1. los partidos políticos registrados o acreditados legalmente en el Instituto Estatal Electoral, como complemento a los ingresos que perciben de acuerdo con su régimen interno, tendrán derecho al financiamiento público, para el ejercicio de sus actividades ordinarias permanentes en el Estado. Este se sujetará a las reglas siguientes:

I. La cuantificación de la bolsa de financiamiento público anual de los partidos políticos se fijará tomando como base el 60% del costo mínimo de campaña determinado por el Consejo Estatal Electoral que se multiplicará por los siguientes factores:

a) El número de diputados a elegir; y

b) El número de partidos políticos con representación en el Congreso;

II.-A los partidos políticos con registro vigente y que hayan participado en la elección estatal inmediata anterior y que no hayan obtenido representación en el Congreso del Estado, se les asignará una cantidad mensual equivalente a cuatrocientas veces al salario mínimo, durante el año que corresponda;

III.- A los partidos políticos que en la elección inmediata anterior hayan obtenido representación en el Congreso del Estado, la parte restante del monto total del financiamiento público anual se distribuirá de la siguiente manera:

a) El treinta por ciento se entregará en forma igualitaria; y

b) El setenta por ciento restante, se distribuirá según el porcentaje de la votación estatal emitida, que hubiese obtenido cada partido político, en la elección inmediata anterior de diputados de mayoría relativa.

IV. El financiamiento público a que se refiere el inciso b) de la fracción anterior, se constituirá en un monto cuyo cien por ciento, se repartirá en la siguiente forma:

a) El cuarenta por ciento del total asignado para este rubro se distribuirá entre todos los partidos políticos por los primeros puntos porcentuales que hayan obtenido de la votación emitida comprendidos entre el dos punto cinco y el diez por ciento de dicha votación;

b) El treinta por ciento del total asignado a este rubro se distribuirá adicionalmente entre todos los partidos políticos por los siguientes puntos porcentuales comprendidos entre el diez por ciento y el veinte por ciento, que hubiesen obtenido de la votación emitida;

c) El veinte por ciento del total asignado a este rubro se distribuirá en forma adicional, por los siguientes puntos porcentuales comprendidos entre el veinte por ciento y el treinta por ciento de la votación emitida, que hubiesen obtenido los partidos políticos; y

d) El diez por ciento restante del total asignado a este rubro se distribuirá entre los partidos políticos que hayan obtenido más del treinta por ciento de la votación total emitida, en proporción a los puntos porcentuales que por arriba del treinta por ciento hayan alcanzado.

V. Las cantidades que en su caso se determinen para cada partido, serán entregadas en ministraciones mensuales conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente;

VI. Cada partido político deberá destinar anualmente por lo menos el dos por ciento del financiamiento público que reciba, para el desarrollo de sus fundaciones o Institutos de Investigación;

VII. Las actividades relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política y editoriales que los partidos políticos realicen anualmente, serán apoyadas hasta por un veinte por ciento del monto total del financiamiento público que les corresponda en los términos del Reglamento que en su caso expida el Consejo Estatal. El apoyo al que alude el párrafo anterior se reintegrará a los partidos políticos una vez que éstos hayan comprobado el gasto de dichas actividades.

VIII. Para gastos de campaña:

a) En el año de la elección, a cada partido político se le otorgará para gastos de campaña, un monto equivalente al financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades permanentes le corresponda en ese año; y

b) El monto para gastos de campaña se otorgará a los partidos políticos en forma adicional al resto de las prerrogativas.

2. El financiamiento público a que tienen derecho los partidos, en los términos de este artículo, serán independientes de otras prerrogativas que se contengan en esta ley.

ARTICULO 117

1....

I. a la XV. ...

XVI. Determinar los costos mínimos de campaña y en la primera semana del mes de diciembre los topes de gastos de las campañas y precampañas electorales estatales, distritales y municipales;

XVII. a la XL. ...

2....

Artículo 296

1....

2. Tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados electos según el principio de proporcionalidad, todo aquel partido que:

a).- Alcance al menos el dos punto cinco por ciento de la votación emitida para el total de sus listas; y

b).- Haya registrado candidatos a diputados de mayoría relativa en cuando menos doce de los distritos uninominales.

3. A los partidos que se encuentre dentro de los supuestos señalados en los párrafos anteriores a este artículo, le serán asignados los diputados que correspondan de acuerdo al porcentaje de votos obtenidos en la circunscripción.

Artículo 297

1....

I y II. ...

III. SE DEROGA;

IV. Ningún partido político tendrá derecho a que le sean reconocidos más de diecisiete diputados por ambos principios;

V. SE DEROGA;

VI. SE DEROGA;

VII. SE DEROGA.

2....

I. a III...

a) a d)...

Artículo 298

1.

I.

En caso de que por la aplicación de la fracción IV del párrafo 1 del artículo anterior, el número de curules que falten por asignar, sea menor que el número de partidos que alcanzaron el porcentaje mínimo, éstas se repartirán entre los partidos que obtuvieron mayor votación en orden decreciente;

II. ...

III. Obtenido el cociente rectificado se asignará a cada partido político tantas curules, como el número de veces contenga su votación dicho cociente, siempre y cuando queden por asignarse, iniciando por el partido político que haya obtenido el mayor porcentaje de votación, debiéndose observar lo dispuesto en la fracción IV del Artículo 297.

IV. ...

V. ...

ARTICULO 336

1....

2. ...

I. ...

II. Si la queja no cumple con los requisitos establecidos en los artículos 334 y 335 de la presente Ley;

III. y IV.

3....

4....

5....

6....

7....

8....

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Durango.

SEGUNDO.- Si de la aplicación de las bases para el financiamiento público de los partidos políticos por concepto de actividades ordinarias permanentes previstas en el presente decreto, resultaren montos menores para algún partido político con derecho a ello, a los previstos en el Acuerdo del Consejo Estatal Electoral No. 12, de fecha 30 de octubre de 2008, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Durango No. 36, de fecha 02 de noviembre del mismo año, deberá respetarse en la asignación aquél que resulte más favorable durante el ejercicio fiscal del año 2009.

TERCERO.- El Titular del Poder Ejecutivo, a efecto de proveer lo necesario para la distribución del financiamiento público a los partidos políticos, según la fórmula y reglas previstas en el presente decreto, deberá efectuar las reasignaciones y transferencias presupuestales en la Ley de Egresos del Estado de Durango Libre y Soberano de Durango para el Ejercicio Fiscal 2009.

CUARTO.- Se derogan todas aquellas disposiciones que contravengan lo dispuesto por el presente.

El Ciudadano Gobernador Constitucional del Estado, dispondrá se publique, circule y observe."

En virtud de lo anterior, se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción V del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional y lo procedente es sobreseer en la acción de inconstitucionalidad —de conformidad con los artículos 59, 65 y 20, fracción II, todos de la Ley Reglamentaria de la materia—, respecto de los artículos 86, 296, 297 y 298 de la Ley Electoral para el Estado de Durango expedidos mediante el Decreto número 192, aquí impugnado.

Lo anterior es así, ya que el invocado artículo 19, fracción V, prevé que este tipo de asuntos son improcedentes cuando hayan cesado los efectos de la norma o del acto impugnado en estos procedimientos, lo cual significa que éstos dejen de surtir sus efectos jurídicos. Así, tratándose de acciones de inconstitucionalidad, dicha causa de improcedencia se actualiza cuando simplemente dejen de producirse los efectos de la norma general que la motivaron, en cuanto que ésta constituye el único objeto de análisis en ese medio de control constitucional¹⁷.

Así entonces, los artículos 86, 296, 297 y 298 de la Ley Electoral para el Estado de Durango expedido mediante el Decreto número 192, originariamente impugnados en este asunto, ya no existen más en el orden jurídico por haber sido reformados y sustituidos por nuevas disposiciones (incluso algunas porciones normativas fueron derogadas expresamente)¹⁸.

Cabe precisar que, de conformidad con el artículo primero transitorio del Decreto número 289 por el que se reformaron, entre otros, los artículos 86, 296, 297 y 298 de la Ley Electoral para el Estado de Durango, impugnados en este asunto, dichas reformas entraron en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, es decir, el diecinueve de junio de dos mil nueve. Por lo tanto, no queda duda alguna de que han cesado los efectos de las normas originalmente impugnadas¹⁹.

Por consiguiente, se sobresee en las presentes acciones de inconstitucionalidad respecto de los artículos 86, 296, 297 y 298 de la Ley Electoral para el Estado de Durango expedida mediante el Decreto número 192 controvertido.

Asimismo, el quince de septiembre de dos mil nueve se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Durango el Decreto número 358 mediante el cual se reformó el inciso b), de la Fracción I del Numeral 3 del Artículo 223 de la Ley Electoral para el Estado de Durango; Decreto número 358 que entró en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Durango, esto es, el dieciséis de septiembre de dos mil nueve.

El citado decreto es del tenor literal siguiente:

"DECRETO No. 358

LA HONORABLE SEXAGESIMA CUARTA LEGISLATURA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE DURANGO, CON LAS FACULTADES QUE LE CONFIERE EL ARTICULO 55 DE LA CONSTITUCION POLITICA LOCAL, A NOMBRE DEL PUEBLO, DECRETA:

ARTICULO UNICO: Se reforman el inciso b), de la Fracción I del Numeral 3 del Artículo 223 de la Ley Electoral para el Estado de Durango, para quedar como sigue:

¹⁷ Así lo ha sustentado el Tribunal Pleno, en la tesis de jurisprudencia número P./J. 8/2004, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XIX, marzo de 2004, página 958. El rubro de la tesis es: "ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. SUPUESTO EN EL QUE SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA POR CESACION DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA".

¹⁸ Sirve de apoyo la tesis de jurisprudencia P./J. 24/2005, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXI, mayo de 2005, en la página 782, de rubro: "ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE POR CESACION DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CUANDO ÉSTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA".

¹⁹ Sirve de apoyo la tesis aislada XLVIII/2006, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIII, marzo de 2006, en la página 1412, de rubro: "ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA ESTIMAR ACTUALIZADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACION DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CUANDO ÉSTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA, DEBE ANALIZARSE EL DERECHO TRANSITORIO QUE RIGE LA REFORMA".

Artículo 223

1 a 2

3.....

I.....

a).....

b) *El treinta por ciento del salario mínimo general vigente en la capital del Estado para el año de la elección.*

II. a III.....

TRANSITORIOS

PRIMERO. *El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Durango.*

SEGUNDO. *Se derogan todas las disposiciones que se opongan a las contenidas en el presente decreto.*

El Ciudadano Gobernador Constitucional del Estado, dispondrá se publique, circule y observe.

Dado en el Salón de Sesiones del Honorable Congreso del Estado, en Victoria de Durango, Dgo., a los (15) quince días del mes de septiembre del año (2009) dos mil nueve."

El referido artículo 223 (tope de gastos de campaña) también fue impugnado originalmente en las presentes acciones. No obstante, en virtud de la reforma indicada, por cesación de efectos, procede también sobreseer en las presentes acciones con respecto al citado artículo 223 de la ley electoral local.

En consecuencia, se sobresee en las presentes acciones de inconstitucionalidad respecto del artículo 223 de la Ley Electoral para el Estado de Durango.

Enseguida, se analizarán temáticamente los conceptos de invalidez planteados.

QUINTO. Estudio de fondo

A la luz del análisis de los conceptos de invalidez hechos valer por los promoventes, se han identificado los siguientes temas:

1. Violaciones al procedimiento legislativo.
2. Órgano técnico a cargo de la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos estatales.
3. Régimen legal de coaliciones.
4. Financiamiento público.
5. Tope de gastos de campaña.
6. Facultades conferidas al Consejo Estatal para declarar la validez de la elección y otorgar la constancia de mayoría al candidato ganador de la elección de gobernador.
7. Facultades conferidas al Consejo Estatal para ampliar los plazos fijados en la propia ley a las diferentes etapas del proceso electoral.
8. Designación del Presidente del Consejo Estatal.
9. Representación proporcional.
10. Propaganda electoral en equipamiento.
11. Informe anual de labores o gestión de los servidores públicos.
12. Participación de los partidos políticos nacionales en procesos electorales locales.
13. Restricciones al derecho de los partidos políticos a nombrar representantes ante la mesa directiva de casilla.
14. Causa de desechamiento, de plano, de quejas sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos por la falta de presentación de elementos probatorios.
15. Errónea identificación del Tribunal Estatal Electoral.

A continuación, esta Suprema Corte procederá a analizar los temas identificados, planteados por los promoventes en sus respectivos conceptos de invalidez, en el orden en que se han enunciado.

1. Violaciones al procedimiento legislativo

Argumentos de invalidez

Los diputados promoventes sostienen, en esencia, que en el procedimiento legislativo que condujo a la aprobación del decreto 192, que contiene la Ley Electoral para el Estado de Durango impugnada, se cometieron irregularidades que constituyen violaciones a los principios de legalidad y de debido proceso, razón por la cual, aducen, se debe declarar la invalidez de dicha ley.

Concretamente, la minoría parlamentaria impugnante considera que se incurrió en las siguientes violaciones:

- Se observó un precipitado e instantáneo procedimiento de aprobación del decreto impugnado, sin trabajo legislativo, privando a los diputados inconformes con el anteproyecto de la oportunidad de discutir, debatir y construir un trabajo legislativo dentro de los procedimientos internos de la comisión y su discusión en el pleno legislativo.
- Se acredita la invalidación de la reforma aprobada a la legislación electoral estatal, por haberse violentado los procedimientos y formalidades legislativas en su aprobación.
- La iniciativa se presentó en forma instantánea, se aprobó precipitadamente, ejerciendo la mayoría el partido en el poder estatal.
- Se aprobaron sin debate y en forma simultánea tanto en la comisión legislativa como en el pleno tres diferentes decretos: (1) el decreto 192 que contiene Ley Electoral para el Estado de Durango; (2) el decreto 191 que contiene reformas y derogaciones a diversos artículos de la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Durango, y (3) el decreto 192 que contiene la nueva Ley Electoral para el Estado de Durango [sic].
- La aprobación sumaria e instantánea de la legislación local en relación con la reforma electoral federal no sólo no cumplió con los lineamientos y bases que ésta señaló en materia electoral, sino que, por su procedimiento atropellado e improvisado, invalida la naturaleza y principio del Congreso local, al no cumplirse con la función fundamental de los diputados que lo integran.
- Ni los diputados que aprobaron la iniciativa conocieron el alcance y el contenido de la reforma y sus contradicciones, como la antinomia entre los artículos 25 y 97 de la Constitución local, lo que trascendió al aprobarse el artículo 38, párrafo 1, fracción II, inciso d), de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
- Si las comisiones dictaminadoras deben dictaminar como órgano colegiado y no por imposición de las mayorías, el Presidente de la comisión legislativa fue responsable de que los diputados integrantes de la comisión procedieran a discutir por mayoría y en forma instantánea el dictamen sin haberse discutido, analizado ni admitido las propuestas de los demás integrantes de la comisión.
- Asimismo, el Presidente de la comisión legislativa se negó a atender los puntos de propuesta de adición o corrección de los tres anteproyectos de dictamen que en forma simultánea se tramitaron.
- En los términos en que se sustanció el procedimiento, material y formalmente se anuló la participación legislativa de debate de los diputados, sin celebrar reuniones de trabajo, de información y audiencia, ni se formuló invitación a representantes de grupos de interés, peritos en auditoría fiscalizadora ni a universidades, foros, colegios de abogados o a los organismos electorales del Estado y a otras personas que pudieron informar sobre el proyecto a discutir y con objeto de conocer directamente criterios u opiniones para la mejor elaboración de los dictámenes.
- Se impuso por mayoría y sin tiempo de discusión el anteproyecto que la fracción parlamentaria del partido mayoritario impuso, consumando una imposición mayoritaria con los errores y deficiencias de fondo que más adelante se precisan.
- El representante de "nuestro partido" [sic] como uno de los integrantes de la comisión legislativa, al firmar los dictámenes presentados, se manifestó en desacuerdo con el atropellado procedimiento, habiendo expresado su voto en contra.
- Fueron tan instantáneos el procedimiento y el trámite en la comisión como en el pleno que, material y formalmente, fueron anulados los diputados, imponiendo la fracción parlamentaria mayoritaria una reforma sin análisis, discusión, estudio ni socialización a la sociedad y entidades interesadas en los temas tan trascendentes tratados.
- Los diputados de la comisión no sólo fueron anulados sino que fueron sorprendidos, ya que, a contrarreloj, el Presidente instauró un procedimiento sumario sin análisis ni debate, ya que contaba con la mayoría para aprobar su dictamen y, en su oportunidad, la garantía de contar con una mayoría aplastante para aprobar la reforma electoral estatal, donde se aprobó el ordenamiento impugnado, conjuntamente con otros dos dictámenes de reforma, en violación a las formalidades establecidas en la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Durango.

- De las cuatro reuniones celebradas en la comisión legislativa en ninguna de ellas se realizó y, menos aun, hubo análisis y discusión de las multicitadas iniciativas presentadas por los diputados del Partido Revolucionario Institucional.
- El doce de noviembre de dos mil ocho, se dio primera lectura en sesión plenaria a los dictámenes respectivos y antes de someterse a su discusión, a solicitud de integrantes de la Comisión de Gobernación, se sometió a consideración del pleno que los dictámenes referidos regresaran a la citada comisión para el efecto de que fueran modificados.
- El trece de noviembre de dos mil ocho, la Comisión de Gobernación con el voto de los diputados del Partido Revolucionario Institucional acordó declarar que no había lugar a modificar los dictámenes relativos a las iniciativas respectivas, ratificando el contenido de los proyectos comprendidos en los citados dictámenes, lo que fue comunicado a la Presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado ese mismo día, siendo aprobados por el pleno la madrugada del día catorce de noviembre de dos mil ocho.
- Material y formalmente no existió participación de los diputados de oposición, ni existió análisis, estudio, discusión, ni debate del tema, sino que éste fue impuesto y aprobado sumariamente, se anuló el procedimiento legislativo y, por lo tanto, esas normas reformadas irregularmente pueden impugnarse mediante la acción de inconstitucionalidad.

De ser fundados los anteriores planteamientos tendrían un efecto invalidante sobre la totalidad de las normas impugnadas, por lo que su estudio es preferente.²⁰

Cuestión por dilucidar

Para abordar la cuestión efectivamente planteada, se formulan las siguientes preguntas:

- ¿Se cometieron las violaciones formales aducidas por los promoventes?
- En caso afirmativo, ¿las violaciones formales cometidas son invalidantes?

Es preciso indicar que las respuestas a las preguntas planteadas son lógicamente independientes, ya que una contestación afirmativa a la primera pregunta no implica necesariamente una respuesta afirmativa a la segunda, toda vez que no todas las violaciones acaecidas en un procedimiento legislativo son invalidantes.

Juicio de constitucionalidad

Premisas metodológicas

El Tribunal Pleno de esta Suprema Corte, al resolver la acción de inconstitucionalidad 9/2005, sostuvo el criterio que a continuación se indica, ratificado en la diversa acción de inconstitucionalidad 170/2007, fallada el diez de abril de dos mil ocho:

"...la violación a las formalidades del procedimiento legislativo no puede abordarse en esta sede constitucional, sino desde la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia representativa, elegida como modelo de Estado, de acuerdo con los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Federal, por lo que la evaluación del potencial invalidatorio de dichas irregularidades procedimentales debe intentar equilibrar dos principios distintos: por un lado, un principio que podríamos llamar de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales, cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por lo tanto, a la necesidad de no otorgar efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto y, por otro, un principio de equidad en la deliberación parlamentaria, que apunta, por el contrario, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales que se produzcan en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto."

²⁰ Al respecto resulta aplicable la jurisprudencia P./J. 32/2007 del Tribunal Pleno, que dice: "ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LAS VIOLACIONES PROCESALES DEBEN EXAMINARSE PREVIAMENTE A LAS VIOLACIONES DE FONDO, PORQUE PUEDEN TENER UN EFECTO DE INVALIDACION TOTAL SOBRE LA NORMA IMPUGNADA, QUE HAGA INNECESARIO EL ESTUDIO DE ESTAS: El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 6/2003, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVII, marzo de 2003, página 915, sostuvo que en acción de inconstitucionalidad en materia electoral debe privilegiarse el análisis de los conceptos de invalidez referidos al fondo de las normas generales impugnadas, y sólo en caso de que resulten infundados deben analizarse aquellos en los que se aduzcan violaciones en el desarrollo del procedimiento legislativo originó a la norma general impugnada. Sin embargo, una nueva reflexión sobre el tema conduce a apartarse de la jurisprudencia citada para establecer que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control abstracto, cuando se hagan valer las violaciones al procedimiento legislativo que dio origen a la norma general impugnada, éstas deberán analizarse en primer término, ya que, de resultar fundadas, por ejemplo, al trastocar valores democráticos que deben privilegiarse en nuestro sistema constitucional, su efecto de invalidación será total, siendo, por tanto, innecesario ocuparse de los vicios de fondo de la ley impugnada que, a su vez, hagan valer los promoventes." *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XXVI, diciembre de 2007, p. 776.

Acorde con el criterio anterior, al valorar el potencial invalidatorio de irregularidades, han de tomarse en cuenta dos principios que si bien apuntan a direcciones diferentes, es necesario procurar su equilibrio: un principio de economía procesal y un principio de equidad en la deliberación parlamentaria.

En tal virtud, no toda irregularidad es necesariamente invalidante.

En la misma línea argumentativa, un Tribunal Constitucional ha de ser, en principio, deferente con la autonomía política del órgano legislativo. Cuando una sentencia declara la invalidez de una ley, aprobada por el órgano político, integrada por representantes populares, por irregularidades procedimentales, ha de ser una solución extrema, frente a violaciones que verdaderamente, por su gravedad, hayan vulnerado de manera trascendental las normas que rigen el procedimiento legislativo.

Conviene tener presente el texto de las disposiciones constitucionales y legales aplicables:

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE DURANGO

“(ADICIONADA, P.O. 9 DE SEPTIEMBRE DE 1973)

SECCION C.- DE LA INICIATIVA Y FORMACION DE LAS LEYES

(REFORMADO PRIMER PARRAFO, P.O. 9 DE FEBRERO DE 2006)

ARTICULO 50.- El derecho de iniciar Leyes y Decretos compete:

(REFORMADA, P.O. 9 DE SEPTIEMBRE DE 1973)

I.- A los Diputados al Congreso del Estado;

(REFORMADA, P.O. 9 DE SEPTIEMBRE DE 1973)

II.- Al Gobernador del Estado;

(REFORMADA, P.O. 29 DE MAYO DE 1997)

III.- Al Tribunal Superior de Justicia; y (sic)

(REFORMADA, P.O. 9 DE SEPTIEMBRE DE 1973)

IV.- A los Ayuntamientos en lo relativo a la Administración Municipal;

(ADICIONADA, P.O. 9 DE FEBRERO DE 2006)

V.- A los ciudadanos duranguenses, en los términos de la ley respectiva.

(ADICIONADA, P.O. 9 DE FEBRERO DE 2006)

No podrán ser objeto de iniciativa popular las siguientes materias:

a) Tributaria o fiscal, así como de egresos del Estado;

b) Régimen interno de los poderes del Estado; y

c) Las demás que determinen las leyes.

(REFORMADO, P.O. 9 DE SEPTIEMBRE DE 1973)

ARTICULO 51.- Las iniciativas se turnarán a comisión para dictamen y en su discusión y resolución se seguirán los trámites que señala el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso.

(ADICIONADO, P.O. 26 DE NOVIEMBRE DE 2000)

Toda resolución del congreso, tendrá el carácter de ley, decreto o acuerdo.

(ADICIONADO, P.O. 26 DE NOVIEMBRE DE 2000)

En la reforma, derogación o abrogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos requisitos que para su formación.

(ADICIONADO, P.O. 26 DE NOVIEMBRE DE 2000)

La aprobación de toda resolución del congreso, requerirá del voto de la mayoría absoluta de los diputados presentes en la sesión correspondiente, salvo los casos expresamente exceptuados por esta Constitución y las leyes reglamentarias.

(REFORMADO, P.O. 9 DE SEPTIEMBRE DE 1973)

ARTICULO 52.- Las leyes o decretos aprobados por el Congreso se remitirán al Ejecutivo para su promulgación y publicación. El Gobernador del Estado dentro de los 10 días siguientes al recibo de las leyes o decretos podrá formular observaciones. En caso de hacerlas las remitirá al Congreso donde serán de nuevo discutidos en las partes relativas, previo estudio y dictamen de las comisiones, y si fueren confirmados en su forma primitiva por las dos terceras partes de los diputados presentes, volverán al Ejecutivo para su inmediata promulgación y publicación.

(REFORMADO, P.O. 29 DE MAYO DE 1997)

ARTICULO 53.- El Ejecutivo no podrá hacer observaciones cuando el Congreso funcione como jurado o cuando declare que haya lugar a la formación de causa en contra de funcionarios públicos por la comisión de delitos comunes.

(REFORMADO, P.O. 9 DE SEPTIEMBRE DE 1973)

ARTICULO 54.- Ninguna iniciativa que sea desechada por el Congreso podrá ser presentada de nuevo en el mismo período de sesiones."

LEY ORGANICA DEL CONGRESO DEL ESTADO

"ARTICULO 11.- El Congreso del Estado, como órgano de representación ciudadana, se compondrá de 17 diputados electos según el principio de mayoría relativa mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y por 13 diputados de representación proporcional que serán designados en los términos y condiciones que establezca la Constitución Política Local y el Código Estatal Electoral.

En el ejercicio de su responsabilidad constitucional, todos los diputados tienen la misma categoría e igualdad de derechos y obligaciones."

[...]

ARTICULO 55.- Para el oportuno despacho de los asuntos que le corresponde conocer al Congreso así como para analizar, discutir y dictaminar las materias de su competencia, se nombrarán Comisiones Legislativas, las cuales serán:

a) Dictaminadoras, las que se encargarán de estudiar, analizar y dictaminar las iniciativas de Leyes y Decretos que les hayan sido turnadas por el Presidente del Congreso, así como de participar en las deliberaciones y discusiones de la Asamblea en la forma prevista por esta Ley;

b) Ordinarias, las que por su propia naturaleza tienen una función distinta a las que se refiere el inciso anterior; y

c) Especiales, las que sean designadas por el Presidente del Congreso para agilizar el desahogo de asuntos diversos que se sometan a la consideración del Congreso.

ARTICULO 56.- Las Comisiones Legislativas serán propuestas por la Gran Comisión ante la mesa directiva, quien deberá someterlas a la consideración del Congreso en la segunda sesión de cada período ordinario, a excepción de las comisiones ordinarias que nombradas al inicio del ejercicio Constitucional, fungirán durante todo el período de la Legislatura.

ARTICULO 57.- Las Comisiones Legislativas deberán integrarse de manera tal que reflejen la pluralidad política del Congreso y estarán integradas por un presidente, un secretario y tres vocales.

ARTICULO 58.- El Presidente de cada Comisión será responsable de los documentos y expedientes de los asuntos que se les turnen para su estudio; por lo tanto, deberá firmar en el libro de registro, que para el efecto llevará la Oficialía Mayor, el recibo de ellos, y devolver los que en su poder se encuentren sin despachar, al finalizar el período de sesiones.

ARTICULO 59.- Los diputados se abstendrán de dictaminar en los asuntos en que tengan interés personal, o que interesen de la misma manera a su cónyuge o a sus parientes consanguíneos, en línea recta, sin limitación de grado; a los colaterales dentro del cuarto grado y, a los afines dentro del segundo; el diputado que contraviniera este precepto, incurrirá en responsabilidad en los términos previstos por las disposiciones legales de la materia.

ARTICULO 60.- Las reuniones de las Comisiones Legislativas no serán públicas; sin embargo, podrán celebrar reuniones de trabajo, de información y audiencia, a invitación expresa, con representantes de grupos de interés, peritos y otras personas que puedan informar sobre determinado asunto para conocer directamente criterios u opiniones para la mejor elaboración de los dictámenes.

ARTICULO 61.- Los integrantes de las Comisiones deberán firmar los dictámenes que presenten. Si alguno de los integrantes de la Comisión no estuviere de acuerdo, podrá expresar su voto en contra por escrito y solicitar se agregue al expediente que corresponda.”

“**ARTICULO 64.-** Si por motivo de su competencia debiera turnarse un asunto a dos o mas comisiones, éstas podrán dictaminar conjuntamente.

ARTICULO 65.- Para el mejor cumplimiento de sus funciones parlamentarias, los diputados tendrán la facultad de recabar de cualquier autoridad del Gobierno del Estado los datos, informes o documentos que obren en su poder, salvo que se trate de cuestiones consideradas por la Ley como reservados o secretos.

En todo caso, la solicitud se hará por conducto de la presidencia de la mesa directiva del Congreso; en el caso de que ésta omitiera atender la solicitud, el diputado podrá directamente formular la solicitud ante la autoridad que corresponde.

ARTICULO 66.- Las Comisiones, para ilustrar su juicio en el estudio de los asuntos que se les encomienden, podrán entrevistarse con los servidores públicos estatales, quienes les otorgarán las facilidades y consideraciones necesarias a cualquiera de los integrantes, en el cumplimiento de su misión.

ARTICULO 67.- Para el despacho de los asuntos de su incumbencia, las comisiones se reunirán mediante citatorio de sus respectivos presidentes.

Cualquier miembro del Congreso puede asistir, sin derecho a voto, a las reuniones de trabajo de las comisiones y exponer libremente en ellas su parecer sobre el asunto en estudio.

ARTICULO 68.- La Comisión rendirá sus dictámenes al pleno Legislativo, a más tardar treinta días después de que se hayan turnado los asuntos y con aprobación de la misma se podrá prorrogar por un periodo igual, dando aviso oportuno al Presidente del Congreso. Se exceptúan de esta disposición las reformas de carácter Constitucional.”

“**ARTICULO 70.-** Las Comisiones Especiales se integrarán con cinco diputados. Fungirá como Presidente el que sea nombrado en primer término.

ARTICULO 71.- El Presidente y el secretario de cada Comisión, conformarán una junta directiva, que tendrá las siguientes funciones:

- a).- Presentar proyectos sobre planes de trabajo y demás actividades a la comisión;
- b).- Presentar los anteproyectos de dictamen o resolución, así como los relativos para la coordinación de actividades con otras comisiones; y
- c).- Elaborar el orden del día de las reuniones de la Comisión.

El Presidente tendrá las siguientes atribuciones:

- a).- Convocar a las reuniones de trabajo, presidirlas, conducirlas e informar de su realización a la Gran Comisión;
- b).- Disponer del apoyo técnico del Instituto de Investigaciones, Estudios Legislativos y Asesoría Jurídica, para la elaboración de los anteproyectos de dictamen o resolución; y
- c).- El Presidente de cada comisión está obligado a convocar a reunión con anticipación de al menos veinticuatro horas durante los periodos de sesiones o de cuarenta y ocho horas durante los recesos, a solicitud de cualquier grupo parlamentario de la Cámara. Si el Presidente se niega a realizar la convocatoria, ésta se podrá expedir y será con la firma de la mayoría de los integrantes de la comisión. Si a la reunión no concurre el presidente, el secretario presidirá la reunión.

ARTICULO 72.- Las convocatorias a reunión de comisiones, deberán comunicarse con la anticipación mínima señalada en el artículo anterior, según sea el caso, salvo urgencia determinada por la mayoría de los miembros de la Comisión, y deberá incluir lo siguiente:

- a).- Proyecto de orden del día;
- b).- Fecha, hora y lugar preciso de su realización, dentro del Palacio Legislativo; y
- c).- Relación pormenorizada de los asuntos que deberán ser votados por la Comisión.

ARTICULO 73.- Los acuerdos que se tomen se resolverán por mayoría de votos y si hubiere empate el Presidente tendrá voto de calidad.

De cada reunión de las comisiones se levantará una acta la cual será firmada por el Presidente y secretario.

ARTICULO 74.- Las Comisiones tendrán la obligación de formular al inicio de cada periodo ordinario de sesiones un programa de actividades y de presentar al finalizar cada uno de los periodos, un informe sobre el resultado del mismo.

ARTICULO 75.- En caso de que los diputados que integran las comisiones, no den cumplimiento a lo que establece la presente Ley, la mesa directiva del pleno, estará facultada para dictar extrañamiento por escrito o en su caso proponer al pleno su substitución.

ARTICULO 76.- Las Comisiones Legislativas dictaminadoras serán las de:

[...]

II. Gobernación;

[...]

ARTICULO 79.- Corresponde a la Comisión de Gobernación, el conocimiento de los siguientes asuntos:

I. Legislación Electoral del Estado;

[...]

ARTICULO 108.- Durante su ejercicio constitucional, la Legislatura del Congreso del Estado, para la celebración de sus sesiones, se reunirá en periodos ordinarios o extraordinarios.

Celebrará dos periodos ordinarios diferentes durante el año; el primero dará principio el día 1o. de septiembre y no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre; y el segundo, principiará el 15 de marzo y no podrá prolongarse sino hasta el 15 de junio.

Los periodos extraordinarios de sesiones, serán aquellos a los que convoque la Comisión Permanente del Congreso por sí o a petición del Titular del Poder Ejecutivo.

ARTICULO 109.- Durante los periodos ordinarios, el Congreso sesionará cuantas veces sea necesario para el oportuno despacho de los asuntos de su competencia, pero deberá celebrar como mínimo, dos sesiones por semana."

[...]

ARTICULO 111.- Las sesiones del Congreso se desarrollarán de conformidad con el siguiente orden del día:

I. Lista de asistencia;

II. Declaración del quórum legal;

III. Lectura del acta de la sesión anterior, la que será discutida y aprobada, en su caso;

IV. Lectura a la lista de correspondencia recibida para su trámite;

V. En su caso, lectura de iniciativas y procedimiento especial, presentadas por los diputados integrantes de la Legislatura;

VI. Dictámenes que rindan las comisiones legislativas respecto a los asuntos que les hayan sido encomendados, los que estarán sujetos al procedimiento parlamentario establecido en esta Ley;

VII. Asuntos generales; y

VIII. Clausura de la sesión."

[...]

"ARTICULO 117.- Las sesiones del Congreso no podrán iniciarse sin la presencia de la mayoría del número total de diputados que lo integran, y sus resoluciones se tomarán por mayoría absoluta de los diputados presentes, a excepción de los casos en que se requiere de votación especial en los términos de esta Ley."

"ARTICULO 122.- Cuando el Congreso lo determine se constituirá en sesión permanente, que podrá ser pública o secreta, para tratar sólo el asunto o asuntos que se hubieren señalado previamente por la directiva. La duración de esta sesión será por todo el tiempo necesario para tratar los asuntos señalados."

CAPITULO I

PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

ARTICULO 127.- El derecho a proponer iniciativas de leyes corresponde:

- I. A los diputados del Congreso del Estado;**
- II. Al Gobernador del Estado;**
- III. Al Tribunal Superior de Justicia; y**
- IV. A los Ayuntamientos, en lo relativo a la administración municipal.**

ARTICULO 128.- Las iniciativas enviadas al Congreso por el Ejecutivo del Estado, el Tribunal Superior de Justicia y los Ayuntamientos, por acuerdo de la presidencia del Congreso, se turnarán a la comisión respectiva para su estudio y dictamen correspondiente.

Las iniciativas de leyes o decretos, se presentarán por escrito y firmadas, conteniendo una exposición de motivos que las fundamente y concluirán sugiriendo la forma en que se pretende sean aprobadas por el Congreso.

ARTICULO 129.- Las iniciativas presentadas por los diputados, quedarán sujetas al trámite siguiente:

- I. Se presentarán por escrito y serán leídas una sola vez en la sesión que fueren presentadas, y concluida la lectura, podrá su autor, ampliar los fundamentos y razones de su proposición o proyectos verbalmente;**
- II. Inmediatamente después, el presidente preguntará a la asamblea si es de admitirse, o no la propuesta; y para ese efecto, podrá conceder el uso de la palabra por una sola vez, a dos miembros del Congreso, uno a favor y otro en contra; y**
- III. Después de ambas intervenciones, el pleno legislativo determinará si admite o no la iniciativa. En el primer caso, se remitirá a la comisión o comisiones a que corresponda, y en el segundo, se tendrá por desechada.**

ARTICULO 130.- Las iniciativas de leyes que se presenten al Congreso del Estado durante los períodos de receso del pleno, serán recibidas por la Comisión Permanente, reservándolas para el siguiente período ordinario, salvo que acuerde convocar a período extraordinario de sesiones para su desahogo.

ARTICULO 131.- Para los efectos de esta Ley, dictamen es la opinión que emiten las comisiones referente a una iniciativa o asunto que les hubiese sido turnado por el presidente de la directiva. Todos los dictámenes deberán ser aprobados por la mayoría de los integrantes de la comisión respectiva para que pueda ser presentado a la consideración del pleno.

ARTICULO 132.- Las comisiones deberán formular por escrito el dictamen de los asuntos que les hayan sido turnados, de conformidad con lo establecido en el artículo 68 de esta Ley. En este objetivo, podrán recabar de las oficinas públicas que funcionen en el estado, todos los informes que se estimen convenientes.

ARTICULO 133.- Toda iniciativa o dictamen de Ley que el pleno haya considerado desechado, no podrá ser presentado nuevamente en el mismo período de sesiones.

ARTICULO 134.- La dispensa de trámites, es la omisión de alguno o algunos de los elementos que integran el proceso legislativo.

ARTICULO 135.- Cuando se trate de asuntos de urgente o de obvia resolución, el pleno legislativo podrá acordar la dispensa de trámites de un dictamen y para ello se requiere:

- I. La propuesta formal, escrita y firmada por cualquiera de los integrantes de la Legislatura;**
- II. Que se expresen con claridad los trámites cuya dispensa se solicita.**

Toda propuesta de dispensa de trámites será sometida a discusión del pleno antes de su votación. Por ningún motivo podrá dispensarse el estudio, discusión y dictamen en el seno de la comisión a la cual haya sido turnada la iniciativa para su desahogo correspondiente.

ARTICULO 136.- Antes de ponerse a discusión los dictámenes, deberán recibir primera y segunda lecturas, con los intervalos que señala esta Ley. Las comisiones podrán solicitar en su dictamen la dispensa de la segunda lectura y el Congreso determinará lo conveniente.

ARTICULO 137.- Los dictámenes relativos a reformas o adiciones a la Constitución General de la República o a la particular del Estado, no podrán ser objeto de ninguna dispensa en su trámite parlamentario.

ARTICULO 138.- Los dictámenes de las comisiones recibirán primera lectura al ser presentados, y segunda lectura en la sesión siguiente. Su discusión deberá realizarse en la sesión inmediata a ésta, salvo acuerdo en contrario del Congreso."

"ARTICULO 140.- Los dictámenes deberán contener una exposición clara y precisa del asunto a que se refieren, y concluir sometiendo a la consideración del Congreso, el proyecto de ley, decreto o acuerdo, según corresponda. Este se presentará en artículos numerados, sobre los que recaerá la votación del Congreso.

ARTICULO 141.- Las leyes serán redactadas con claridad y sencillez, procurando que su articulado se desarrolle lógica y ordenadamente.

ARTICULO 142.- Toda ley se desarrollará con sujeción a las siguientes divisiones: libros, los libros en títulos; los títulos en capítulos; los capítulos en artículos; los artículos en fracciones y éstas en incisos. La división en libros sólo se adoptará cuando se trate de leyes muy extensas. Cada artículo puede contener uno o más párrafos, independientemente de que se dividan en fracciones o incisos, y su numeración será progresiva.

Nunca se discutirá y votará de una vez toda una ley que se componga de más de cien artículos.

En ningún caso podrán discutirse y aprobarse más de cien artículos de una ley en cada sesión.

ARTICULO 143.- Las resoluciones del Congreso tienen carácter de:

- a) **LEY.-** Cuando impongan obligaciones a la generalidad de las personas, sean estas físicas o morales.
- b) **DECRETO.-** Las que otorguen derechos y obligaciones a determinadas personas o resuelvan una situación específica; y
- c) **ACUERDO.-** Los que determine el Congreso y no tengan carácter de ley o decreto.

ARTICULO 144.- Las resoluciones del Congreso que tengan carácter de leyes o decretos, llevarán la siguiente formalidad:

a).- Se iniciarán con la siguiente fórmula: "LA HONORABLE (número) LEGISLATURA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE DURANGO, CON LAS FACULTADES QUE LE CONFIERE EL ARTICULO 55 DE LA CONSTITUCION POLITICA LOCAL, A NOMBRE DEL PUEBLO DECRETA: "

b).- Después del texto, "El Ciudadano Gobernador Constitucional del Estado, dispondrá se publique, circule y observe";

c).- Al final deberá llevar la redacción siguiente: "Dado en el Salón de Sesiones del Honorable Congreso del Estado, en Victoria de Durango, Dgo., a los (número) días del mes de (nombre) del (año)".

d).- Firmas del presidente y secretarios; y

e).- Sello de la Legislatura.

CAPITULO II**DE LAS DISCUSIONES**

ARTICULO 145.- Discusiones o debates, son los argumentos que expresan los diputados en el desarrollo de la sesión, respecto a los asuntos de los que conozca el Congreso.

ARTICULO 146.- En las discusiones, el Presidente formará una lista de los diputados que deseen hablar en pro o en contra, concediendo, en lo posible, alternativamente, el uso de la palabra a los inscritos y comenzando por el primero registrado para hablar en contra. Las discusiones en forma de diálogo, están prohibidas y el Presidente de la directiva deberá impedir las.

ARTICULO 147.- Cuando los diputados hagan uso de la palabra para discutir dictámenes legislativos, no podrán excederse de quince minutos por intervención sobre el mismo asunto. En el caso de intervenciones en el punto de la orden del día de asuntos generales, el tiempo máximo para hacer uso de la palabra será de quince minutos por intervención.

En estos casos a partir de la segunda intervención no podrá excederse de cinco minutos.

ARTICULO 148.- Concedido el uso de la palabra a alguno de los oradores, no se le interrumpirá, sino en los siguientes casos:

- I. Cuando se trate de una moción de orden;
- II. Cuando se viertan injurias contra alguna persona o institución; y
- III. Cuando el orador se aparte del punto de discusión.

Para los efectos de la fracción I de este artículo, se entiende por moción de orden la proposición de alguno de los diputados durante el desarrollo de la sesión, para cambiar el curso de la discusión, con el fin de ajustarla a las disposiciones de esta Ley Orgánica.

ARTICULO 149.- Cuando algún diputado de los que hayan solicitado la palabra no estuviese en la sesión en el momento que le corresponda intervenir, se le colocará al final de la lista a que se refiere el artículo 146 de esta Ley.

ARTICULO 150.- Los diputados que no estén inscritos en la lista de oradores, solamente podrán pedir la palabra para rectificar hechos o contestar alusiones personales cuando haya concluido el orador. Estas intervenciones no podrán excederse de cinco minutos.

ARTICULO 151.- Todo dictamen que conste de más de un artículo, el Presidente del Congreso lo someterá a discusión primero en lo general y, aprobado en este sentido, lo hará en lo particular.

ARTICULO 152.- En la discusión de un dictamen en lo particular, los diputados que pretendan intervenir en ella, indicarán los artículos o fracciones de éstos que desean impugnar y, estrictamente, sobre ellos versará el debate.

ARTICULO 153.- Cuando se proponga alguna modificación o adición al dictamen sujeto a discusión, escuchados los fundamentos que quiera exponer su autor y los motivos de los integrantes de la comisión dictaminadora, se someterá a votación para determinar si se admite o no. Aprobada ésta, pasará a formar parte del dictamen; en caso contrario, se tendrá por desechada.

ARTICULO 154.- No podrá iniciarse la discusión sin que previamente se haya leído el dictamen de la comisión.

ARTICULO 155.- Los miembros de la comisión o comisiones dictaminadoras y, en su caso, los diputados autores de la iniciativa que se discuta, podrán hablar más de dos veces aún sin haberse inscrito. Los otros miembros del Congreso registrados, sólo podrán hablar dos veces sobre el asunto, salvo acuerdo en contrario.

ARTICULO 156.- Ningún diputado podrá hacer uso de la palabra si el Presidente no se la ha concedido;

Quando el Presidente, sin fundamento legal no le conceda la palabra a un diputado que lo solicite, a moción de un miembro de la Legislatura, se someterá a la consideración del pleno tal situación, quien determinará si procede que haga uso de la palabra.

ARTICULO 157.- Durante las discusiones, cualquier diputado podrá solicitar aclaraciones o explicaciones a las comisiones dictaminadoras que corresponda; o que se dé lectura a alguno de los documentos que integran el expediente.

El Presidente podrá ordenar, si lo considera conveniente, que se atienda la solicitud, después de lo cual continuará el debate.

ARTICULO 158.- Ningún dictamen legislativo podrá ponerse a discusión sin que previamente se entregue a los diputados la copia correspondiente.

ARTICULO 159.- No podrá llamarse al orden al orador que critique o censure a servidores públicos por faltas o errores cometidos en el desempeño de sus atribuciones. En caso de injurias o calumnias a algún diputado, éste podrá reclamarlas en la misma sesión, si está presente o en cualquiera si está ausente. A petición de éste, el Presidente instará al ofensor a que retire lo dicho o satisfaga al ofendido; si aquél no lo hiciere, el presidente mandará que las expresiones que hayan causado la ofensa se anoten en acta especial, para que el agraviado proceda como mejor convenga a sus intereses.

ARTICULO 160.- Siempre que al principio de la discusión lo pida algún miembro del Congreso, la comisión dictaminadora deberá explicar los fundamentos de su dictamen y aún leer constancias del expediente si fuere necesario; acto continuo, seguirá el debate.

ARTICULO 161.- Una vez iniciada la discusión, solamente se podrá suspender en los siguientes casos:

I. Porque el Congreso acuerde dar preferencia a otro asunto de mayor urgencia o interés;

II. Por graves desordenes en el recinto parlamentario;

III. Por desintegración del quórum; y

IV. Por moción suspensiva que presenten cuando menos tres miembros del Congreso y que se apruebe por la Asamblea.

Si la discusión se suspendiera por grave desorden en el recinto oficial, el Presidente podrá continuarla en sesión secreta.

Para los efectos de la fracción IV de este artículo, se entiende por "moción suspensiva", la sugerencia fundada para interrumpir la discusión, la cual debe ser presentada por escrito al Presidente y firmada por cuando menos tres diputados.

ARTICULO 162.- En el caso de la fracción IV del artículo anterior de esta Ley, se leerá la moción y sin más requisito que oír a su autor, o al diputado que desee objetar la moción si la hubiere, se preguntará a la Asamblea si se toma en consideración. En caso afirmativo, se discutirá y votará en el acto, pudiendo hablar al efecto hasta tres diputados en pro y tres en contra, pero si la resolución del Congreso fuese negativa, la petición se tendrá por desechada.

Al aprobarse la moción suspensiva, de común acuerdo con la comisión dictaminadora, el presidente determinará la sesión en que la discusión deba continuar.

No podrá presentarse más de una moción suspensiva en la discusión de un dictamen.

ARTICULO 163.- Todo dictamen considerado para su discusión en la orden del día de una sesión que se haya iniciado, solamente podrá regresarse a comisiones cuando lo soliciten por escrito al Presidente cuando menos tres diputados y así lo apruebe el pleno.

Si el Congreso aprueba que un dictamen debe volver a la comisión para que lo modifique, éste deberá presentarse nuevamente dentro de las tres siguientes sesiones.

Ningún dictamen cuya discusión se haya iniciado podrá regresarse a la comisión dictaminadora correspondiente.

ARTICULO 164.- Cuando algún diputado solicite que sea leída alguna ley o documento para ilustrar la discusión, el Presidente instruirá a un secretario para que lo haga.

ARTICULO 165.- Cuando el Presidente lo considere conveniente, preguntará al pleno, que por votación mayoritaria determinará, si el asunto está o no suficientemente discutido. En el primer caso, se procederá inmediatamente a la votación; en el segundo, continuará la discusión, pero bastará que hable uno en pro y otro en contra, para que se pueda repetir la pregunta.

ARTICULO 166.- Declarado un proyecto suficientemente discutido en lo general o agotado el registro de oradores, se someterá a votación. Enseguida, se procederá de igual forma a la discusión y votación en lo particular.

ARTICULO 167.- Después de que haya sido aprobado un proyecto de ley, se formulará el decreto respectivo, mismo que deberá llevar el orden numérico por Legislatura que le corresponda, el cual será enviado al Ejecutivo Estatal, con un oficio firmado por los secretarios, para su promulgación y publicación a fin de que surta los efectos legales correspondientes.

Los decretos de convocatoria, de apertura y clausura de los periodos extraordinarios de sesiones y las declaraciones de apertura y clausura de los periodos ordinarios, deberán comunicarse al Ejecutivo del Estado y publicarse en el periódico oficial del Gobierno del Estado.

ARTICULO 168.- Cuando el Titular del Poder Ejecutivo del Estado, en uso de la (sic) facultades que le otorgan los artículos 52 y 70, fracción IX de la Constitución Política Local, devuelva con observaciones alguna ley o decreto, pasará de nuevo a la comisión que dictaminó para que emita la opinión que crea conveniente."

CAPITULO III

DE LAS VOTACIONES

ARTICULO 170.- Habrá tres clases de votación: nominal, económica y por cédula. La votación nominal empezará por el lado derecho del Presidente, diciendo cada diputado su apellido al votar y su nombre si puede confundirse con otro, expresando si su voto es a favor o en contra. Un secretario tomará nota de los votos y dará a conocer el resultado de los mismos, para que el Presidente haga la declaración correspondiente.

ARTICULO 171.- Las votaciones serán precisamente nominales:

I. Cuando se vote sobre algún dictamen sujeto a debate;

II. Cuando se requiera en alguna votación, la mayoría calificada del Congreso; y

III. Cuando lo pida así algún diputado apoyado por otros dos, y siempre que lo acuerde el pleno.

ARTICULO 172.- La votación económica se hará preguntando primero por los que estén por la afirmativa, y enseguida, por los que estén en contra. El sentido del voto de los diputados lo harán levantando la mano.

ARTICULO 173.- Los acuerdos del Congreso, la aprobación de actas y los acuerdos dictados por la mesa, se votarán en forma económica.

ARTICULO 174.- En las votaciones económicas, puede pedir cualquier diputado que conste en el acta de la sesión, el sentido en que votó, pudiendo hacerse esta petición, en la sesión siguiente al discutirse dicha acta.

ARTICULO 175.- Los empates en las votaciones nominales o económicas se decidirán repitiéndolas, una sola vez, y si éste subsistiere, el Presidente de la mesa directiva tendrá voto de calidad, el que expresará mediante cédula, y uno de los secretarios dará cuenta al pleno del sentido de su voto."

"ARTICULO 178.- Ningún diputado podrá retirarse del recinto en el momento de una votación ni excusarse de votar.

ARTICULO 179.- Se entiende por mayoría relativa, la votación mayoritaria expresada cuando existan tres o más opciones, aún cuando ésta no rebase la mitad más uno de los miembros del Congreso.

Se entiende por mayoría absoluta, los votos correspondientes a los de la mayoría de los diputados.

Se entiende por mayoría calificada, la suma de los votos de las dos terceras partes de los miembros del Congreso."

Acorde con lo anterior, es preciso señalar los siguientes elementos normativos aplicables al caso:

1. La Legislatura del Congreso del Estado, para la celebración de sus sesiones, se reunirá en períodos ordinarios o extraordinarios (artículo 108).

2. La Legislatura del Congreso del Estado celebra dos períodos ordinarios diferentes durante el año: El primero inicia el primero de septiembre y no podrá prolongarse sino hasta el quince de diciembre. El segundo corre del quince de marzo al quince de junio (artículo 108).

3. Son sujetos legalmente autorizados para presentar una iniciativa de ley, entre otros, los Diputados al Congreso del Estado (artículos 50, fracción I, de la Constitución local y 127, fracción I de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Durango).

4. Las iniciativas de leyes o decretos se presentarán por escrito y firmadas, conteniendo una exposición de motivos que las fundamente y concluirán con la sugerencia de la forma en que se pretende sean aprobadas por el Congreso (artículo 128, párrafo segundo).

5. Las iniciativas presentadas por los diputados quedarán sujetas al trámite siguiente:

5.1. Se presentarán por escrito y serán leídas una sola vez en la sesión que fueren presentadas y concluida la lectura, podrá su autor ampliar los fundamentos y razones de su proposición o proyectos verbalmente;

5.2. Inmediatamente después, el presidente preguntará a la asamblea si es de admitirse o no la propuesta; y para ese efecto, podrá conceder el uso de la palabra por una sola vez, a dos miembros del Congreso, uno a favor y otro en contra; y

5.3. Después de ambas intervenciones, el pleno legislativo determinará si admite o no la iniciativa. En el primer caso, se remitirá a la comisión o comisiones a que corresponda, y en el segundo, se tendrá por desechada.

6. Para el oportuno despacho de los asuntos que le corresponde conocer al Congreso así como para analizar, discutir y dictaminar las materias de su competencia, se nombrarán Comisiones legislativas, que son de tres clases: a) Dictaminadoras; b) Ordinarias y c) Especiales (artículo 55).

7. Entre las comisiones dictaminadoras, está la de Gobernación.

8. Las Comisiones Legislativas deberán integrarse de manera tal que reflejen la pluralidad política del Congreso y estarán integradas por un presidente, un secretario y tres vocales.

9. Para el despacho de los asuntos de su incumbencia, las comisiones se reunirán mediante citatorio de sus respectivos presidentes.

10. El Presidente y el secretario de cada Comisión, conformarán una junta directiva, que tendrá las siguientes funciones:

a) Presentar proyectos sobre planes de trabajo y demás actividades a la comisión;

b) Presentar los anteproyectos de dictamen o resolución, así como los relativos para la coordinación de actividades con otras comisiones; y

c) Elaborar el orden del día de las reuniones de la Comisión.

11. El Presidente tendrá las siguientes atribuciones:

a) Convocar a las reuniones de trabajo, presidirlas, conducirlas e informar de su realización a la Gran Comisión;

b) Disponer del apoyo técnico del Instituto de Investigaciones, Estudios Legislativos y Asesoría Jurídica, para la elaboración de los anteproyectos de dictamen o resolución; y

c) El Presidente de cada comisión está obligado a convocar a reunión con anticipación de al menos veinticuatro horas durante los períodos de sesiones o de cuarenta y ocho horas durante los recesos, a solicitud de cualquier grupo parlamentario de la Cámara. Si el Presidente se niega a realizar la convocatoria, ésta se podrá expedir y será con la firma de la mayoría de los integrantes de la comisión. Si a la reunión no concurre el presidente, el secretario presidirá la reunión.

Las convocatorias a reunión de comisiones deberán comunicarse con la anticipación mínima señalada en el párrafo anterior, salvo urgencia determinada por la mayoría de los miembros de la Comisión y deberá incluir determinados requisitos enumerados en la propia ley.

12. Si bien las reuniones de las Comisiones Legislativas no serán públicas, podrán celebrar reuniones de trabajo, de información y audiencia, a invitación expresa, con representantes de grupos de interés, peritos y otras personas que puedan informar sobre determinado asunto para conocer directamente criterios u opiniones para la mejor elaboración de los dictámenes.

13. Los dictámenes estarán sujetos al procedimiento parlamentario establecido en la Ley Orgánica del Congreso del Estado (artículo 116, fracción VI).

14. Por ningún motivo podrá dispensarse el estudio, discusión y dictamen en el seno de la Comisión a la cual haya sido turnada la iniciativa para su desahogo correspondiente.

15. Los integrantes de las Comisiones deberán firmar los dictámenes que presenten. Si alguno de los integrantes de la Comisión no estuviere de acuerdo, podrá expresar su voto en contra por escrito y solicitar se agregue al expediente que corresponda.

16. "Dictamen" es la opinión que emiten las comisiones referente a una iniciativa o asunto que les hubiese sido turnado por el presidente de la directiva (artículo 131).

17. Todos los dictámenes deberán ser aprobados por la mayoría de los integrantes de la comisión respectiva para que pueda ser presentado a la consideración del pleno (artículo 131).

18. Las comisiones deberán formular por escrito el dictamen de los asuntos que les hayan sido turnados (artículo 132).

19. La Comisión rendirá sus dictámenes al pleno legislativo, a más tardar treinta días después de que se hayan turnado los asuntos (artículo 68).

20. Antes de ponerse a discusión los dictámenes, deberán recibir primera y segunda lecturas, con los intervalos que señala la propia ley (artículo 136).

21. Las comisiones podrán solicitar en su dictamen la dispensa de la segunda lectura y el Congreso determinará lo conveniente.

22. Los dictámenes de las comisiones recibirán primera lectura al ser presentados y segunda lectura en la sesión siguiente. Su discusión deberá realizarse en la sesión inmediata a ésta, salvo acuerdo en contrario del Congreso (artículo 138).

23. Los dictámenes de las comisiones recibirán primera lectura al ser presentados, y segunda lectura en la sesión siguiente. Su discusión deberá realizarse en la sesión inmediata a ésta, salvo acuerdo en contrario del Congreso.

24. Los dictámenes deberán contener una exposición clara y precisa del asunto a que se refieren y concluir sometiendo a la consideración del Congreso el proyecto de ley, decreto o acuerdo, según corresponda. Este se presentará en artículos numerados sobre los que recaerá la votación del Congreso.

25. Nunca se discutirá y votará de una vez toda una ley que se componga de más de cien artículos (artículo 142).

26. En ningún caso podrán discutirse y aprobarse más de cien artículos de una ley en cada sesión (artículo 142).

27. "Discusiones o debates" son los argumentos que expresan los diputados en el desarrollo de la sesión, respecto a los asuntos de los que conozca el Congreso (artículo 145).

28. Concedido el uso de la palabra a alguno de los oradores, no se le interrumpirá, sino en los siguientes casos:

- I. Cuando se trate de una moción de orden;
- II. Cuando se viertan injurias contra alguna persona o institución; y
- III. Cuando el orador se aparte del punto de discusión.

Se entiende por "moción de orden" la proposición de alguno de los diputados durante el desarrollo de la sesión, para cambiar el curso de la discusión, con el fin de ajustarla a las disposiciones de la propia Ley Orgánica.

29. Ningún dictamen legislativo podrá ponerse a discusión sin que previamente se entregue a los diputados la copia correspondiente (artículo 158).

30. No podrá iniciarse la discusión sin que previamente se haya leído el dictamen de la comisión (artículo 154).

31. Todo dictamen que conste de más de un artículo, el Presidente del Congreso lo someterá a discusión primero en lo general y, aprobado en este sentido, lo hará en lo particular (artículo 151).

32. Una vez iniciada la discusión, solamente se podrá suspender en los siguientes casos:

- I. Porque el Congreso acuerde dar preferencia a otro asunto de mayor urgencia o interés;
- II. Por graves desordenes en el recinto parlamentario;

III. Por desintegración del quórum; y

IV. Por moción suspensiva que presenten cuando menos tres miembros del Congreso y que se apruebe por la Asamblea.

Si la discusión se suspendiera por grave desorden en el recinto oficial, el Presidente podrá continuarla en sesión secreta.

Se entiende por "moción suspensiva" la sugerencia fundada para interrumpir la discusión, la cual debe ser presentada por escrito al Presidente y firmada por cuando menos tres diputados.

33. Cuando se proponga alguna modificación o adición al dictamen sujeto a discusión, escuchados los fundamentos que quiera exponer su autor y los motivos de los integrantes de la comisión dictaminadora, se someterá a votación para determinar si se admite o no. Aprobada ésta, pasará a formar parte del dictamen; en caso contrario, se tendrá por desechada (artículo 153).

34. En el caso de la moción suspensiva, se leerá la moción y sin más requisito que oír a su autor, o al diputado que desee objetar la moción si la hubiere, se preguntará a la Asamblea si se toma en consideración. En caso afirmativo, se discutirá y votará en el acto, pudiendo hablar al efecto hasta tres diputados en pro y tres en contra, pero si la resolución del Congreso fuese negativa, la petición se tendrá por desechada.

Al aprobarse la moción suspensiva, de común acuerdo con la comisión dictaminadora, el presidente determinará la sesión en que la discusión deba continuar.

No podrá presentarse más de una moción suspensiva en la discusión de un dictamen (artículo 162).

35. Todo dictamen considerado para su discusión en la orden del día de una sesión que se haya iniciado, solamente podrá regresarse a comisiones cuando lo soliciten por escrito al Presidente cuando menos tres diputados y así lo apruebe el pleno.

Si el Congreso aprueba que un dictamen debe volver a la comisión para que lo modifique, éste deberá presentarse nuevamente dentro de las tres siguientes sesiones.

Ningún dictamen cuya discusión se haya iniciado podrá regresarse a la comisión dictaminadora correspondiente (artículo 163).

36. La aprobación de toda resolución del congreso requerirá del voto de la mayoría absoluta de los diputados presentes en la sesión correspondiente, salvo los casos expresamente exceptuados por la propia Constitución y las leyes reglamentarias (artículo 51 de la Constitución local).

37. Cuando el Presidente lo considere conveniente, preguntará al pleno, que por votación mayoritaria determinará, si el asunto está o no suficientemente discutido. En el primer caso, se procederá inmediatamente a la votación; en el segundo, continuará la discusión, pero bastará que hable uno en pro y otro en contra, para que se pueda repetir la pregunta.

38. Declarado un proyecto suficientemente discutido en lo general o agotado el registro de oradores, se someterá a votación. Enseguida se procederá de igual forma a la discusión y votación en lo particular.

39. Las leyes o decretos aprobados por el Congreso se remitirán al Ejecutivo para su promulgación y publicación.

Después de que haya sido aprobado un proyecto de ley, se formulará el decreto respectivo, mismo que deberá llevar el orden numérico por Legislatura que le corresponda, el cual será enviado al Ejecutivo Estatal, con un oficio firmado por los secretarios, para su promulgación y publicación a fin de que surta los efectos legales correspondientes.

40. Cuando el Titular del Poder Ejecutivo del Estado, en ejercicio de las facultades que le otorgan los artículos 52 y 70, fracción IX de la Constitución Política Local, devuelva con observaciones alguna ley o decreto, pasará de nuevo a la comisión que dictaminó para que emita la opinión que crea conveniente.

41. El nuevo dictamen se someterá a la consideración del pleno legislativo, y, de ser aprobado por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, se remitirá nuevamente al Ejecutivo para su promulgación y publicación correspondiente. En el caso contrario, el dictamen se tendrá por desechado.

42. Habrá tres clases de votación: nominal, económica y por cédula. La votación nominal empezará por el lado derecho del Presidente, diciendo cada diputado su apellido al votar y su nombre si puede confundirse con otro, expresando si su voto es a favor o en contra. Un secretario tomará nota de los votos y dará a conocer el resultado de los mismos, para que el Presidente haga la declaración correspondiente (artículo 170).

43. Las votaciones serán precisamente nominales:

- I. Cuando se vote sobre algún dictamen sujeto a debate;
- II. Cuando se requiera en alguna votación, la mayoría calificada del Congreso; y
- III. Cuando lo pida así algún diputado apoyado por otros dos, y siempre que lo acuerde el pleno.

44. La votación económica se hará preguntando primero por los que estén por la afirmativa y, enseguida, por los que estén en contra. El sentido del voto de los diputados lo harán levantando la mano.

45. Los acuerdos del Congreso, la aprobación de actas y los acuerdos dictados por la mesa, se votarán en forma económica.

46. La "dispensa de trámites" es la omisión de alguno o algunos de los elementos que integran el procedimiento legislativo (artículo 134).

47. Cuando se trate de asuntos de urgente o de obvia resolución, el pleno legislativo podrá acordar la dispensa de trámites de un dictamen y para ello se requiere (artículo 135):

- I. La propuesta formal, escrita y firmada por cualquiera de los integrantes de la Legislatura;
- II. Que se expresen con claridad los trámites cuya dispensa se solicita.

48. Toda propuesta de dispensa de trámites será sometida a discusión del pleno antes de su votación. Es decir, invariablemente o sin excepción las propuestas de dispensa de trámites deben ser sometidas a la discusión del pleno legislativo antes de su votación.

La interpretación sistemática de los artículos 134 y 135 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Durango implica que no se permite o autoriza las dispensas implícitas, sino que las propuestas de dispensa de trámites siempre deben plantearse en forma explícita ante la asamblea deliberante previamente a que sean votadas y ello supone la calificación de un asunto de urgente o de obvia resolución por la propia asamblea.

49. Por ningún motivo podrá dispensarse el estudio, discusión y dictamen en el seno de la comisión a la cual haya sido turnada la iniciativa para su desahogo correspondiente.

La regla señalada muestra el carácter esencial del trabajo de las Comisiones legislativas dictaminadoras.

50. Los dictámenes relativos a reformas o adiciones a la Constitución Federal o a la particular del estado no podrán ser objeto de ninguna dispensa en su trámite parlamentario.

¿Cómo se desarrolló el procedimiento legislativo en el caso concreto?

A fin de hacer una evaluación de las irregularidades supuestamente cometidas en el procedimiento legislativo, se presenta la siguiente lista de aspectos por verificar:

Procedimiento legislativo o parlamentario	Hechos ocurridos	Observaciones
1. Facultad de iniciativa. Artículos. 50, fr. I, de la Constitución local y 27, fr. I de la LOCED. ²¹	El 5 de noviembre de 2008, diputados del grupo parlamentario del PRI presentaron la iniciativa que dio origen a la ley ahora impugnada.	Los diputados locales están facultados para presentar iniciativas. La iniciativa cumplió con los requisitos formales establecidos en el artículo 128, párrafo segundo, de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Durango (LOCED).
2. Trámite de la iniciativa.	El seis de noviembre de 2008, en la sesión del Pleno del Congreso local, por el voto a favor de 20 diputados y 0 en contra (votación nominal), se determinó admitir la iniciativa, razón por la cual se remitió a la comisión de Gobernación, que es la competente para conocer de la legislación electoral del Estado (artículos 76, fr. II, y 79, fr. I, de la LOCED.	Se observó el trámite inicial a que están sujetas las iniciativas presentadas por diputados locales, de conformidad con el artículo 129 de la LOCED. Se dio lectura a la iniciativa correspondiente.

²¹ Ley Orgánica del Congreso del Estado de Durango.

<p>3. Dictamen en la Comisión dictaminadora. Arts. 121 a 140 de la LOCED. Las comisiones dictaminadoras se integran por cinco miembros.</p>	<p>Se llevaron a cabo reuniones de la Comisión de Gobernación los días 6, 10 y 11 de noviembre de 2008. En las tres reuniones hubo quórum, pues asistió la mayoría de los integrantes de la Comisión.</p> <p>A partir de la primera reunión, la Comisión, por unanimidad, se declaró en "sesión Permanente", razón por la cual las ulteriores reuniones se realizaron sin mediar la convocatoria respectiva.</p> <p>En la reunión de trabajo de la Comisión de 11 de noviembre de 2008, según se desprende del acta relativa, la diputada Claudia Ernestina Hernández Espino presentó un documento conteniendo propuestas, solicitando que se recibiera en la Comisión, aun como documento de trabajo. Sin embargo, el presidente de la Comisión no aceptó recibirlo formalmente, en virtud de que, según adujo, si era una iniciativa tenía que seguir el trámite de someterla, primero, a la consideración de la asamblea legislativa y, en su caso, se remitiría a la comisión dictaminadora.</p> <p>En la reunión de 11 de noviembre de 2008, se retiraron de la misma, en dos ocasiones, los diputados Claudia Ernestina Hernández Espino y Juan José Martínez, representantes de los grupos parlamentarios del PAN y PT, respectivamente.²²</p> <p>En la misma sesión de la Comisión dictaminadora el diputado René Carreón Gómez presentó un proyecto de dictamen de la Ley Electoral, del cual se dio lectura.</p> <p>Se abrió el registro de oradores a favor y en contra en lo general. Al no haber oradores registrados, se sometió a votación en lo general y se aprobó por tres votos a favor y cero en contra.</p> <p>Enseguida, se abrió el registro de oradores a favor y en contra en lo particular. Al no haber oradores registrados, se sometió a votación en lo particular y se aprobó por tres votos a favor y cero en contra.²³</p> <p>A continuación, se dio lectura al proyecto de dictamen y se aprobó en lo general y en lo particular por 3 votos a favor y 0 en contra.²⁴</p> <p>Lo anterior en el entendido de que en el momento de la votación no estuvieron presentes los mencionados representantes de los grupos parlamentarios del PAN y PT.</p>	<p>Conforme con el artículo 73, párrafo segundo de la LOCED, de cada reunión de la comisiones se levantará una acta la cual será firmada por el Presidente y secretario.</p> <p>Con todo, se observó el artículo 131 de la LOCED, según el cual todos los dictámenes deberán ser aprobados por la mayoría de los integrantes de la comisión respectiva para que pueda ser presentado a la consideración del pleno.</p>
---	---	--

²² Fojas 915 y 917 del Legajo 2.

²³ Fojas 1147 del Legajo 1.

²⁴ Fojas 1081 del Legajo 2.

<p>4. Discusión en el pleno legislativo.</p> <p>De conformidad con el artículo 131 de la LOCED, todos los dictámenes deberán ser aprobados por la mayoría de los integrantes de la comisión respectiva para que pueda ser presentado a la consideración del pleno.</p> <p>Los dictámenes legislativos relativos a reformas o adiciones a leyes locales ordinarias sí pueden ser objeto de dispensa en su trámite parlamentario, de conformidad con los artículos 134, 135, 136 y 137 (por implicación).</p> <p>Con arreglo al artículo 136, las comisiones podrán solicitar en su dictamen la dispensa de la segunda lectura y el Congreso determinará lo conveniente.</p> <p>Conforme con el artículo 163 de la LOCED, todo dictamen considerado para su discusión en la orden del día de una sesión que se haya iniciado, solamente podrá regresarse a comisiones cuando lo soliciten por escrito al presidente cuando menos tres diputados y así lo apruebe el pleno.</p>	<p>En la sesión ordinaria del 12 de noviembre de 2008, en votación nominal, por 25 votos a favor y 0 en contra, se turnó para su estudio y dictamen la iniciativa con proyecto de decreto que contienen Código de Instituciones y Procedimientos Electoral del Estado de Durango, presentada por el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional.</p> <p>Asimismo, se realizó la primera lectura al dictamen de la Comisión legislativa que contiene Ley Electoral para el Estado de Durango, firmado por tres de los cinco diputados integrantes de la Comisión.</p> <p>A solicitud de la comisión dictaminadora, se dispensó la segunda lectura, por 17 votos a favor y 7 en contra, en votación económica.</p> <p>Cabe señalar que en la misma sesión se dio primera lectura a los dictámenes relativos a la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Durango y a las reformas y derogaciones a diversos artículos de la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Durango.</p>	<p>Se observó el trámite consistente en que los dictámenes de las comisiones recibirán primera lectura al ser presentados.</p> <p>La dispensa de segunda lectura se realizó en los términos del artículo 136 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Durango.</p>
--	--	---

	<p>En la sesión ordinaria de 13 de noviembre de 2008 (primera del día), en la que hubo quórum, a solicitud de tres diputados, se aprobó, en votación económica, por 29 votos a favor y 0 en contra, devolver a la Comisión de Gobernación "para que a la brevedad posible proceda a la modificación de los dictámenes que contienen Ley Electoral para el Estado de Durango, Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Durango, reformas y Derogaciones a diversos artículos de la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Durango, por ser considerado de urgente y obvia resolución y en consecuencia sean presentados de nueva cuenta en la sesión inmediata posterior".²⁵</p>	<p>Se observaron las formalidades establecidas en el artículo 163 de Ley Orgánica del Congreso del Estado de Durango relativas al regreso del dictamen a la comisión legislativa dictaminadora y su presentación, nuevamente, al pleno.</p>
<p>5. Devolución del dictamen a la Comisión dictaminadora.</p> <p>De acuerdo con el punto tres del orden del día se dijo lo siguiente:</p>	<p>En la reunión de la Comisión de Gobernación de 13 de noviembre de 2008, se acordó, por mayoría de 3 votos contra 2, no modificar los dictámenes respectivos, "ratificando en su integridad los proyectos de ley y las reformas contenidas en los mencionados dictámenes..."</p> <p>El acta de la reunión de la Comisión de Gobernación sí aparece firmada.</p>	<p>Es preciso señalar que en la referida sesión el Diputado Juan José Cruz Martínez solicitó que en el acta se hiciera constar que no se atendió la propuesta del grupo parlamentario del PAN.</p> <p>Asimismo, el Diputado José Arreola Contreras manifestó su deseo que quedara asentada en el acta que el PRD no presentó sus propuestas en virtud de que la Comisión no permitió la lectura.</p>
<p>6. Discusión y aprobación en el pleno legislativo.</p>	<p>En la sesión ordinaria del pleno del Congreso de 13 de noviembre de 2008 (segunda del día), se incluyó en la orden del día la discusión del dictamen que presenta la Comisión de Gobernación.</p> <p>Lo anterior, en el entendido de que el diputado Noel Flores Reyes manifestó que no se había entregado a los diputados la copia correspondiente del dictamen legislativo.²⁶</p> <p>A lo cual, la presidenta de la mesa Directiva replicó que un día antes se había entregado a cada uno de los diputados de la copia correspondiente, tal como lo reconoció el propio Diputado Noel Flores Reyes.²⁷</p>	<p>De conformidad con el artículo 163, párrafo segundo, de la LOCED, si el Congreso aprueba que un dictamen debe volver a la comisión dictaminadora para que lo modifique, como fue el caso, ése deberá presentarse nuevamente dentro de las tres siguientes sesiones.</p>

²⁵ Fojas 493 y 494 del Cuaderno de pruebas... Legajo 2.

²⁶ Fojas 551 del Cuaderno de pruebas... Legajo 2.

²⁷ Fojas 552 del Cuaderno de pruebas... Legajo 2.

	<p>Asimismo, el Diputado Noel Flores Reyes, a nombre del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, presentó una "moción de orden", en los términos del artículo 148, párrafo 1, de la LOCED, para que el dictamen que se sometió fuera regresado nuevamente a la Comisión de Gobernación, toda vez que "el día de ayer se le dio entrada a la iniciativa del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, que contiene Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango con el objeto de que se considere y se discuta ...a efecto de que se enriquezca el dictamen que se pretende poner a discusión..."²⁸</p> <p>La "moción suspensiva" (que así fue calificada y votada finalmente) se desechó, en votación económica, por 18 votos a favor y 9 en contra. Esto es, la resolución del pleno legislativo se tomó por mayoría absoluta.</p> <p>A continuación, se abrió el registro de oradores a favor o en contra del dictamen presentado por la Comisión de Gobernación.</p> <p>Cuatro diputados hablaron en contra del dictamen y dos diputados hablaron a favor; lo hicieron en forma alternada, comenzando por el primero registrado para hablar en contra.²⁹</p> <p>Se aprobó el dictamen en lo general por 19 votos a favor y 11 votos en contra.</p> <p>En la misma sesión de 13 de noviembre de 2009 (segunda del día), se discutieron y aprobaron en lo particular los artículos 1 a 97.</p> <p>En la siguiente sesión, también de 13 de noviembre de 2008 (tercera del día), se discutieron y aprobaron en lo particular los siguientes segmentos de artículos: 98-104; 105-154 y 155-192.</p>	<p>Se cumplió con el dispuesto en el artículo 146 de la LOCED que establece que en las discusiones, el Presidente formará una lista de los diputados que deseen hablar en pro o en contra, concediendo, en lo posible, alternativamente, el uso de la palabra a los inscritos y comenzando por el primero registrado para hablar en contra.</p> <p>De conformidad con el artículo 142, párrafos segundo y tercero, de la LOCED: Nunca se discutirá y votará de una vez toda una ley que se componga de más de 100 artículos y en ningún caso podrán discutirse y aprobarse más de 100 artículos de una ley en cada sesión.</p> <p>La discusión y aprobación del decreto impugnado se realizó durante dos días en un total de cuatro sesiones, respetando así el invocado artículo 142.</p>
--	--	--

²⁸ Fojas 560 del Legajo 2.

²⁹ Fojas 560 a 631 del Cuaderno de Pruebas formado con motivo del informe rendido por el Poder Legislativo del Estado de Durango. Legajo 2.

	<p>En la sesión de 14 de noviembre de 2008 (primera del día), en la que hubo quórum, se discutieron y aprobaron en lo particular los artículos 193-291.</p> <p>En la siguiente sesión también de 14 de noviembre de 2008 (segunda del día) se discutieron y aprobaron en lo particular los siguientes segmentos: 292-299; 300-338 y artículos transitorios.</p> <p>En la discusión del dictamen en lo particular diputados de diversos grupos parlamentarios intervinieron.</p> <p>En la sesión ordinaria del pleno de 14 de noviembre de 2008, se aprobó el dictamen en lo general y particular.</p>	<p>En la discusión o debate parlamentario del dictamen en lo general y particular encontraron cauce de expresión las opiniones de los grupos parlamentarios, tanto mayoritarios como minoritarios.</p>
7. Promulgación y publicación.	<p>El decreto 192 que contiene la ley impugnada se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Durango de 16 de noviembre de 2008.</p> <p>La ley entró en vigor el 17 de noviembre siguiente, conforme al artículo transitorio primero del decreto respectivo.</p>	

Acorde con la reseña anterior, cabe destacar los siguientes aspectos:

1. Si bien en las reuniones ordinarias de la Comisión de Gobernación de 10 y 11 de noviembre de dos mil ocho se registró quórum legal, las mismas se realizaron sin mediar la convocatoria respectiva.
2. El dictamen respectivo fue aprobado por la mayoría (es decir, tres) de los (cinco) integrantes de la Comisión de Gobernación.
3. En la sesión ordinaria del pleno legislativo de doce de noviembre de dos mil ocho se realizó la primera lectura al dictamen en cuestión.
4. En la misma sesión del pleno legislativo de doce de noviembre de dos mil ocho, se dispuso la segunda lectura, por 17 votos a favor y 7 en contra, en votación económica en los siguientes términos:

"Presidenta: En virtud de que la Comisión Dictaminadora está solicitando la dispensa de la segunda lectura, y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 135 fracción II, de la Ley Orgánica del Congreso, se abre el registro de oradores a favor o en contra de dicha solicitud.

Presidenta: De no haber intervenciones se somete a votación para su aprobación; las y los Señores Diputados emitirán su voto en forma económica, y el Diputado Secretario José Arreola Contreras, tomará nota de los mismos y los dará a conocer. Se vota. Los que estén a favor. Los que estén en contra.

Diputado José Arreola Contreras: diecisiete votos a favor, siete en contra.

Presidenta: Se aprueba"

5. En la misma sesión plenaria, se turnó para su estudio y dictamen la iniciativa con proyecto de decreto conteniendo Código de Instituciones y Procedimientos Electoral del Estado de Durango presentada por el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional.

6. En la sesión ordinaria de trece de noviembre de dos mil ocho (primera de ese día), a solicitud de tres diputados, se aprobó devolver a la Comisión de Gobernación el dictamen de la ley impugnada, en los siguientes términos:

"Diputado Ernesto Abel Alanis, solicito me permita el uso de la palabra para presentarle al Pleno una solicitud.

Presidenta: tiene el uso de la palabra el Diputado Ernesto Alanis.

Diputado Ernesto Abel Alanis Herrera: Ciudadana Diputada, Sonia Catalina Mercado Gallegos, Presidenta de la Mesa Directiva de la LXIV Legislatura, Presente, Señora Presidenta, de conformidad con lo establecido en el artículo 163 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado, le solicitamos de manera respetuosa, que tenga a bien, someter a la consideración de este Honorable Pleno, que los dictámenes que recibieron primera lectura en sesión anterior a esta y están considerados para su discusión en el orden del día de la presente sesión, sean regresados al seno de la Comisión Dictaminadora para analizarlos y en su caso realizar las modificaciones correspondientes a los mismos. los Dictámenes con Proyecto de Decreto siguientes: 1.- Ley Electoral para el Estado de Durango; 2.- Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Durango y 3.- Derogación a los artículos 61 y 62 y Reforma al artículo 63 de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Durango, Victoria de Durango, Dgo., a 13 de noviembre de 2008, Dip. Claudia Ernestina Hernández Espino, Rúbrica Dip. Fernando Ulises Adame de León, rúbrica y Dip. Ernesto Abel Alanis Herrera, rúbrica, es cuanto Señora Presidenta, muchas gracias.

Presidenta: gracias Diputado, se instruye al Diputado José Gabriel Rodríguez Villa de lectura a la solicitud.

Diputado José Gabriel Rodríguez Villa: con el permiso de la Presidencia, Ciudadana Diputada, Sonia Catalina Mercado Gallegos, Presidenta de la Mesa Directiva de la LXIV Legislatura, Presente, Señora Presidenta, de conformidad con lo establecido en el artículo 163 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado, le solicitamos de manera respetuosa, que tenga a bien, someter a la consideración de este Honorable Pleno, que los dictámenes que recibieron primera lectura en sesión anterior a esta y están considerados para su discusión en el orden del día de la presente sesión, sean regresados al seno de la Comisión Dictaminadora para analizarlos y en su caso realizar las modificaciones correspondientes a los mismos. los dictámenes con Proyecto de Decreto siguientes: 1.- Ley Electoral para el Estado de Durango; 2.- Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Durango y 3.- Derogación a los artículos 61 y 62 y reforma al artículo 63 de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Durango, Victoria de Durango, Dgo., a 13 de noviembre de 2008, Dip. Claudia Ernestina Hernández Espino, firma y rúbrica Dip. Fernando Ulises Adame de León, firma y rúbrica y Dip. Ernesto Abel Alanis Herrera, firma y rúbrica, es cuanto Señora Presidenta.

Presidenta: gracias Diputado, se somete a consideración la solicitud formulada por el Diputado Ernesto Alanis Herrera, la Diputada Claudia Ernestina Hernández Espino y el Diputado Ulises Adame y solicito a las y los Señores Diputados manifestar su voto en forma económica y el Diputado Secretario Francisco Villa Maciel, dará cuenta del sentido de los votos y los dará a conocer a esta Presidencia, se vota, los que estén a favor, los que estén en contra.

Diputado Francisco Villa Maciel: son veintinueve votos a favor, cero en contra.

Presidenta: Se aprueba la solicitud; en tal virtud se instruye a la Comisión de Gobernación para que a la brevedad posible proceda, en su caso, a la modificación de los dictámenes que contienen Ley Electoral para el Estado de Durango, Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Durango, Reformas y Derogaciones a diversos artículos de la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Durango, por ser considerado un asunto de urgente y obvia resolución y en consecuencia sean presentados de nueva cuenta en la sesión inmediata posterior." [Énfasis añadido]

7. En la reunión de la Comisión de Gobernación de trece de noviembre de dos mil ocho, se acordó, por mayoría de 3 votos contra 2, no modificar los dictámenes respectivos.

Lo anterior, en el entendido de que en los términos de la solicitud original y de lo instruido a la Comisión de Gobernación, como se advierte de la transcripción anterior, se planteó regresar a la comisión dictaminadora los dictámenes respectivos y "en su caso realizar las modificaciones correspondientes a los mismos".

8. En la sesión del pleno legislativo de trece de noviembre de dos mil ocho (segunda) se desechó la moción suspensiva para que el dictamen nuevamente sometido al pleno legislativo fuera regresado nuevamente a la Comisión de Gobernación.

9. En la misma sesión, se aprobó el dictamen en lo general por 19 votos a favor y 11 votos en contra.

10. En la sesión ordinaria del pleno legislativo de catorce de noviembre de dos mil ocho, se aprobó el dictamen en lo general y particular.

11. El decreto 192 que contiene la ley impugnada se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Durango el dieciséis de noviembre de dos mil ocho.

Teniendo en cuenta los argumentos concretos hechos valer por los diputados locales promoventes, es preciso formular las siguientes consideraciones:

- En la Comisión legislativa dictaminadora no hubo discusión o debate acerca del proyecto de dictamen que se aprobó en la propia Comisión dictaminadora.
- En forma opuesta a lo afirmado por los diputados promoventes, la iniciativa que dio origen a la ley impugnada sí fue conocida por los diputados, tanto en el seno de la Comisión legislativa, desde la primera reunión de trabajo celebrada el seis de noviembre de dos mil ocho en que se dieron a conocer diferentes iniciativas,³⁰ como en el Pleno, en la medida en que se le dio lectura en la sesión del pleno del seis de noviembre de dos mil ocho y, luego, al discutirse, en las respectivas sesiones ordinarias del pleno legislativo, el dictamen legislativo respectivo.
- Asimismo, el dictamen fue objeto de primera lectura en la sesión del pleno de doce de noviembre de dos mil ocho.
- Si bien no se celebraron reuniones de trabajo, de información y de audiencia, con representantes de grupos de interés, peritos y otras personas que puedan informar sobre determinado asunto para conocer directamente criterios u opiniones para la mejor elaboración de los dictámenes, es el caso que la celebración de tales reuniones es una facultad potestativa de las Comisiones legislativas, de conformidad con el artículo 60 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Durango.
- De autos no se advierte que el presidente de la Comisión de Gobernación haya dispuesto del apoyo técnico del Instituto de Investigaciones, Estudios Legislativos y Asesoría Jurídica, para la elaboración del proyecto de dictamen, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 71, párrafo segundo, inciso a), de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Durango.
- En el dictamen legislativo respectivo no figura la firma de la diputada Claudia Ernestina Hernández Espino y de autos no se desprende que haya expresado su voto en contra por escrito; según lo previene el artículo 61 de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado.

No pasa inadvertido el hecho de que las reuniones de trabajo de la Comisión legislativa dictaminadora, específicamente de la reunión de trabajo correspondiente al día diez de noviembre de dos mil ocho,³¹ se abordó lo relativo al plazo otorgado por el Poder Constituyente Permanente en el artículo sexto transitorio de la reforma constitucional de dos mil siete, lo que permite presumir que la dinámica que se le imprimió a los trámites parlamentarios se debió a la cercanía del vencimiento otorgado por el Poder Constituyente Permanente a los Estados para que adecuaran su legislación electoral a la reforma constitucional de dos mil siete.

En efecto, el plazo otorgado en el artículo sexto transitorio del decreto de modificaciones constitucionales de dos mil siete, publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece de noviembre de dos mil siete, a los Estados para adecuar su legislación electoral concluyó el catorce de noviembre de dos mil ocho.

Sin embargo, más allá de las presiones políticas inmediatas del caso, las provisiones constitucionales aplicables bloquean o impiden que los Congresos locales se aparten de los principios constitucionales de legalidad y de debido proceso legal, sucumbiendo a las presiones políticas inmediatas o contingentes.

El criterio central para determinar si las irregularidades son o no invalidantes, en caso de que hayan existido, estriba en determinar si se afectan o no principios o valores centrales de la dimensión deliberativa de la democracia representativa. Esto significa la necesidad de resguardar, por ejemplo, el debido proceso, el respeto a los derechos de las minorías parlamentarias, la libertad de expresión de los parlamentarios y el derecho al voto, de forma tal que ningún actor sea excluido del proceso deliberativo.

Los parámetros de control no pueden ser sino objetivos. Así, esta Alta Corte Constitucional no está en aptitud jurídica de juzgar, por ejemplo, si hubo o no, en la comisión o en el pleno legislativo, un amplio o profundo debate o discusión.

El derecho parlamentario tiene características peculiares, porque rige el funcionamiento de cuerpos esencialmente políticos como son los órganos legislativos, de forma tal que tiene una flexibilidad que no se da en otras ramas del derecho. La Asamblea deliberante es la que, finalmente, tiene la capacidad de decisión dentro del debido proceso, en el entendido de que no se suscribe la tesis de la convalidación automática conforme a la cual todos los vicios procedimentales, a la postre, se pueden purgar por decisión de la mayoría.

En tal virtud, los parlamentos, como órganos políticos, a diferencia de los órganos jurisdiccionales, están sujetos a exigencias diferentes de motivación o justificación.

³⁰ Fojas 368 y 369 del Cuaderno de Pruebas formado con motivo del informe rendido por el Poder Legislativo del Estado de Durango. Legajo 1.

³¹ Fojas 866-875 del Legajo 2.

Pues bien, haciendo una evaluación conjunta del procedimiento bajo escrutinio constitucional, este Tribunal Pleno arriba a la conclusión de que no se cometieron irregularidades en el procedimiento legislativo, en particular no se violaron los artículos 136 y 163 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Durango, ya que, como se ha mostrado, fue la propia comisión dictaminadora legislativa la que solicitó la dispensa de segunda lectura y la asamblea legislativa determinó lo conducente, de conformidad con lo dispuesto en el invocado artículo 136, así como se observaron las formalidades establecidas en el artículo 163 relativas al regreso del dictamen a la referida comisión y su presentación, nuevamente, al pleno, razón por la cual el procedimiento legislativo que condujo a la aprobación del decreto impugnado es válido.

Es preciso señalar que no existe constancia en autos de que se haya impedido a diputado alguno asistir a las sesiones de la comisión o del Pleno, o para expresar su punto de vista o posicionamiento con respecto al proyecto de dictamen en la Comisión de Gobernación ni con respecto al dictamen en el Pleno legislativo; ni que se les haya impedido votar, pues, como se indicó, en las discusiones y deliberaciones las opiniones de los distintos grupos parlamentarios, tanto mayoritarios como minoritarios, encontraron libre cauce de expresión.

Consecuentemente, procede declarar la validez constitucional del decreto impugnado, es decir, el Decreto Número 192 que contiene la Ley Electoral para el Estado de Durango.

2. Organó técnico a cargo de la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos estatales

Normas generales impugnadas: artículos 92, 93, 94, 95, 96 y 97 de la Ley Electoral para el Estado de Durango.

Argumentos de invalidez

En contraste con la reforma en el ámbito federal en materia de fortalecimiento de las atribuciones de la autoridad electoral en materia de fiscalización de los partidos políticos, en donde se transformó la comisión de fiscalización de consejeros electorales por una unidad de fiscalización, en el ámbito estatal no se dio cumplimiento a ese punto de la reforma constitucional, ya que "se omitió tan importante reforma" y se simuló el cumplimiento, pues, como consecuencia de la reforma, solamente sustituyen la denominación de "Código Estatal Electoral" por el de "Ley Electoral", pues se dejó la misma comisión de consejeros electorales a cargo de la fiscalización de los recursos, en los artículos 90 a 94 de la nueva ley electoral, pues los consejeros no tienen la posibilidad profesional, el tiempo, ni los medios para auditar a los partidos políticos.

Cuatro premisas son las que le dan sustento y funcionalidad a la fiscalización, imperativo fijado en la reforma al artículo 41 constitucional. La importancia de la fiscalización radica en que es el eje fundamental sobre el cual los partidos políticos rinden cuentas, considerando, teóricamente, por disposición constitucional que la mayoría de sus recursos provienen del erario; pero también se establecen condiciones de equidad en la competencia electoral, al establecer reglas comunes a las que tienen que sujetarse candidatos y partidos políticos en una contienda electoral; circunstancia que no se cumple en la reforma local al artículo 25 de la Constitución local y ello trasciende a la elaboración de la nueva Ley Electoral para el Estado de Durango que ahora se impugna, por lo cual causa agravio la simulación y parcial reforma realizada sin acatar, a cabalidad, los lineamientos constitucionales señalados, en infracción al precepto federal vigente en la materia.

Es expresamente declarada en la reforma electoral federal en el artículo 41 y no plasmado en la reforma local en el artículo 25 de la Constitución local, ya que la regulación en materia de fiscalización pasando por el ámbito legislativo, administrativo y judicial es, en buena medida, la expresión de un esfuerzo por cerrar el paso a cualquier intento de alteración, manipulación o violación al régimen de rendición de cuentas, tratándose de recursos que provienen, mayoritariamente, del erario por principio constitucional y federal, donde las instituciones electorales locales se coordinan y apoyan en las funciones fiscalizadoras y administrativas del Instituto Federal Electoral; objetivo que no fue satisfecho en la simulada reforma electoral ahora combatida, ya que ésta fue deliberadamente rehuída y no satisfecha, dando al traste la obligatoriedad de sentar las bases para la coordinación de institutos electorales locales con el federal para la fiscalización de recursos, como para la distribución de prerrogativas en radio y televisión, lo cual es grave y causa agravio tal "omisión".

En materia de fiscalización ha habido algunos temas muy controvertidos a partir del diseño normativo para distinguir lo que son gastos de campaña de lo que son los gastos ordinarios o normales de los partidos políticos que se efectúan durante las campañas electorales, por lo cual se diseñó un nuevo esquema orgánico, al igual que en la legislatura estatal y otras instituciones que cuentan con una entidad de auditoría superior del Estado, la cual no está integrada por ningún diputado y es independiente y autónoma, pero sujeta al Congreso local, con objeto de que la auditoría sea un trabajo objetivo, profesional e imparcial, que garantice su funcionamiento y no como lo diseñó el decreto en impugnación en su artículo 25, dotando al Instituto Estatal Electoral de una comisión de fiscalización, cuando ésta ya estaba establecida en la legislatura anterior, lo que materializa el que se simuló la reforma y no se creó un órgano técnico que le proporcionara al Consejo Estatal elementos para fiscalizar y sancionar a los partidos políticos y candidatos por los gastos y financiamientos públicos pero, sobre todo, privados, de los cuales se sirven en las campañas políticas, ello en deterioro de los fines que perseguía la reforma electoral, como fue diseñada y aprobada en el artículo 41 constitucional y que no fue satisfecha en el artículo 25 de la Constitución local.

Siendo que el motivo de la reforma electoral federal a la cual se simuló dar cumplimiento fue que el "reglamento" vigente antes de la reforma de noviembre de dos mil siete, no dio certeza para poder puntualizar y distinguir cada uno de los rubros en los que los partidos políticos erogaban recursos, siendo evidente que se requería de un órgano técnico y profesional, con facultades para ello, ya que la Comisión de Fiscalización integrada por consejeros del Consejo General del Instituto Federal Electoral fue insuficiente para la tan delicada tarea y se plasma en la reforma constitucional la creación de la Unidad de Fiscalización para tal fin.

Por lo cual la trascendencia de esta norma es fundamental, porque finalmente los gastos que realicen los partidos políticos inciden en el tope de gastos de campaña; intención velada de no fiscalizar el financiamiento a los partidos, el cual es el contenido mayoritario que fue aprobado con diecisiete diputados de su bancada más dos diputados (uno del partido Convergencia, que es el único y otro del partido duranguense, partido local); en conjunto fueron mayoría los diputados que la rechazaron por los partidos de Acción Nacional, del Trabajo y de la Revolución Democrática, que, por ser un eje rector e importante vértice de la reforma e intención del artículo 41 constitucional, aprobando una inconstitucional reforma, por insuficiencia y simulación, lo cual causa agravio y, por este medio, se gestiona su reparación.

Antes de plantear la cuestión efectiva por dilucidar, es preciso señalar que si bien los diputados promoventes aluden a la reforma al artículo 25 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, de la lectura íntegra del concepto de invalidez anterior se desprende que los diputados promoventes impugnan, preponderantemente, la constitucionalidad de los artículos 92 a 97 de la Ley Electoral para el Estado de Durango, pues las referencias que hacen a la reforma al referido artículo 25 de la Constitución local tienen el propósito de apoyar su argumentación en la medida en que aducen que el Constituyente local no acató la reforma realizada por el Poder Constituyente Permanente y ese supuesto incumplimiento trascendió a la ley electoral local.

Cuestión por dilucidar

¿Existió incumplimiento, simulación, insuficiente regulación u omisión por el legislador local del Estado de Durango en lo concerniente al órgano técnico encargado de la fiscalización de los partidos políticos?

Juicio de inconstitucionalidad

Ante todo, es preciso señalar que este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 126/2008 y sus acumuladas 127/2008 y 128/2008 falladas el veintiocho de septiembre de dos mil nueve, al estudiar la impugnación relativa al artículo 25 de la Constitución Política del Estado de Durango, determinó que, por lo que respecta al órgano técnico al que se encomienda la fiscalización de los recursos de los partidos políticos las entidades federativas pueden regular aspectos relacionados con la fiscalización de las finanzas de los institutos políticos, sin seguir necesariamente los mismos patrones establecidos a nivel federal, pues, del propio texto constitucional, se tiene que, para ello, cuentan con un amplio margen de libertad de configuración legislativa en la materia, que les permite desarrollar, de la forma que más les convenga, los parámetros mínimos contenidos en la Norma Fundamental.

Conviene tener presente el texto de las disposiciones impugnadas:

"ARTICULO 92

1. La Comisión de Fiscalización se encargará de fiscalizar el origen, monto y destino de los recursos que reciban los partidos políticos y agrupaciones políticas acreditadas o con registro, en los términos de lo dispuesto en la presente ley y demás disposiciones aplicables.

ARTICULO 93

1. La Comisión de Fiscalización, estará integrada por:

I. Tres consejeros electorales designados por el Pleno del Consejo Estatal con derecho a voz y voto. El propio consejo determinará quién debe fungir como presidente de la comisión; y

II. El Secretario del Consejo, quien fungirá como Secretario de la Comisión y tendrá derecho a voz.

ARTICULO 94

1. La Comisión de Fiscalización tiene las siguientes atribuciones:

I. Verificar la licitud de los recursos y la prevalencia del financiamiento público sobre el financiamiento privado que perciban los partidos y agrupaciones políticas;

II. Vigilar que los recursos que reciban los partidos y agrupaciones políticas sea conforme a los montos máximos que por modalidad y conceptos de financiamiento, establece la presente ley;

- III. Vigilar que la aplicación de los recursos obtenidos bajo la modalidad del financiamiento público, se ejerza según los montos y destinos previstos en esta ley;
- IV. Someter a la consideración del Consejo Estatal, el Reglamento, acuerdos, circulares y demás disposiciones administrativas de observancia general para los Partidos y Agrupaciones Políticas, en materia de fiscalización de los recursos;
- V. Recibir y revisar los informes trimestrales y anuales, de gasto ordinario, de actividades específicas, de precampaña y campaña por tipo de elección, de los partidos políticos y las agrupaciones políticas y demás informes de ingresos y egresos cuya presentación obliga la presente ley;
- VI. Requerir información complementaria o documentación comprobatoria relativa a los informes presentados por los partidos políticos y las agrupaciones políticas;
- VII. Ordenar la práctica de auditorías a las finanzas de los partidos políticos, por si o través de terceros;
- VIII. Ordenar visitas de verificación a los partidos políticos con el objeto de corroborar el cumplimiento de sus obligaciones y la veracidad de sus informes;
- IX. Presentar al Consejo Estatal los proyectos de resolución relativos a los resultados de las auditorías y visitas de verificación practicadas a los partidos políticos;
- X. Formular y notificar a los partidos políticos los pliegos de observaciones que se deriven de la revisión de los informes de egresos y egresos (sic);
- XI. Sustanciar el procedimiento de solventación de observaciones a los informes de ingresos y egresos;
- XII. Someter a la consideración del Consejo Estatal los dictámenes de resultados sobre la fiscalización de los recursos de los partidos políticos y las sanciones que procedan, los que deberán contener cuando menos:
- a). El resultado y las conclusiones de la revisión de los informes que hayan presentado los partidos políticos y las agrupaciones políticas;
 - b). En su caso, la mención de los errores o irregularidades encontradas en los mismos; y
 - c). El señalamiento de las aclaraciones o rectificaciones que presentaron los partidos políticos y agrupaciones políticas, después de haberles notificado con ese fin;
- XIII. Promover ante la autoridad competente las denuncias o querellas que procedan en materia de responsabilidad penal;
- XIV. Sustanciar los procedimientos de liquidación de los partidos políticos que pierdan su registro;
- XV. Recibir y sustanciar las quejas en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos y proponer las sanciones que correspondan;
- XVI. Celebrar, previo acuerdo del Consejo Estatal, convenios de colaboración y coordinación con las autoridades competentes en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos;
- XVII. Solicitar la intervención de la Unidad de Fiscalización del Instituto Federal Electoral, cuando se requiera superar el secreto bancario, fiscal o fiduciario en el ejercicio de sus atribuciones;
- XVIII. Requerir a cualquier persona física o moral, pública o privada, información relativa a las operaciones efectuadas por los partidos políticos;
- XIX. Elaborar el calendario conforme al cual deberá otorgarse el financiamiento correspondiente a los partidos políticos con registro o acreditación y someterlo a consideración del Consejo Estatal, para que en su caso, lo apruebe en la primera quincena del mes de enero del año de su ejercicio; y
- XX. Las demás que le confieran la presente ley, los demás ordenamientos aplicables y el Consejo Estatal.

ARTICULO 95

1. Los partidos políticos y las agrupaciones políticas, deberán rendir ante la Comisión de Fiscalización los informes sobre el origen, monto y destino de los ingresos que reciban por cualquier modalidad del financiamiento, atendiendo las siguientes prevenciones:

- I. Informes trimestrales dentro de los treinta días siguientes a la conclusión del trimestre que corresponda;
- II. Informe anual a más tardar el quince de febrero del año siguiente al que se informa;
- III. Informes de gastos de precampaña de cada partido político, por precandidato y tipo de precampaña, dentro de los treinta días siguientes a la conclusión de la precampaña; y
- IV. Informe de gastos de campaña por partido político, por candidato y tipo de elección dentro de los sesenta días siguientes a la celebración de la jornada electoral.

ARTICULO 96

1. Los informes deberán contener cuando menos y según sea el caso, lo siguiente:

- I. Ingresos obtenidos y gastos ejercidos durante el periodo que se informa;
- II. Estados financieros consolidados donde refleje su activo, pasivo y patrimonio;
- III. Inventario de bienes propiedad del partido político; y
- IV. La demás información o documentación que sea señalada en el Reglamento de la materia y en las disposiciones administrativas que apruebe el Consejo Estatal.

ARTICULO 97

1. El proceso de fiscalización de los recursos que obtengan y ejerzan los partidos y agrupaciones políticas, se efectuará de conformidad con el Reglamento de la materia y las siguientes bases generales:

- I. Los partidos y las agrupaciones políticas, presentarán los informes a la Comisión de Fiscalización en los términos y plazos establecidos en la presente ley;
- II. La Comisión de Fiscalización revisará los informes en los siguientes plazos:
 - a). Treinta días para los informes trimestrales, los informes de gastos de precampaña; y
 - b). Cuarenta y cinco días para los informes anuales y los de gastos de campaña;
- III. La Comisión de Fiscalización podrá solicitar dentro del plazo para la revisión de los informes la información complementaria o documentación para comprobar la veracidad de lo reportado por los partidos y agrupaciones políticas;
- IV. Concluidos los plazos para la revisión de los informes anuales, de precampaña y campaña, la Comisión de Fiscalización:
 - a). Notificará, el pliego de observaciones respectivo a los partidos y las agrupaciones políticas para que procedan a su solventación; y
 - b). Si no hubiere observaciones, presentará el Informe de resultados al Consejo Estatal para los efectos a que haya lugar;
- V. Los partidos políticos, dentro de los diez días siguientes procederán a solventar las observaciones notificadas ante la Comisión de Fiscalización, en las audiencias de solventación que se requieran para el efecto;
- VI. Concluido el plazo de solventación, dentro de los diez días siguientes, la Comisión de Fiscalización formulará y someterá a la consideración del Consejo Estatal el dictamen respectivo y las sanciones a que hubiere lugar;
- VII. Los partidos políticos y las agrupaciones políticas podrán impugnar ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado el dictamen a que se refiere la fracción anterior de este artículo, dentro de los tres días contados a partir del día siguiente al en que concluya la sesión respectiva; y
- VIII. El Consejo Estatal deberá publicar en su sitio de Internet y en el Periódico Oficial, una vez cumplido el plazo para la interposición del medio de impugnación o presentado éste y habiendo sido resuelto por el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado, el dictamen y en su caso la resolución recaída al recurso interpuesto."

De las disposiciones legales aplicables, cabe desprender los siguientes elementos normativos:

1. La Comisión de Fiscalización se encargará de fiscalizar el origen, monto y destino de los recursos que reciban los partidos políticos y agrupaciones políticas acreditadas o con registro, en los términos de lo dispuesto en la propia ley y demás disposiciones aplicables.

2. La Comisión de Fiscalización estará integrada por:

I. Tres consejeros electorales designados por el Pleno del Consejo Estatal con derecho a voz y voto. El propio consejo determinará quién debe fungir como presidente de la comisión, y

II. El Secretario del Consejo, quien fungirá como Secretario de la Comisión y tendrá derecho a voz.

3. La Comisión de Fiscalización tiene, entre otras, las siguientes atribuciones:

4. Los partidos políticos y las agrupaciones políticas, deberán rendir ante la Comisión de Fiscalización los informes sobre el origen, monto y destino de los ingresos que reciban por cualquier modalidad del financiamiento (incluidos los recursos de origen privado, de conformidad con el artículo 84, párrafo 1, de la Ley Electoral para el Estado de Durango, que señala las diferentes modalidades de financiamiento, entre las que se encuentra el financiamiento por simpatizantes), atendiendo las prevenciones establecidas en la propia ley electoral local.

5. Los informes deberán contener los elementos señalados en la propia ley.

6. El proceso de fiscalización de los recursos que obtengan y ejerzan los partidos y agrupaciones políticas, se efectuará de conformidad con el Reglamento de la materia y las bases generales establecidas en la propia ley.

Asimismo, el artículo 25, fracción IV, párrafo sexto, de la Constitución local establece que la Unidad de Fiscalización del Instituto Federal Electoral será el conducto para que el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango pueda acceder a la información reservada, conforme al secreto bancario, fiduciario y fiscal.

Por su parte, de conformidad con el párrafo séptimo de la fracción IV del invocado artículo 25 de la Constitución local, el Consejo Estatal del instituto estatal electoral integrará una Comisión de Fiscalización que tendrá a su cargo la recepción y revisión integral de los informes que presenten los partidos respecto del origen y monto de los recursos que reciben por cualquier modalidad de financiamiento, así como su destino y aplicación.

Ahora, para estar en aptitud de formular el juicio de constitucionalidad, cabe preguntar: ¿Cuáles son las obligaciones constitucionales que el Poder Constituyente Permanente impuso en lo relativo a la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos a los Estados de la República?

Al efecto, es preciso señalar, en lo que interesa, lo dispuesto en el artículo 116, fracción IV, de la Constitución Federal que, en la materia bajo análisis, hace una remisión explícita al artículo 41 constitucional.

Primero, el artículo 116, fracción IV, inciso h), constitucional establece que las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que se fijen los criterios para establecer los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas y campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones de sus simpatizantes, cuya suma total no excederá el diez por ciento (10%) del tope de gastos de campaña que se determine para la elección de gobernador; los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos; y establezcan las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias (lo que puede denominarse principio de transparencia).

Segundo, el invocado artículo 116, fracción IV, inciso k), constitucional dispone asimismo que las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que se instituyan bases obligatorias para la coordinación entre el Instituto Federal Electoral y las autoridades electorales locales en materia de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos en los términos establecidos en los dos últimos párrafos de la base V del artículo 41 de la propia Constitución.

Tercero, de conformidad con el artículo 41 párrafo segundo, fracción V, párrafo antepenúltimo, de la Constitución Federal, la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales estará a cargo de un órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral, dotado de autonomía de gestión, cuyo titular será designado por el voto de las dos terceras partes del propio Consejo a propuesta del consejero Presidente.

Cuarto, con arreglo al invocado artículo 41 constitucional, la ley (federal) desarrollará la integración y funcionamiento de dicho órgano, así como los procedimientos para la aplicación de sanciones por el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Quinto, en el cumplimiento de sus atribuciones el referido órgano técnico no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario u fiscal.

Sexto, el órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral que estará a cargo de la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales será el conducto para que las autoridades competentes en materia de fiscalización partidista en el ámbito de las entidades federativas puedan superar la limitación impuesta por los secretos bancario, fiduciario u fiscal (párrafo penúltimo de la base V del artículo 41 constitucional).

Séptimo, el Instituto Federal Electoral asumirá mediante convenios con las autoridades competentes de las entidades federativas que así lo soliciten, la organización de procesos electorales locales, en los términos que disponga la legislación aplicable (párrafo último de la base V del artículo 41 constitucional).

Así, como se anticipó, el órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral que estará a cargo de la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales será el conducto para que las autoridades competentes en materia de fiscalización partidista en el ámbito de las entidades federativas puedan superar la limitación impuesta por los secretos bancario, fiduciario u fiscal, y el Instituto Federal Electoral asumirá mediante convenios con las autoridades competentes de las entidades federativas que así lo soliciten, la organización de procesos electorales locales, en los términos que disponga la legislación aplicable.

Ahora bien, de conformidad con el artículo sexto transitorio de la reforma constitucional federal en materia electoral,³² las legislaturas de las entidades federativas tuvieron un año a partir de la entrada en vigor de la reforma constitucional en materia electoral para adecuar la legislación correspondiente. De este manera, dado que la reforma constitucional se publicó en el Diario Oficial de la Federación el trece de noviembre de dos mil siete, entró en vigor al día siguiente, razón por la cual el plazo otorgado a los Estados para adecuar su legislación electoral concluyó el catorce de noviembre de dos mil ocho.

El concepto de invalidez bajo estudio resulta infundado, en virtud de lo siguiente:

El Poder Constituyente Permanente dispuso expresamente que la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales esté a cargo de un órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral, dotado de autonomía de gestión, cuyo titular es designado por el voto de las dos terceras partes del propio Consejo a propuesta del consejero Presidente.

La propia Constitución Federal establece que la ley (federal) desarrollará la integración y funcionamiento de dicho órgano, así como los procedimientos para la aplicación de sanciones por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, y que en el cumplimiento de sus atribuciones el referido órgano técnico no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario u fiscal.

El hecho de que la Constitución Federal, en su artículo 41, establezca que la fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales estará a cargo de un órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral y que la Constitución Política del Estado de Durango, en su artículo 25, confiera tal atribución a la Comisión de Fiscalización del Consejo Estatal Electoral, no significa que el Constituyente Local hubiese faltado al imperativo establecido en el artículo sexto transitorio del Decreto de Reformas a la Constitución Federal, de trece de noviembre de dos mil siete, en el sentido de adecuar su legislación a lo en ella dispuesto, puesto que, en ningún momento, se obliga a los Estados a prever dentro de su legislación una institución idéntica a la creada a nivel federal.³³

De esta forma, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 116, fracción IV, inciso h), de la Constitución Federal, las entidades federativas pueden regular aspectos relacionados con la fiscalización de las finanzas de los institutos políticos, sin seguir necesariamente los mismos patrones establecidos a nivel federal, pues, del propio texto constitucional, se tiene que, para ello, cuentan con un amplio margen de libertad de configuración legislativa en la materia, que les permite desarrollar, de la forma que más les convenga, los parámetros mínimos contenidos en la Constitución Federal.

Cuestión distinta es que, ya en la práctica, los órganos e instituciones electorales establecidos por las Constituciones y leyes de los Estados, no respondan debidamente a las necesidades para las cuales fueron creados, lo que, además de constituir meras suposiciones, no conlleva la inconstitucionalidad del artículo impugnado, en sí mismo.

³² Artículo Sexto. Las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberán adecuar su legislación aplicable conforme a lo dispuesto en este Decreto, a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor; en su caso, se observará lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³³ En éste y en los tres párrafos siguientes se siguen las consideraciones establecidas por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 126/2008 y sus acumuladas 127/2008 y 128/2008.

Aunado a lo anterior, cabe señalar que la Ley Electoral para el Estado de Durango, en sus artículos 3, fracción VII, 71, 82, 89, 90, 92 a 97, 99, 101, 201, 302, 332, 333, 336 a 338, desarrolla las facultades y funciones de dicho órgano de fiscalización.

En el caso, el legislador local estableció que la Comisión de Fiscalización estará integrada por tres consejeros electorales designados por el Pleno del Consejo Estatal con derecho a voz y voto y el Secretario del consejo, quien fungirá como Secretario de la Comisión y tendrá derecho a voz.

Si bien lo anterior es así, las entidades federativas, en virtud de la reforma constitucional en materia electoral de dos mil siete, no estaban obligadas necesariamente a diseñar una Unidad de Fiscalización, dotada de autonomía de gestión, cuyo titular fuera nombrado por el voto de las dos terceras partes del órgano superior de dirección de los institutos electorales locales (en este caso del Consejo Electoral) que estuviera a cargo de la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales.

Consecuentemente, resulta inexacta la afirmación según la cual el legislador local del Estado de Durango omitió, incumplió o reguló insuficientemente una supuesta obligación constitucional para instaurar un órgano técnico encargado de la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos en los términos establecidos por el Poder Constituyente Permanente para el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Lo que el artículo 41 constitucional dispone, en forma expresa, es que el órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral que estará a cargo de la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales será el conducto para que las autoridades competentes en materia de fiscalización partidista en el ámbito de las entidades federativas puedan superar la limitación impuesta por los secretos bancario, fiduciario u fiscal.

Lo anterior está previsto, expresamente, en el artículo 94, párrafo 1, fracción XVII, de la Ley Electoral para el Estado de Durango (que sigue igualmente lo dispuesto en el artículo 25 de la Constitución local), al disponer que la Comisión de Fiscalización tiene la atribución de: ***"Solicitar la intervención de la Unidad de Fiscalización del Instituto Federal Electoral, cuando se requiera superar el secreto bancario, fiscal o fiduciario en el ejercicio de sus atribuciones..."***

Así también, lo dispuesto por el Poder Constituyente Permanente en el sentido de que las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que se instituyan bases obligatorias para la coordinación entre el Instituto Federal Electoral y las autoridades electorales locales en materia de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos en los términos establecidos en los dos últimos párrafos de la base V del artículo 41 de la propia Constitución, está previsto expresamente en la fracción XVI del artículo 94 de la invocada ley electoral local que dispone que la Comisión de Fiscalización tiene la atribución de: ***"Celebrar, previo acuerdo del Consejo Estatal, convenios de colaboración y coordinación con las autoridades competentes en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos..."***

Además, como se indicó, la Comisión de Fiscalización tiene conferidas una serie de atribuciones legales para fiscalizar el origen, monto y destino de los recursos que reciban los partidos políticos y agrupaciones políticas acreditadas o con registro (artículo 94 de la ley electoral local).

Acorde con todo lo anterior, no asiste razón a los promoventes cuando sostienen que, al integrarse la Comisión de Fiscalización por consejeros electorales, se afecta la independencia y profesionalismo del órgano, ya que, por un lado, la Constitución Federal no alude, en la especie, a dicha independencia y profesionalismo y, por otro, si bien es indudable que la fiscalización de los partidos políticos tiene gran relevancia, conforme a lo que ya se ha precisado, las entidades federativas cuentan con un amplio espacio de configuración legislativa en la materia bajo análisis, habida cuenta que no existen parámetros constitucionales obligatorios.

Por consiguiente, al haber resultado infundado el concepto de invalidez respectivo, lo procedente es declarar la validez de los artículos 92, 93, 94, 95, 96 y 97 de la Ley Electoral para el Estado de Durango.

3. Régimen legal de coaliciones.

Normas generales impugnadas: los artículos 39, 40, 41, párrafo 1, fracciones VII y XI, 42, 43, párrafo 2, 44, 45, 46, 47, 48, 49 y 67 de la Ley Electoral para el Estado de Durango.

Argumentos de invalidez

Los diputados promoventes, integrantes de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Estado Libre y Soberano de Durango, sostienen que resulta inconstitucional la transferencia de votos prevista en el régimen legal de las coaliciones (artículos 39 a 49 y 67, párrafo 1, fracción II, de la Ley Electoral del Estado de Durango), pues se deja a los partidos políticos que pretendan coaligarse que pacten la forma cómo se reparten los votos, los cuales, anteriormente, "se hacían a un emblema mezclado entre los partidos coaligados y no en lo individual", como se determinó por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte, al resolver la acción de inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas.

En virtud de lo anterior, los diputados promoventes solicitan que se declare la inconstitucionalidad de la transferencia de votos y la facultad de pactar, en el convenio de coalición respectivo, el reparto del voto, el competir con un "emblema común" y cualquier otra forma de negociar el reparto de votos obtenidos para ajustarse, en los resultados electorales, unos intereses o "gananciales" sobre los votos de los ciudadanos entre los partidos políticos.

Por su parte, el partido político promovente sostiene que las normas generales que impugna (artículo 41, párrafo 1, fracciones VII y XI, y 43, párrafo 2, de la Ley Electoral para el Estado de Durango) atentan en contra de los principios contenidos en el artículo 41 de la Constitución Federal, principios que, tratándose de los partidos políticos son, entre otros, representatividad ciudadana, permanencia, fuerza ideológica propia, las finalidades constitucionales de los partidos políticos y la honorabilidad. En este sentido, sostiene el partido accionante, si bien la Constitución Federal permite que, mediante los partidos políticos, los ciudadanos ejerzan la soberanía por medio de los Poderes de la Unión, también es exigible que, como entidades de interés público, tengan como finalidad promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Según el partido político promovente, inmersos en el cúmulo de programas, principios e ideas que postulan, se pueden dar coincidencias entre diferentes partidos políticos, los cuales, en un momento dado, deciden agruparse en coaliciones, uniendo fuerzas con la finalidad de permitir el acceso a los ciudadanos a la integración del poder público, lo cual resulta ser una permisión loable por parte de la ley de la materia que los regula.

Aun y cuando existe autorización legal para unir fuerzas en coalición, no se debe dejar de hacer notar que la naturaleza jurídica de un partido político como entidad de interés público es permitir el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, a través de los programas, principios e ideas que pactan entre los miembros o integrantes de cada uno de los entes políticos existentes, es decir, si dos o más partidos políticos convienen en unir fuerzas para participar en cierta elección en donde los ciudadanos puedan contender para acceder a un cargo de elección popular es un derecho legal que la legislación electoral les permite. Sin embargo, la misma ley, al otorgar ciertas autorizaciones, como lo es, en este caso, unirse en coalición, también impone determinadas obligaciones y una de ellas es que cualquier partido político, aun y cuando convenga unirse en coalición con otro o más partidos políticos, debe demostrar, por sí mismo, cierto porcentaje de posicionamiento de su partido político entre la ciudadanía, dado que su poder de convencimiento y posicionamiento debe ser suficiente y necesario para que se demuestre su existencia real y tenga razón de ser su presencia.

Además, de acuerdo con el artículo 41 de la Constitución Federal los partidos políticos son entidades de interés público, por lo que, como tales, una de sus características fundamentales es su vocación de permanencia, esto es, que no constituyen partidos en forma transitoria, que participen en una elección y posteriormente desaparezcan al no contar con una verdadera representatividad.

Conforme a la Constitución Federal, la regla general es que los partidos políticos participen por sí solos en los comicios, dado que, precisamente, representan una ideología o plataforma política, con programas o estatutos concretos y particulares que los distingan de los restantes partidos políticos que también existan. Por tanto, la excepción es que se les permita coaligarse o fusionarse para efectos de conveniencia electoral, ya que, en principio, al representar determinada ideología, participan por sí solos en el proceso electoral; dicha situación atiende al principio de equidad, toda vez que sería inequitativo el que se admitiera que un partido político de nuevo registro se pudiera fusionar, coaligar o formar un frente con aquellos partidos ya existentes y obtener los beneficios de éstos, como es su posicionamiento en el electorado.

Además, de que la nueva normativa electoral federal no les permite el establecimiento de un solo emblema y color, toda vez que la declaración de principios, programa de acción y estatutos son de carácter individual y particular, por lo que aun, bajo el régimen de coalición, deberán participar en el proceso electoral a través de las boletas electorales que los representen en lo individual, con el fin de que demuestren su verdadera representación popular. Los anteriores son motivos suficientes para que esta Suprema Corte declare la invalidez constitucional de la norma general impugnada, considerando la transgresión al artículo 41 constitucional.

En relación con la fracción VII del artículo 41 de la Ley Electoral del Estado de Durango, constituye una limitación, toda vez que, al promover una coalición, se restringen posibilidades de participación, resultando para los minoritarios una posibilidad de participar coaligados en su favor, mientras que quienes no concurren en coalición se enfrentan a un fenómeno de desigualdad e inequidad político-electoral, donde la medición no es la trascendencia ideológica, sino la transferencia inconstitucional de votos, lo que hace que todos los partidos políticos minoritarios intenten coaligarse para obtener los privilegios que significa una transferencia de votos, pactando proyectos y olvidándose de sus documentos básicos, lo cual resulta una afectación al régimen de fortalecimiento de los partidos políticos.

Planteamiento del problema

Los diputados promoventes sostienen, en esencia, que es inconstitucional la transferencia de votos prevista en el régimen legal de las coaliciones, pues se deja a los partidos políticos que pretendan coaligarse que pacten la forma como se reparten los votos.

El partido político promovente cuestiona, por un lado, también la transferencia inconstitucional de votos que se produce mediante el convenio de coalición, que puede favorecer a partidos políticos de nueva creación y a partidos políticos minoritarios, y, por otro, estima que sería inequitativo el que se admitiera que un partido político de nuevo registro se pudiera coaligar sin haber mostrado una verdadera representatividad, así como que los partidos políticos que no concurren en coalición, frente a los minoritarios que participan coaligados, se enfrentan a una situación de desigualdad o inequidad político-electoral, donde la medición no es la trascendencia de votos, sino la transferencia inconstitucional de los mismos.

Como podrá advertirse, los argumentos de invalidez hechos valer por los promoventes presuponen o comparten como premisa central la afirmación según la cual las disposiciones impugnadas del régimen legal de coaliciones establecido por el legislador del Estado de Durango resultan inválidas, porque establecen una transferencia inconstitucional de votos (como lo preveía el artículo 96, párrafo, 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, declarado inválido por el Tribunal Pleno en las acciones de inconstitucionalidad invocadas por la minoría parlamentaria promovente).

Acorde con lo anterior, es posible identificar las siguientes cuestiones:

- ¿La Ley Electoral para el Estado de Durango establece algún mecanismo de transferencia de votos, como el declarado inconstitucional en las acciones de inconstitucionalidad 61 y sus acumuladas?
- ¿Es constitucional o no que en los convenios de coalición se establezca la manera en que se distribuirán los votos obtenidos?
- ¿Es constitucional o no que en los convenios de coalición se establezca la prelación para la conservación del registro?

Juicio de constitucionalidad

Conviene tener en cuenta el texto de las normas generales impugnadas:

"ARTICULO 39

- 1. Los partidos políticos podrán formar coaliciones para las elecciones de gobernador, diputados e integrantes de los ayuntamientos.**
- 2. Será total la coalición por la que se postule candidato a Gobernador del Estado y tendrá efectos en todos los distritos locales electorales, en la circunscripción plurinominal y en el total de los ayuntamientos.**
- 3. Para la elección de diputados, la coalición podrá ser total o parcial, pero para que ésta tenga acceso a la asignación de curules por el principio de representación proporcional, deberá registrar candidatos por el principio de mayoría relativa en cuando menos doce de los distritos uninominales que conforman el Estado y tendrá efectos en todos los distritos de la circunscripción plurinominal.**
- 4. Los partidos políticos que se coaliguen, para participar en las elecciones, deberán celebrar y registrar el convenio correspondiente en los términos del presente capítulo.**
- 5. En todos los casos, los candidatos de las coaliciones se presentarán con el emblema y color o colores del partido coaligado cuya declaración de principios, programa de acción y estatutos se hayan aprobado para la coalición; o con el emblema formado con los de los partidos políticos coaligados y bajo la declaración de principios, programa de acción y estatutos únicos para la coalición.**

ARTICULO 40

- 1. En el caso de coalición parcial, independientemente de la elección para la que se realice, cada partido conservará su propia representación en los consejos del Instituto y ante las mesas directivas de casilla.**

ARTICULO 41

- 1. El convenio de coalición contendrá:**

I. La denominación de la misma;

II. Los partidos políticos que la forman;

III. La elección que la motiva;

IV. Se deberá indicar con toda precisión, los cargos que postulará la coalición, señalando el partido político al que le pertenezca la posición o candidatura a registrar y tratándose de los candidatos a diputados y regidores, el grupo parlamentario o partido político en el que quedarán comprendidos, de resultar electos;

V. El emblema y el color o colores, según proceda, del partido político cuya declaración de principios, programa de acción y estatutos se haya adoptado para la coalición; el de uno de los partidos políticos coaligados o el formado con el de los partidos políticos coaligados. En su caso, se deberá acompañar la declaración de principios, programa de acción y estatutos únicos de la coalición, así como los documentos en que conste fueron aprobados por los órganos partidistas correspondientes;

VI. La forma para ejercer en común sus prerrogativas;

VII. La manera en que se distribuirán los votos obtenidos;

VIII. Deberá manifestar que los partidos políticos coaligados, según el tipo de coalición de que se trate, se sujetarán a los topes de gastos de campaña que se hayan fijado para las distintas elecciones, como si se tratara de un solo partido;

IX. De la misma manera, deberá señalarse el monto de las aportaciones de cada partido político coaligado para el desarrollo de las campañas respectivas, así como la forma de reportarlo en los informes correspondientes, además del responsable de las finanzas;

X. Para el caso de la interposición de los medios de impugnación, se deberá precisar quien ostentará la representación de la coalición;

XI. El orden de prelación para la conservación del registro;

XII. En coalición parcial cada partido coaligado accederá a su respectiva prerrogativa en radio y televisión ejerciendo sus derechos por separado. El convenio establecerá la distribución de tiempo en cada uno de esos medios para los candidatos de la coalición y para los de cada partido en su caso;

XIII. A la coalición total le será otorgada la prerrogativa de acceso a tiempo en radio y televisión, en el treinta por ciento que corresponda distribuir en forma igualitaria, como si se tratara de un solo partido, y el setenta por ciento restante en proporción al porcentaje de votos obtenidos por cada partido político en la elección para diputados locales inmediata anterior. El convenio de coalición establecerá la distribución de tiempo en cada uno de esos medios para los candidatos de la coalición, y

XIV. Es aplicable a las coaliciones electorales, en todo tiempo y circunstancia lo establecido en el segundo párrafo del apartado A de la base III del artículo 41 del Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ARTICULO 42

1. En el caso de coaliciones, la modificación o la presentación de la declaración de principios, programa de acción o estatutos que se adopten, se acompañará al convenio de coalición, para su aprobación en los términos de la fracción VI del artículo 32 de esta ley.

ARTICULO 43

1. Los votos que obtengan los candidatos de una coalición, serán para el partido o partidos, bajo cuyo emblema o emblemas o colores participaron, en los términos señalados en el convenio de coalición.

2. Los partidos políticos que se hubieren coaligado podrán conservar su registro al término de la elección, si la votación de la coalición es equivalente a la suma de los porcentajes del dos por ciento de la votación emitida, que requiere cada uno de los partidos políticos coaligados.

ARTICULO 44

1. La coalición se formará con dos o más partidos políticos y postulará sus propios candidatos en las elecciones del estado. En la elección de integrantes de los ayuntamientos, la coalición comprenderá las candidaturas a presidente y síndico, así como las regidurías de representación proporcional.

ARTICULO 45

1. El convenio de coalición se registrará ante el Consejo Estatal con veintidós días de anticipación al día de la apertura del período de registro de candidatos.

En las elecciones extraordinarias, se estará al plazo que para el registro de candidaturas señale la convocatoria.

2. Una vez aprobado el registro del convenio de coalición, el Consejo Estatal ordenará su publicación, en el Periódico Oficial, dentro del plazo de diez días hábiles, para que surta sus efectos.

ARTICULO 46

1. Los partidos políticos no podrán postular candidatos propios donde ya hubiere candidatos de la coalición de la que ellos formen parte.

2. Ningún partido político podrá registrar como candidato propio a quien ya haya sido registrado como candidato por alguna coalición.

ARTICULO 47

1. Ningún partido político podrá registrar a un candidato de otro partido político.

No se aplicará esta prohibición en los casos en que exista coalición en los términos de este capítulo.

ARTICULO 48

1. Para el registro de la coalición los partidos políticos que pretendan coaligarse deberán:

I. Acreditar que la coalición fue aprobada por la Asamblea Estatal u órgano equivalente de cada uno de los partidos políticos coaligados y que dichos órganos expresamente aprobaron la plataforma electoral y la declaración de principios, programa de acción y estatutos de uno de los partidos políticos coaligados o bajo la declaración de principios, programa de acción y estatutos únicos de la coalición;

II. Comprobar que los órganos partidistas respectivos de cada uno de los partidos políticos coaligados, aprobaron la plataforma electoral de la coalición de conformidad con la declaración de principios, programa de acción y estatutos de uno de ellos o los de la coalición;

III. Comprobar que los órganos partidistas respectivos de cada uno de los partidos políticos coaligados, aprobaron, la postulación y el registro de las candidaturas, de conformidad con las normas establecidas en la presente ley;

IV. Acreditar que los órganos estatales partidistas respectivos aprobaron, de acuerdo con la declaración de principios, programa de acción y estatutos y plataforma electoral adoptados por la coalición, el programa de gobierno al que se sujetará el candidato de la coalición de resultar electo; y

V. Si una vez registrada la coalición para la elección correspondiente, la misma no registrara a los candidatos a los cargos previstos, en los términos de los artículos anteriores y dentro de los plazos señalados para tal efecto en la presente ley, la coalición quedará automáticamente sin efectos:

ARTICULO 49

1. A la coalición le serán asignados el número de diputados por el principio de representación proporcional que le corresponda, como si se tratara de un solo partido político.

2. En igual forma se procederá en el caso de regidores de representación proporcional.

3. La votación que obtenga la coalición parcial que no registre cuando menos doce candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa, se distribuirá entre los partidos coaligados conforme a los términos pactados en el convenio correspondiente, para, si es el caso, participen en la asignación de curules de representación proporcional.

4. Concluida la elección, automáticamente termina la coalición, lo cual no exime a los partidos políticos que la integran de la obligación de presentar I (sic) informe de gastos de campaña."

"ARTICULO 67

1. Son causas de cancelación del registro de un partido político:

I. No obtener en la elección ordinaria inmediata anterior, por lo menos el dos por ciento de la votación emitida en cuando menos alguna de las elecciones ordinarias;

II. No obtener por lo menos el dos por ciento de la votación emitida en cuando menos alguna de las elecciones ordinarias, si participa coaligado en los términos del convenio celebrado al efecto;

III. Haber sido declarado disuelto por acuerdo de sus miembros, conforme a lo que establezcan sus estatutos;

IV. Haberse fusionado con otro partido político;

V. No registrar ni difundir, en cada elección en que participe, su plataforma electoral mínima;

VI. Aceptar tácita o expresamente propaganda proveniente de partidos o entidades del exterior y de ministros de culto de cualquier religión o secta;

VII. Incumplir con las obligaciones que le señalan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución y esta ley;

VIII. No participar en un proceso electoral estatal ordinario; y

IX. Las demás que señala esta ley."

Es preciso señalar que las normas generales impugnadas se analizarán en concreto a la luz de los argumentos de invalidez vertidos por los promoventes.

En principio, cabe señalar, en términos generales, que la coalición de partidos es la unión de dos o más partidos políticos constituida para postular de manera conjunta a diversos candidatos de elección popular. Así, los partidos políticos se coaligan para fines electorales.

Una coalición no constituye necesariamente una persona jurídica distinta de los partidos políticos que la conforman, sino que la unión temporal que se constituye, por disposición de la ley, actúa como un solo partido político.

Las coaliciones partidarias tienen por objeto, por un lado, ofrecerle al electorado más opciones, pero también, desde otra perspectiva, constituye una forma asociativa de los partidos políticos que descansa en la libertad de los partidos políticos de asociarse para lograr una mayor presencia como coalición y obtener mayor número de votos.

El legislador ordinario tiene la potestad de configurar legislativamente las formas específicas de la intervención de los partidos políticos en el proceso electoral.

Al legislador ordinario tanto federal como local le corresponde determinar la existencia de coaliciones, con sujeción a criterios de razonabilidad (como parámetro para el control del poder)³⁴ si es que determina establecer esas formas asociativas.

a) Dado que en el artículo 41, párrafo segundo, fracción I de la Constitución Federal se establece que la ley determinará las normas y requisitos para el registro de los partidos políticos (tanto nacionales como estatales o locales) y las formas específicas de su intervención en el proceso electoral, la regulación en materia de coaliciones electorales corresponde al legislador ordinario federal y al legislador ordinario local, en el ámbito de sus respectivas atribuciones. Si la determinación del legislador ordinario federal es establecer la posibilidad normativa de que los partidos políticos nacionales participen en forma coaligada en los procesos electorales federales, entonces puede determinar los términos y las condiciones respectivas, siempre que no resulten arbitrarias, innecesarias, desproporcionadas o no cumplan con criterios de razonabilidad.

³⁴ En éste y en los párrafos subsecuentes se sigue lo resuelto por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas.

Los criterios de razonabilidad constituyen un parámetro para el control del poder que tiene su razón de ser en el concepto mismo de Estado constitucional de derecho o imperio del derecho, que tiene como una de sus aspiraciones principales someter el poder al Derecho.

b) Por un lado, en el aspecto técnico no existe un criterio unívoco y definitivo para establecer las reglas a que deben sujetarse las coaliciones.

Aun cuando los partidos políticos no tienen propiamente "derechos fundamentales" en el sentido técnico del término, la posibilidad normativa que tienen reconocida constitucionalmente para participar en el proceso electoral, en el artículo 41, párrafo segundo, fracción I, constitucional, no puede ser vulnerada en su contenido esencial mediante las formas específicas o modalidades que establezca el legislador ordinario federal, además de que, al ser reconocidos, básicamente, como organizaciones de ciudadanos, para hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, tales ciudadanos sí son sujetos de derechos fundamentales, en particular de la libertad de asociación en materia política.

No obstante, es preciso puntualizar que de lo dispuesto en el artículo 90. de la Constitución Federal no se desprende un derecho constitucional a formar coaliciones partidarias, toda vez que es necesario distinguir el derecho de asociación del individuo como tal del derecho de los partidos políticos a recurrir a determinadas formas asociativas, como la coalición.

En el invocado artículo 90. constitucional se establecen dos derechos fundamentales: la libertad de reunión y la libertad de asociación. En lo concerniente a tales libertades públicas, cabe señalar, en lo que interesa, lo siguiente.

El derecho de reunión garantiza que una congregación de sujetos que busca la realización de un fin una vez logrado éste se extinga.

En cuanto a la libertad de asociación, siguiendo el criterio sustentado por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 28/95, de rubro: "CAMARAS DE COMERCIO E INDUSTRIA, AFILIACION OBLIGATORIA, EL ARTICULO 50 DE LA LEY DE LA MATERIA VIOLA LA LIBERTAD DE ASOCIACION ESTABLECIDA POR EL ARTICULO 90 CONSTITUCIONAL",³⁵ la libertad de asociación, establecida en el artículo 90. constitucional, comprende varias vertientes: i) derecho de asociarse, formando una organización o incorporándose a una ya existente; ii) derecho a permanecer en la asociación o renunciar a ella, y iii) derecho a no asociarse. En este sentido puede considerarse como un derecho complejo, ya que incluye, por ejemplo, una potestad para la creación de nuevos entes u otras organizaciones y una libertad negativa a no asociarse.

En materia política, sólo los ciudadanos de la República podrán gozar de estos derechos, de conformidad con el invocado artículo 90. constitucional.

La libertad de asociación en materia política constituye un derecho público fundamental indispensable en todo régimen democrático, en tanto propicia el pluralismo político y la participación de la ciudadanía en la formación del gobierno y el control de su actuación.

La libertad de asociación en materia política garantiza la formación de asociaciones de diversas tendencias ideológicas, que fortalecen la vida democrática del país.

El derecho de asociación en materia política no es absoluto o ilimitado. Del propio texto del artículo 90. constitucional se deriva que ese derecho fundamental tiene las siguientes limitaciones: su ejercicio debe ser pacífico, debe tener un objeto lícito y, como se anticipó, sólo puede ser ejercido por ciudadanos mexicanos, en pleno goce de sus derechos políticos, lo cual es acorde con lo dispuesto en los artículos 35, fracción III, y 33 de la Constitución Federal.³⁶

³⁵ Novena Epoca, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo III, octubre de mil novecientos noventa y cinco, página cinco. La libertad de asociación consagrada por el artículo 90. constitucional es el derecho de que gozan los particulares, tanto personas físicas como personas jurídico-colectivas, para crear un nuevo ente jurídico que tendrá personalidad propia y distinta de la de sus asociados. Tal derecho es violado por el artículo 50. de la Ley de las Cámaras de Comercio y de las de Industria, al imponer a los comerciantes e industriales cuyo capital manifestado ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sea de dos mil quinientos pesos en adelante, la obligación de inscribirse en la Cámara correspondiente en el curso del mes siguiente a la iniciación de sus actividades o dentro del mes de enero de cada año, advertidos de que, de no hacerlo, se les sancionará con una multa que en caso de reincidencia será duplicada y que no les liberará del cumplimiento de esa obligación. Ahora bien, si la libertad de asociación establecida por el artículo 90. de la Constitución es un derecho de los gobernados, la esfera de protección derivada de la garantía constitucional de que se trata puede operar en tres posibles direcciones: 1o. derecho de asociarse formando una organización o incorporándose a una ya existente; 2o. derecho a permanecer en la asociación o a renunciar a ella; y 3o. derecho de no asociarse. Correlativamente, la autoridad no podrá prohibir que el particular se asocie; no podrá restringir su derecho a permanecer en la asociación o a renunciar a ella, ni, tampoco, podrá obligarlo a asociarse. Consecuentemente, el artículo 50. de la Ley de las Cámaras de Comercio y de las de Industria al imponer la obligación a los comerciantes e industriales a afiliarse a la Cámara correspondiente, viola la libertad de asociación establecida por el artículo 90. constitucional.

³⁶ Artículo. 33.- Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías que otorga el Capítulo I, Título Primero, de la presente Constitución; pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.

Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país."

Artículo. 35.- Son prerrogativas del ciudadano:

(...)

(REFORMADA, D.O.F. 22 DE AGOSTO DE 1996)

III.- Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país..." (énfasis añadido).

Lo anterior, en el entendido de que las coaliciones, como una modalidad que pueden asumir o no los partidos políticos para efecto de participar en el proceso electoral, no están previstas constitucionalmente.

Además, el pluralismo político, garantizado constitucionalmente en el propio artículo 41 constitucional, entre otras disposiciones, no pasa necesariamente por el reconocimiento de las coaliciones partidarias.

En tal virtud, los partidos políticos pueden recurrir a determinadas formas asociativas, como la coalición, el frente y la fusión, a fin de cumplir con sus finalidades constitucionales, de acuerdo con los términos, condiciones y modalidades que establezca el legislador ordinario, siempre que las mismas no sean arbitrarias, irracionales, desproporcionadas o hagan nugatorio el contenido esencial de la posibilidad normativa que tiene de participar en el proceso electoral.

Es preciso señalar que en el tema relativo a las coaliciones sí existen parámetros de control constitucional, tales como el principio de igualdad, el principio constitucional de elecciones auténticas, la voluntad del elector y los principios rectores de la función estatal electoral.

Ahora, de las disposiciones legales aplicables al régimen de coaliciones y de otras disposiciones relacionadas de la Ley Electoral para el Estado de Durango, se desprende, en lo que interesa, lo que a continuación se indica, en el entendido de que, para comprender el sentido y alcance de las disposiciones bajo análisis, es preciso hacer una interpretación sistemática y funcional de las mismas.

1. Los partidos políticos tienen el derecho legal de formar coaliciones.
2. Los partidos políticos podrán formar coaliciones para las elecciones de gobernador, diputados e integrantes de los ayuntamientos.
3. Existen varios tipos de coaliciones. Será total aquella por la que se postule candidato a Gobernador del Estado y tendrá efectos en todos los distritos locales electorales, en la circunscripción plurinominal y en el total de los ayuntamientos.

Para la elección de diputados, la elección podrá ser total o parcial.

4. Los partidos políticos que se coaliguen, para participar en las elecciones deberán celebrar y registrar el convenio correspondiente en los términos del Capítulo V del Libro Segundo, Título Tercero de la Ley Electoral del Estado de Durango.

Conforme a las previsiones de dicho capítulo, en términos generales, el convenio de coalición deberá contener determinados requisitos, deberá registrarse ante el Consejo Estatal y, una vez aprobado el registro del convenio, el Consejo ordenará su publicación en el Periódico Oficial, dentro del plazo de diez días hábiles, para que surta sus efectos.

5. En todos los casos, los candidatos de las coaliciones se presentarán con el emblema y color o colores del partido coaligado cuya declaración de principios, programa de acción y estatutos se hayan aprobado para la coalición, o con el emblema formado con los de los partidos políticos coaligados y bajo la declaración de principios, programa de acción y estatutos únicos para la coalición.

Así, la ley establece una alternativa: o bien que los candidatos de las coaliciones se presenten con el emblema y color o colores del partido coaligado cuya declaración de principios, programa de acción y estatutos se hayan aprobado para la coalición; o bien, con el emblema (único) formado con los de los partidos políticos coaligados y bajo la declaración de principios, programa de acción y estatutos únicos para la coalición.

6. El convenio de coalición contendrá, entre otros, los siguientes elementos:

- i) El emblema y el color o colores, según proceda, del partido político cuya declaración de principios, programa de acción y estatutos se haya adoptado para la coalición; el de uno de los partidos políticos coaligados o el formado con el de los partidos políticos coaligados;
- ii) La manera en que se distribuirán los votos obtenidos, y
- iii) El orden de prelación para la conservación del registro.

7. Los votos que obtengan los candidatos de una coalición serán para el partido o partidos, bajo cuyo emblema o emblemas o colores participaron, en los términos señalados en el convenio de coalición.

8. Los partidos políticos que se hubieren coaligado podrán conservar su registro al término de la elección, si la votación de la coalición es equivalente a "la suma de los porcentajes del dos por ciento de la votación emitida, que requiera cada uno de los partidos políticos coaligados".

9. El convenio de coalición deberá registrarse ante el Consejo Estatal con veintidós días de anticipación al día de la apertura del periodo de registro de candidatos.

10. Como se indicó, una vez aprobado el registro del convenio de coalición, el Consejo Estatal ordenará su publicación en el Periódico Oficial, dentro del plazo de diez días hábiles, para que surta sus efectos.

11. A la coalición le serán asignados el número de diputados por el principio de representación proporcional que le corresponda, como si se tratara de un solo partido político.

En igual forma se procederá en el caso de regidores de representación proporcional.

12. La votación que obtenga la coalición parcial que no registre cuando menos doce candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa, se distribuirá entre los partidos coaligados conforme a los términos pactados en los convenios correspondientes, para, si es el caso, participen en la asignación de curules de representación proporcional.

13. Las coaliciones tienen un carácter transitorio, ya que, concluida la elección automáticamente termina la coalición, lo cual no exime a los partidos políticos que la integran de la obligación de presentar el informe de gastos de campaña.

14. Es causa de cancelación del registro de un partido político no obtener por lo menos el dos por ciento de la votación emitida en cuando menos alguna de las elecciones ordinarias, si participa coaligado en los términos del convenio celebrado al efecto.

En primer término, es preciso distinguir el precedente invocado por los promoventes, es decir la acción de inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas 62/2008, 63/2008, 64/2008 y 65/2008, falladas por el Tribunal Pleno el ocho de julio de dos mil ocho, del presente caso particular.

En las referidas acciones de inconstitucionalidad, se impugnó el régimen legal de coaliciones establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, integrado por los artículos 93, 95, 96, 97, 98 y 99.³⁷

En lo que interesa, es particularmente relevante lo dispuesto en los artículos 95, párrafos 9 y 10, y 96, párrafo 5, del invocado ordenamiento.

El artículo 95, párrafos 9 y 10, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se establece que, independientemente del tipo de elección, convenio y términos que en el mismo adopten los partidos coaligados, cada uno aparecerá con su propio emblema en la boleta electoral, según la elección de que se trate; los votos se sumarán para el candidato de la coalición y contarán para cada uno de los partidos políticos para todos los efectos establecidos en el propio código. En consecuencia, cada uno de los partidos coaligados deberá registrar listas propias de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional y su propia lista de candidatos a senadores por el mismo principio.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 96, párrafo 5, del invocado Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, cuando dos o más partidos se coaliguen, el convenio de coalición podrá establecer que, en caso de que uno o varios alcance el uno por ciento de la votación nacional emitida pero no obtenga el mínimo requerido para conservar el registro y participar en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, de la votación del o los partidos que hayan cumplido con ese requisito se tomará el porcentaje necesario para que cada uno de aquellos pueda mantener el registro. El convenio deberá especificar las circunscripciones plurinominales en que se aplicará este procedimiento. En ningún caso se podrá convenir que el porcentaje de votos que se tome para los partidos que no alcancen a conservar el registro, sumado al obtenido por tales partidos, supere el dos por ciento de la votación nacional emitida.

El artículo 96, párrafo 5, del código federal electoral establecía el mecanismo de transferencia de votos que se consideró inconstitucional. En efecto, en la resolución respectiva se estableció:

“De lo dispuesto en el artículo 96, párrafo 5, del Código Federal de Procedimientos e Instituciones Electorales es posible extraer los siguientes elementos normativos:

- ***Mecanismo de transferencia de porcentaje de votos: En el convenio de coalición los partidos coaligados podrán establecer, en caso de que uno o varios alcance el uno por ciento de la votación nacional emitida pero no el dos por ciento, un procedimiento o mecanismo para transferir el porcentaje de votos necesario para que cada uno de ellos pueda mantener el registro legal.***
- ***Especificación de las circunscripciones plurinominales en donde se aplicará el mecanismo: El convenio deberá especificar las circunscripciones plurinominales en que se aplicará dicho procedimiento.***

³⁷ En este párrafo y en los siguientes se siguen las consideraciones pertinentes de las acciones de inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas 62/2008, 63/2008, 64/2008 y 65/2008, falladas el ocho de junio de dos mil ocho.

- *Límite para la transferencia de porcentaje de votos. En ningún caso se podrá convenir que el porcentaje de votos necesario que se tome o transfiera para los partidos que no alcancen a conservar el registro, sumado al obtenido por tales partidos, supere al dos por ciento de la votación nacional emitida. Esto es, hay un techo máximo que un partido puede tener como resultado de la transferencia de votos, de manera que el porcentaje máximo de votos que puede transferirse es del uno por ciento de la votación nacional emitida."*

El concepto de invalidez dirigido a controvertir el artículo 95, párrafo 9, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se estimó infundado, mientras que los argumentos de invalidez relativos al artículo 96, párrafo 5, se declararon fundados, razón por la cual se declaró la invalidez del referido artículo 96, párrafo 5.

Las razones jurídicas que sustentaron la invalidez del referido artículo 96, párrafo 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales fueron, en síntesis, las siguientes:

1. Violación de los principios rectores de certeza y objetividad (artículo 41, fracción V, de la Constitución Federal).
2. Manipulación de la voluntad expresa del elector (artículo 35, fracción I, constitucional).
3. Violación del principio de igualdad (artículo 1º constitucional) y del principio de igualdad en la competencia electoral entre partidos políticos.
4. Violación del principio constitucional de elecciones auténticas (artículo 41, párrafo segundo, de la Constitución Federal).

Ahora bien, es preciso señalar que entre las normas generales impugnadas en las referidas acciones de inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas 62/2008, 63/2008, 64/2008 y 65/2008 y las controvertidas en las presentes acciones, en relación con las coaliciones partidarias, destacan las siguientes diferencias relevantes:

a) En el ámbito federal, cada partido coaligado deberá aparecer en la boleta con su propio emblema, de conformidad con el artículo 95, párrafo, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mientras que, con arreglo al artículo 39, párrafo 5, de la Ley Electoral para el Estado de Durango, en todos los casos, los candidatos de las coaliciones se presentarán con el emblema y color o colores del partido coaligado cuya declaración de principios, programa de acción y estatutos se hayan aprobado para la coalición; o con el emblema formado con los de los partidos políticos coaligados y bajo la declaración de principios, programa de acción y estatutos únicos para la coalición, con lo que existe la posibilidad de contar con un emblema común de la coalición.

b) En las normas generales impugnadas en las presentes acciones de inconstitucionalidad no se advierte que exista mecanismo alguno de transferencia de votos como el que se declaró inválido en las acciones de inconstitucionalidad invocadas.

Si ello es así, entonces los argumentos de invalidez aducidos por los promoventes se ven socavados, al quedar sin sustento una de sus presuposiciones o premisas básicas.

En segundo término, es menester precisar que lo dispuesto en el artículo 41, párrafo 1, fracciones VII y XI, de la Ley Electoral para el Estado de Durango, en el sentido de que el convenio de coalición deberá establecer la manera en que se distribuirán los votos obtenidos y el orden de prelación para la conservación del registro, constituye, en principio, un ámbito disponible para los partidos políticos que, en sí mismo, no genera una condición de inconstitucionalidad.

Lo anterior, en virtud de las siguientes razones:

Primera, se respeta la decisión del elector, ya que el elector no vota por un partido político identificado individualmente (como acontece en el ámbito federal), sino que vota por la coalición y sabe que su voto, en todo caso, tendrá efectos conforme a la ley y al convenio que han suscrito los partidos políticos.

En efecto, en todos los casos los candidatos de las coaliciones se presentarán con el emblema de la coalición [ya con el emblema y color o colores del partido coaligado cuya declaración de principios, programa de acción y estatutos se haya aprobado para la coalición, ya con el emblema (único) formado con los de los partidos coaligados y bajo la declaración de principios, programa de acción y estatutos únicos para la coalición].

Además, los votos que obtengan los candidatos de una coalición serán para el partido o partidos, bajo cuyo emblema o emblemas o colores participaron, en los términos señalados en el convenio de coalición.

Asimismo, deben tenerse presente los efectos múltiples y simultáneos que el voto ciudadano tiene en el sistema electoral en cuestión, ya que, conforme a la ley, a la coalición le serán asignados el número de diputados por el principio de representación proporcional que le corresponda, como si se tratara de un solo partido político.

Segunda, como se dijo, una vez aprobado el convenio de coalición por la autoridad administrativa electoral local, deberá publicarse para que surta sus efectos y para el conocimiento de todos. En tal medida, los términos y condiciones del convenio de coalición se conocen anticipadamente a la jornada electoral por los electores y, en consecuencia, cuando acuden a la elección, los que han decidido votar por la coalición saben, *ex ante*, que van a votar por esa coalición regida por un convenio.

Además, cabe señalar que el registro del convenio de coalición es impugnabile jurisdiccionalmente, mediante el juicio electoral establecido en el artículo 39 de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Durango.

Así, las normas legales bajo análisis (es decir, el artículo 41, párrafo 1, fracciones VII y XI) no violan los principios rectores de los procesos electorales como tampoco la voluntad del elector.

En diverso aspecto, en lo concerniente al argumento mediante el cual el partido promovente plantea un argumento de desigualdad o inequidad en relación con lo dispuesto en el artículo 41, fracción VII, de la Ley Electoral para el Estado de Durango, el mismo es infundado.

Lo anterior es así, por lo siguiente.

El principio de igualdad y el mandato de no discriminación establecidos en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos³⁸, tienen una importancia fundamental en la protección de los derechos fundamentales.³⁹

La igualdad constituye un principio que no sólo otorga a las personas la garantía de que serán iguales ante la ley en su condición de sujetos de las normas y de justiciables (en relación con el sistema de impartición de justicia), sino también en la ley (en relación con su contenido). El principio de igualdad debe entenderse como la exigencia constitucional de tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, de ahí que en algunas ocasiones hacer distinciones estará vedado, mientras que en otras, estará permitido o, incluso, constitucionalmente exigido.

Las consideraciones anteriores encuentran sustento en la tesis jurisprudencial de la Primera Sala, 1a./J. 55/2006, de rubro: "IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL".⁴⁰

³⁸ El partido político promovente, en el proemio de su escrito inicial de demanda, aduce en general como precepto violado el artículo 1o. de la Constitución Federal.

³⁹ Artículo 1o.- En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

(ADICIONADO, D.O.F. 14 DE AGOSTO DE 2001)

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

(REFORMADO, D.O.F. 4 DE DICIEMBRE DE 2006)

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

⁴⁰ Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIV, septiembre de dos mil seis, página setenta y cinco, de texto siguiente: La igualdad en nuestro texto constitucional constituye un principio complejo que no sólo otorga a las personas la garantía de que serán iguales ante la ley en su condición de destinatarios de las normas y de usuarios del sistema de administración de justicia, sino también en la ley (en relación con su contenido). El principio de igualdad debe entenderse como la exigencia constitucional de tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, de ahí que en algunas ocasiones hacer distinciones estará vedado, mientras que en otras estará permitido o, incluso, constitucionalmente exigido. En ese tenor, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación conoce de un caso en el cual la ley distingue entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, debe analizar si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada. Para ello es necesario determinar, en primer lugar, si la distinción legislativa obedece a una finalidad objetiva y constitucionalmente válida: el legislador no puede introducir tratos desiguales de manera arbitraria, sino que debe hacerlo con el fin de avanzar en la consecución de objetivos admisibles dentro de los límites marcados por las previsiones constitucionales, o expresamente incluidos en ellas. En segundo lugar, es necesario examinar la racionalidad o adecuación de la distinción hecha por el legislador: es necesario que la introducción de una distinción constituya un medio apto para conducir al fin u objetivo que el legislador quiere alcanzar, es decir, que exista una relación de instrumentalidad entre la medida clasificatoria y el fin pretendido. En tercer lugar, debe cumplirse con el requisito de la proporcionalidad: el legislador no puede tratar de alcanzar objetivos constitucionalmente legítimos de un modo abiertamente desproporcional, de manera que el juzgador debe determinar si la distinción legislativa se encuentra dentro del abanico de tratamientos que pueden considerarse proporcionales, habida cuenta de la situación de hecho, la finalidad de la ley y los bienes y derechos constitucionales afectados por ella; la persecución de un objetivo constitucional no puede hacerse a costa de una afectación innecesaria o desmedida de otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos. Por último, es de gran importancia determinar en cada caso respecto de qué se está predicando con la igualdad, porque esta última constituye un principio y un derecho de carácter fundamentalmente adjetivo que se predica siempre de algo, y este referente es relevante al momento de realizar el control de constitucionalidad de las leyes, porque la Norma Fundamental permite que en algunos ámbitos el legislador tenga más amplitud para desarrollar su labor normativa, mientras que en otros insta al Juez a ser especialmente exigente cuando deba determinar si el legislador ha respetado las exigencias derivadas del principio mencionado.

Dada la igualdad de oportunidades que corresponde a los partidos políticos, tal como se sostuvo por este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucional 170/2007, deben estar sujetas a un **escrutinio estricto** las normas generales que se impugnen cuando, como en el caso, el partido promovente aducen un argumento de desigualdad en la contienda electoral.

El que se trate de un escrutinio estricto implica que la distinción introducida por el legislador ordinario debe ser necesaria para alcanzar un fin constitucionalmente válido, esto es, admisible dentro de los límites marcados por las previsiones constitucionales, sin que sea suficiente que la medida legislativa esté potencialmente vinculada con la realización de tales fines.

Por lo tanto, en el presente caso, los argumentos de desigualdad se plantean en relación, por un lado, con respecto al artículo 41, párrafo 1, fracciones VII y XI, de la Ley Electoral para el Estado de Durango, que establecen, respectivamente, que el convenio de coalición contendrá la manera en que se distribuirán los votos obtenidos y el orden de prelación para la conservación del registro; por otro, en relación con artículo 43, párrafo 1, de la invocada ley electoral local, mismo que establece que los votos que obtengan los candidatos de una coalición, serán para el partido o partidos, bajo cuyo emblema o emblemas o colores participaron, en los términos señalados en el convenio de coalición, y el párrafo 2 dispone que los partidos políticos que se hubieren coaligado podrán conservar su registro al término de la elección, si la votación de la coalición es equivalente a "la suma de los porcentajes del dos por ciento de la votación emitida, que requiera cada uno de los partidos políticos coaligados"; y también, respecto del artículo 67, párrafo 1, fracciones I y II, de la ley electoral local, que establecen, respectivamente, que son causas de cancelación del registro de un partido político: primera, no obtener en la elección ordinaria inmediata, por lo menos el dos por ciento de la votación emitida en cuando menos alguna de las elecciones ordinarias, y, segunda, no obtener por lo menos el dos por ciento de la votación emitida en cuando menos alguna de las elecciones ordinarias, si participa coaligado en los términos del convenio celebrado al efecto.

Como se indicó, es preciso hacer una interpretación sistemática y funcional de las disposiciones antes invocadas.

En ese sentido, como puede advertirse de las disposiciones legales aplicables, la celebración y registro del convenio de coalición no sólo son necesarios para que los partidos que se coaliguen participen en las elecciones, sino que son clave para la viabilidad y el funcionamiento de la coalición, ya que, conforme a la interpretación sistemática de los artículos 41, fracción VII, 43 y 67, párrafo 1, fracciones I y II, de la ley electoral local, resulta que si bien los partidos políticos que se coaliguen pueden acordar, en el convenio de coalición respectivo, la forma en que se distribuirán los votos obtenidos y el orden de prelación para la conservación del registro (aspectos que, en sí mismos, no son constitucionalmente inválidos, como se ha razonado), la figura jurídica de la coalición partidaria, en la ley electoral local, está disponible, en principio, para todos los partidos políticos, sin distinción, es decir, tanto para los partidos minoritarios como para los partidos medianos o grandes, sean nacionales o estatales, lo que dependerá, por ejemplo, de razones de oportunidad y cálculo político de cada partido político.

Al respecto, es preciso puntualizar, bajo una interpretación sistemática y funcional de las disposiciones aplicables, lo siguiente:

Primero, el artículo 67, párrafo 1, fracción II, de la Ley Electoral para el Estado de Durango establece que es causa de cancelación del registro de un partido político: no obtener por lo menos el dos por ciento de la votación emitida en cuando menos alguna de las elecciones ordinarias, si participa coaligado en los términos del convenio celebrado al efecto.

Segundo, el artículo 43, párrafo 2, establece que los partidos políticos que se hubieren coaligado podrán conservar su registro al término de la elección si la votación de la coalición es equivalente a la suma de los porcentajes del dos por ciento de la votación emitida, que requiere cada uno de los partidos políticos coaligados. Esta disposición debe interpretarse en el sentido de que para que los partidos coaligados conserven su registro legal es necesario que cada uno de ellos obtenga, por lo menos, el dos por ciento de la votación emitida. Así, por ejemplo, si se coaligan dos partidos, la coalición debe haber obtenido, por lo menos, el cuatro por ciento para que ambos partidos conserven su registro; si son tres partidos los que se coaligan, se requiere, por lo menos, el seis por ciento para que los tres partidos mantengan su registro. Una interpretación distinta en el sentido de que no es necesario que un partido coaligado, para conservar su registro, alcance por lo menos el dos por ciento, a condición de que la suma de los porcentajes de los coaligados alcance ese porcentaje, implicaría hacer una interpretación asistemática del ordenamiento legal, con resultados disfuncionales para el sistema legal de coaliciones.

Tercero, interpretado del modo indicado en el párrafo precedente el artículo 43, párrafo 2, de la ley electoral local, cobra sentido, entonces, lo dispuesto en el artículo 41, párrafo 1, fracción XI, de la ley invocada conforme al cual el convenio de coalición respectivo deberá contener el orden de prelación para la conservación del registro, en el entendido de que, como se dijo, si bien los partidos que se coaligan son quienes determinan esas condiciones, los convenios están sujetos a la aprobación de la autoridad (artículo 45 de la ley electoral local) y los electores conocen tales condiciones previamente, ya que los convenios, al publicarse, son públicos (artículo 45, párrafo 2, de la propia ley).

Acorde con lo anterior, es preciso indicar que el porcentaje mínimo para conservar el registro legal de carácter local, es decir, el dos por ciento de la votación emitida, es el mismo tanto para los partidos políticos que participen por sí mismos como para los partidos que participen en coalición en los términos del convenio celebrado al efecto.

Por lo tanto, al resultar infundados los conceptos de invalidez, procede declarar la validez de los artículos 39, 40, 41, párrafo 1, fracciones VII y XI, 42, 43, párrafo 2, 44, 45, 46, 47, 48, 49 y 67, de la Ley Electoral para el Estado de Durango, en los términos de la interpretación sistemática y funcional indicada.

4. Financiamiento público.

Preceptos impugnados: artículos 86 y 87 de la Ley Electoral para el Estado de Durango.

Como se advirtió, respecto del artículo 86 de la Ley Electoral para el Estado de Durango, se ha sobrepuesto en las presentes acciones de inconstitucionalidad, de conformidad con lo previsto en el considerando cuarto de la presente sentencia, en razón de que dicho precepto fue reformado. Por lo tanto, en el presente considerando únicamente se abordará el restante precepto impugnado, es decir, el artículo 87 de la ley electoral local.

Al respecto, es preciso señalar que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, haciendo una suplencia de los conceptos de invalidez planteados en la demanda del partido promovente,⁴¹ de conformidad con lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley Reglamentaria de la materia, entiende que, en este punto, se actualiza un caso de inconstitucionalidad sobrevenida, toda vez que, cuando se presentó la acción de inconstitucionalidad el argumento de invalidez estaba encaminado a impugnar fundamentalmente el artículo 86 de la Ley Electoral para el Estado de Durango, que, como se dijo, fue reformado mediante el Decreto Número 289 publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Durango. Sin embargo, la reforma al citado artículo 86 trajo como consecuencia una vulneración al principio de certeza en materia electoral establecido en el artículo 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal, como se muestra a continuación.

Juicio de constitucionalidad

Al efecto, conviene tener presente el texto del artículo impugnado, en el contexto normativo del cual forma parte, el cual es del tenor siguiente:

"ARTICULO 58

1. Los partidos políticos estatales que obtengan su registro pero que aún no hayan participado en una elección gozarán del financiamiento público correspondiente, en un monto igual al señalado en el inciso b) de la fracción I del párrafo 1 del artículo 86 de esta ley."

"ARTICULO 84

1. El régimen de financiamiento de los partidos políticos tendrá las siguientes modalidades:

I. Financiamiento público, que prevalecerá sobre los otros tipos de financiamiento;

II. Financiamiento por la militancia;

III. Financiamiento de simpatizantes;

IV. Auto financiamiento; y

V. Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos."

"ARTICULO 87

1. Durante el año de la elección el Consejo Estatal otorgará un financiamiento igual al que se refiere el inciso b), de la fracción I del artículo 86 de la presente ley a aquellos partidos políticos que participen por primera vez en el proceso electoral.

⁴¹ El partido promovente en el proemio de su escrito inicial de demanda señala, en forma genérica, como precepto violado el artículo 116, fracción IV, de la Constitución Federal. Véase foja 415 del presente expediente.

ARTICULO 88

1. El financiamiento público otorgado a cada partido político para sus actividades ordinarias le será entregado al representante legalmente acreditado para tal efecto del partido de que se trate, por el Instituto.

2. El financiamiento público en ningún caso será mayor a la cantidad que para tal efecto se señale en la partida correspondiente del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado."

Conforme a lo anterior, cabe establecer lo siguiente:

El régimen de financiamiento público de los partidos políticos en el Estado de Durango tiene varias modalidades:

I. Financiamiento público, que prevalecerá sobre los otros tipos de financiamiento;

II. Financiamiento por la militancia;

III. Financiamiento de simpatizantes;

IV. Auto financiamiento; y

V. Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

Acorde con lo anterior, el financiamiento público constituye la modalidad que prevalecerá sobre los otros tipos de financiamiento, de conformidad con el artículo 84, párrafo 1, fracción I, de la Ley Electoral para el Estado de Durango. Lo anterior en congruencia con lo que establece el artículo 25, fracción II, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Durango.⁴²

Conforme al precepto impugnado, durante el año de la elección, el Consejo Estatal otorgará un financiamiento igual al que refiere el inciso b), de la fracción I del artículo 86 de la Ley Electoral para el Estado de Durango a aquellos partidos políticos que participen, por primera vez, en el proceso electoral.

Como podrá advertirse, la norma general impugnada hace una remisión expresa al diverso artículo 86, [párrafo 1] fracción I, inciso b), de la ley electoral local. La existencia de dicha remisión expresa o explícita hace que el contenido normativo del artículo 87 sólo sea posible entenderlo teniendo en cuenta necesariamente la norma remitida. El referido artículo 86, como se ha indicado, se reformó mediante el Decreto número 289 publicado el dieciocho de junio de dos mil nueve en el Periódico Oficial del Estado. El referido artículo, en su texto anterior, se refería a una cantidad mensual equivalente a cuatrocientas veces (400) al salario mínimo, durante el año que corresponda.⁴³

El texto vigente del artículo 86 es el siguiente:

"ARTICULO 86

1. Los partidos políticos registrados o acreditados legalmente en el Instituto Estatal Electoral, como complemento a los ingresos que perciben de acuerdo con su régimen interno, tendrán derecho al financiamiento público, para el ejercicio de sus actividades ordinarias permanentes en el Estado. Este se sujetará a las reglas siguientes:

I.- La cuantificación de la bolsa de financiamiento público anual de los partidos políticos se fijará tomando como base el 60% del costo mínimo de campaña determinado por el Consejo Estatal Electoral que se multiplicará por los siguientes factores:

⁴² Artículo 25:

II. El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico. Se otorgarán conforme a lo que disponga la ley, prevaleciendo en todo momento el financiamiento público sobre el privado.

[...]

⁴³ El texto reformado del artículo 86 era el siguiente:

"ARTICULO 86

1. Los partidos políticos registrados o acreditados legalmente en el Instituto, tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en esta ley, conforme a las disposiciones siguientes:

I. Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes:

a) La cuantificación del monto anual por concepto de actividades ordinarias permanentes se fijará multiplicando el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente en la entidad por el número de ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores resultante al corte del mes de septiembre del año correspondiente;

b) Del monto resultante, a los partidos políticos con registro vigente, que hayan participado en la elección inmediata anterior y que no hayan obtenido representación en el Congreso, se les asignará una cantidad mensual equivalente a cuatrocientas veces al salario mínimo, durante el año que corresponda;

[...] [Énfasis añadido]

a) El número de diputados a elegir; y

b) El número de partidos políticos con representación en el Congreso;

II.- A los partidos políticos con registro vigente y que hayan participado en la elección estatal inmediata anterior y que no hayan obtenido representación en el Congreso del Estado, se les asignará una cantidad mensual equivalente a cuatrocientas veces al salario mínimo, durante el año que corresponda;

III.- A los partidos políticos que en la elección inmediata anterior hayan obtenido representación en el Congreso del Estado, la parte restante del monto total del financiamiento público anual se distribuirá de la siguiente manera:

a) El treinta por ciento se entregará en forma igualitaria; y

b) El setenta por ciento restante, se distribuirá según el porcentaje de la votación estatal emitida, que hubiese obtenido cada partido político, en la elección inmediata anterior de diputados de mayoría relativa.

IV. El financiamiento público a que se refiere el inciso b) de la fracción anterior, se constituirá en un monto cuyo cien por ciento, se repartirá en la siguiente forma:

a) El cuarenta por ciento del total asignado para este rubro se distribuirá entre todos los partidos políticos por los primeros puntos porcentuales que hayan obtenido de la votación emitida comprendidos entre el dos punto cinco y el diez por ciento de dicha votación;

b) El treinta por ciento del total asignado a este rubro se distribuirá adicionalmente entre todos los partidos políticos por los siguientes puntos porcentuales comprendidos entre el diez por ciento y el veinte por ciento, que hubiesen obtenido de la votación emitida;

c) El veinte por ciento del total asignado a este rubro se distribuirá en forma adicional, por los siguientes puntos porcentuales comprendidos entre el veinte por ciento y el treinta por ciento de la votación emitida, que hubiesen obtenido los partidos políticos;

y
d) El diez por ciento restante del total asignado a este rubro se distribuirá entre los partidos políticos que hayan obtenido más del treinta por ciento de la votación total emitida, en proporción a los puntos porcentuales que por arriba del treinta por ciento hayan alcanzado.

V. Las cantidades que en su caso se determinen para cada partido, serán entregadas en ministraciones mensuales conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente;

VI. Cada partido político deberá destinar anualmente por lo menos el dos por ciento del financiamiento público que reciba, para el desarrollo de sus fundaciones o Institutos de Investigación;

VII. Las actividades relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política y editoriales que los partidos políticos realicen anualmente, serán apoyadas hasta por un veinte por ciento del monto total del financiamiento público que les corresponda en los términos del Reglamento que en su caso expida el Consejo Estatal.

El apoyo al que alude el párrafo anterior se reintegrará a los partidos políticos una vez que éstos hayan comprobado el gasto de dichas actividades.

VIII. Para gastos de campaña:

a) En el año de la elección, a cada partido político se le otorgará para gastos de campaña, un monto equivalente al financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades permanentes le corresponda en ese año; y

b) El monto para gastos de campaña se otorgará a los partidos políticos en forma adicional al resto de las prerrogativas.

2. El financiamiento público a que tienen derecho los partidos, en los términos de este artículo, serán independientes de otras prerrogativas que se contengan en esta ley."

Como podrá advertirse, la referencia que hace el artículo 87 al diverso artículo 86 resulta equívoca, ya que el inciso b), fracción I, párrafo 1, del artículo 86, en su texto reformado, establece el factor relativo al número de partidos políticos con representación en el Congreso a efecto de cuantificar la bolsa de financiamiento público anual de los partidos políticos, cuando la fracción II es la que establece un criterio para la asignación de una determinada cantidad para efectos de financiamiento.

Así, dado que el artículo 87, párrafo 1, impugnado, en su formulación normativa, hace una remisión al artículo 86 que no tiene sentido, la norma impugnada resulta contraria al principio constitucional de certeza en materia electoral, razón por la cual procede declarar la invalidez del artículo 87, párrafo 1, de la Ley Electoral para el Estado de Durango.

Asimismo, toda vez que el diverso artículo 58, párrafo 1, de la Ley Electoral del Estado de Durango también hace una remisión que resulta equívoca al artículo 86 de la propia ley y dado que no fue impugnado originalmente, procede extender la declaración de invalidez al referido artículo 58, párrafo 1, con base en lo previsto en el artículo 41, fracción IV,⁴⁴ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cabe precisar que el artículo 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución Federal establece que las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que los partidos políticos reciban equitativamente financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto en los procesos electorales.

En este sentido, al ser los partidos políticos entidades de interés público con funciones y finalidades constitucionalmente asignadas y ante el papel que están llamados a cumplir en la reproducción del Estado constitucional democrático de derecho,⁴⁵ resulta necesario que el Estado les asegure las condiciones para su desarrollo, proporcionándoles y suministrándoles el mínimo de elementos que éstos requieran en su acción destinada a recabar la adhesión ciudadana.⁴⁶ Por ello, el orden jurídico establece una serie de prerrogativas y derechos de carácter electoral en favor de los partidos políticos para que estén en aptitud de cumplir con sus funciones y fines constitucionales, entre los que tiene un papel relevante el acceso de manera equitativa a financiamiento público.

Por lo tanto, se declara la invalidez del artículo 87, párrafo 1, de la Ley Electoral para el Estado de Durango y, en consecuencia, del artículo 58, párrafo 1, de la propia ley, con fundamento 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.

5. Tope de gastos de campaña

Normas generales impugnadas: 98, 99, 100, 101 y 223 de la Ley Electoral para el Estado de Durango.

Como se indicó, respecto del artículo 223 de la Ley Electoral para el Estado de Durango, se ha sobrepasado en las presentes acciones de inconstitucionalidad, de conformidad con lo previsto en el considerando cuarto de la presente sentencia, en razón de que dicho precepto fue reformado. Por lo tanto, en el presente considerando sólo se abordará el estudio de la impugnación de los artículos 98, 99, 100 y 101 de la citada ley, a la luz de la línea argumental de la impugnación formulada por la minoría parlamentaria, habida cuenta de que sus argumentos de invalidez se centraron en el reformado artículo 223.

Argumentos de invalidez

Los diputados promoventes sostienen que los topes de gastos de campaña son excesivos y superiores a los ingresos que los partidos políticos reciben por concepto de financiamiento público, ya que se les autoriza, en términos de los artículos 98 a 101 de la Ley Electoral para el Estado de Durango, un gasto de campaña muy superior como financiamiento privado al obtenido por financiamiento público, lo que contradice el principio constitucional del artículo 41 constitucional de que el financiamiento público debe prevalecer sobre el privado.

⁴⁴ Artículo 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;

[...]

⁴⁵ En la exposición de motivos del decreto de mil novecientos setenta y siete por medio del cual se constitucionalizaron los partidos políticos se expresó lo siguiente: "Elevar a la jerarquía del texto constitucional la normación de los partidos políticos asegura su presencia como factores determinantes en el ejercicio de la soberanía popular y en la existencia del gobierno representativo, y contribuye a garantizar su pleno y libre desarrollo" (énfasis añadido).

⁴⁶ Tal como se expresó en la exposición de motivos de la iniciativa presidencial que sirvió de base para la adición del artículo 41 constitucional en mil novecientos setenta y siete.

El tope de gastos de campaña sería superior a la cantidad que a los partidos políticos les correspondería por concepto de financiamiento público.

El artículo 98 de la Ley Electoral para el Estado de Durango establece un elemento discrecional y subjetivo, delegando a la autoridad administrativa electoral local la facultad para fijar o determinar los topes de gastos de campaña para la elección que corresponda, cuando el financiamiento se basa únicamente en elementos objetivos y claros, el porcentaje fijado del salario mínimo y el número de electores registrados en el padrón electoral.

Los diputados tachan de inconstitucional el que artículo 223 establezca una fórmula para fijar los topes de gastos de campaña.

Como consecuencia de la reforma impugnada, el financiamiento privado supera al financiamiento público, en violación de los artículos 41 y 116 constitucionales.

Partiendo de la fórmula que ahora se establece para otorgar el gasto máximo para gastos de campaña para la elección de gobernador, diputados y ayuntamientos en el Estado de Durango, los promoventes argumentan lo siguiente:

- Que en el Estado de Durango existe aproximadamente un total de un millón de electores, cantidad que, multiplicada por el setenta por ciento del salario mínimo general vigente para el año de la elección, \$35.40 [sic], el tope máximo para gobernador sería, a decir de los promoventes, de \$35,400,000.00 para la elección de gobernador.
- Que en la elección de ayuntamientos, según su listado nominal de electores, habría otra cantidad igual a la anteriormente determinada, por la sumatoria de todos los municipios, pues se estaría hablando de un total de \$35,400,000.00 para las elecciones de todos los ayuntamientos.
- Que la elección de diputados sería en términos iguales, con la diferencia de que, por ayuntamientos se tomaría los que integren el distrito, o bien dividir el ayuntamiento en tantos distritos que contenga, y finalmente las variables, en conjunto, arrojarían la suma de multiplicar electores con el porcentaje del salario mínimo vigente y sería de otros \$35,400,000.00.

En el año en que simultáneamente se elija a gobernador del Estado, diputados y ayuntamientos, el tope por partido que participe en la elección sería, según los diputados locales promoventes, de \$106,200,000.00. Si esa cantidad se multiplica por nueve, se tendría como resultado la cantidad de \$318,600.00 [sic], en tanto que la suma máxima que en la última elección de gobernador, ayuntamientos y congreso local que, por concepto de financiamiento público se otorgó a los partidos políticos para las elecciones estatales fue de \$54,000,000.00. El tope máximo de gastos de campaña para la elección de gobernador por partido en la última elección fue de \$13,000,000.00 en dos mil cuatro.

El artículo 233 [sic, por 223] de la Ley Electoral para el Estado de Durango, en relación el 98 del propio ordenamiento, fija un excedente gravoso en cuanto a que es "excesivo" el financiamiento privado que "podrán" recibir y gastar los candidatos y partidos políticos, ya que se estableció en la fórmula una cantidad enorme que el Estado de Durango no sólo no puede afrontar para cubrir, por concepto de financiamiento público, la cantidad de \$106,200,000.00 [sic] por partido político, sino que, además, el financiamiento privado autorizado superaría, en mucho, al financiamiento público que se debería otorgar y violentaría la norma constitucional respecto a que debe prevalecer el financiamiento público sobre el financiamiento privado, que en estos tiempos no sólo pone en peligro la ingerencia del crimen organizado y del narcotráfico, que ante la compra de poder político se vean tentados a financiar campañas y a promover candidatos para la protección de sus actividades ilícitas.

Debe ponderarse lo que al respecto establece el artículo 116, fracción, inciso f), de la Constitución Federal, en el sentido de que los Estados determinarán según su posibilidad presupuestal la cantidad que otorgarán equitativamente a los partidos políticos para los gastos de campañas electorales y financiamiento público, ordinario, siendo éste el principio rector para determinar el financiamiento posible a los partidos políticos según la economía de cada Estado y el otro principio rector es que el financiamiento público será preponderantemente el que prevalecerá sobre el financiamiento privado (artículo 41 constitucional).

Por lo anterior, en concepto de los diputados impugnantes, debe declararse inválida la reforma legal y garantizar que el financiamiento público no prevalezca sobre el privado y que los partidos políticos sólo podrán gastar de acuerdo con lo que reciban por financiamiento público.

Con la reforma a los artículos 98 y 233 [sic, por 223] del ordenamiento legal impugnado se violenta, en forma desproporcionada, el referido principio constitucional, al fijar un tope excesivo, de forma que un solo partido político tendría, para gastar, el doble del presupuesto público para todos los partidos políticos, al aplicar la fórmula del tope de gastos de campaña para gobernador del Estado, independientemente del tope para la elección de la totalidad de los ayuntamientos o de los diputados en la totalidad de los distritos electorales, en relación al financiamiento público que recibe la totalidad de los partidos políticos, que, en la última elección, fue de 54 millones, agravado por el hecho de la omisión de la legislatura en determinar una ley congruente con la Constitución Federal.

En lugar de ello, el artículo 98 de la Ley Electoral para el Estado de Durango establece un elemento discrecional y subjetivo, delegando a la autoridad administrativa electoral local la facultad para fijar o determinar los topes de gastos de campaña para la elección que corresponda.

Cuestión por dilucidar

- ¿Las normas generales impugnadas, es decir, los artículos 98, 99, 100 y 101 de la Ley Electoral para el Estado de Durango, son conformes con el imperativo establecido por el Poder Constituyente Permanente en el artículo 116, fracción IV, inciso h), de la Constitución Federal?

Es preciso señalar que los diputados impugnantes citan el artículo 233, cuando se advierte, de su argumentación, que se refieren al artículo 223 de la Ley Electoral para el Estado de Durango, razón por la cual se hace la corrección del error en la cita, de conformidad con el artículo 71 de la Ley Reglamentaria de la materia.

Juicio de constitucionalidad

El concepto de invalidez dirigido a controvertir los artículos 98, 99, 100 y 101 de la Ley Electoral para el Estado de Durango resulta infundado, como se muestra a continuación:

Conviene tener presente el texto de las disposiciones legales impugnadas.

"ARTICULO 98

1. Las campañas electorales de los candidatos a Gobernador, Diputados e integrantes de los Ayuntamientos, tendrán un tope de gastos que fijará el Instituto para cada campaña, con base en los estudios que el propio Instituto realice.

ARTICULO 99

1. Los informes de gastos de campaña deberán:

I. Presentarse por los partidos políticos, por cada una de las campañas de las elecciones respectivas, especificando los gastos que el partido político y el candidato hayan realizado en el ámbito territorial correspondiente.

La Comisión de Fiscalización, podrá solicitar la información adicional y los desgloses que considere pertinentes;

II. Presentarse dentro de los sesenta días siguientes contados a partir del día de la jornada electoral; y

III. En cada informe será reportado el origen de los recursos que se hayan utilizado para financiar los gastos correspondientes a los rubros señalados en el artículo 223 de esta ley, así como el monto y destino de dichas erogaciones.

ARTICULO 100

1. No se considerarán dentro de los topes de campaña los gastos que realicen los partidos para su operación ordinaria y para el sostenimiento de sus órganos directivos y de sus organizaciones.

ARTICULO 101

1. La Comisión de Fiscalización, tendrá la obligación de verificar que lo señalado en el artículo 96, se cumpla y deberá informar al Consejo Estatal de cualquier irregularidad, para que éste proceda conforme a derecho."

Teniendo en cuenta las disposiciones impugnadas y otras relacionadas que conforman (dada la naturaleza sistemática del derecho) el ordenamiento o subsistema jurídico aplicable en la materia, cabe señalar lo siguiente:

1. De conformidad con el artículo 25, fracción II, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, las ministraciones que constituyan el financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro se otorgarán conforme a lo que disponga la ley, prevaleciendo en todo momento el financiamiento público sobre el privado.⁴⁷

2. Asimismo, con arreglo al párrafo segundo de la fracción I del artículo 25 de la invocada Constitución local:

- La ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y las campañas electorales de los partidos políticos;
- La propia ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus simpatizantes, cuya suma total no podrá exceder anualmente, para cada partido, al diez por ciento del tope de gastos establecido para la última campaña para Gobernador, y
- Asimismo, ordenará los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

3. Igualmente, en los términos de la fracción IV, párrafo octavo, del artículo 25 de la Constitución local, el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango atenderá lo relativo a los derechos, prerrogativas y fiscalización de los recursos de las agrupaciones y de los partidos políticos.

4. Las campañas electorales de los candidatos a Gobernador, Diputados e integrantes de los Ayuntamientos tendrán un tope de gastos que fijará el Instituto para cada campaña, con base en los estudios que el propio Instituto realice.⁴⁸

5. La "campaña electoral", para los efectos de la ley electoral local, es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto (artículo 211, párrafo 1, de la ley electoral local).

6. Los informes de gastos de campaña deberán presentarse por los partidos políticos por cada una de las campañas de las elecciones respectivas, especificando los gastos que el partido político y el candidato hayan realizado en el ámbito territorial correspondiente.⁴⁹

La Comisión de Fiscalización podrá solicitar la información adicional y los desgloses que considere pertinentes.

7. Los informes de gastos de campaña deberán presentarse dentro de los sesenta días siguientes contados a partir del día de la jornada electoral.

8. En cada informe de gastos de campaña será reportado el origen de los recursos que se hayan utilizado para financiar los gastos correspondientes a los rubros señalados en el artículo 223 de la propia ley (es decir, gastos de propaganda, gastos operativos de la campaña, gastos de propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos y gastos de producción de los mensajes para radio y televisión), así como el monto y destino de dichas erogaciones.

9. Conforme con el artículo 100 de la ley electoral local, no se considerarán dentro de los topes de gastos de campaña los gastos que realicen los partidos para su operación ordinaria y para el sostenimiento de sus órganos directivos y de sus organizaciones.⁵⁰

⁴⁷ "Artículo 25.- [...]"

II. El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico. Se otorgarán conforme a lo que disponga la ley, prevaleciendo en todo momento el financiamiento público sobre el privado.

La ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y las campañas electorales de los partidos políticos. La propia ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus simpatizantes, cuya suma total no podrá exceder anualmente, para cada partido, al diez por ciento del tope de gastos establecido para la última campaña para Gobernador; asimismo, ordenará los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

[...]"

⁴⁸ "Artículo 98

1. Las campañas electorales de los candidatos a Gobernador, Diputados e integrantes de los Ayuntamientos, tendrán un tope de gastos que fijará el Instituto para cada campaña, con base en los estudios que el propio Instituto realice."

⁴⁹ "Artículo 99

1. Los informes de gastos de campaña deberán:

I. Presentarse por los partidos políticos, por cada una de las campañas de las elecciones respectivas, especificando los gastos que el partido político y el candidato hayan realizado en el ámbito territorial correspondiente.

La Comisión de Fiscalización, podrá solicitar la información adicional y los desgloses que considere pertinentes;

II. Presentarse dentro de los sesenta días siguientes contados a partir del día de la jornada electoral; y

III. En cada informe será reportado el origen de los recursos que se hayan utilizado para financiar los gastos correspondientes a los rubros señalados en el artículo 223 de esta ley, así como el monto y destino de dichas erogaciones."

⁵⁰ "Artículo 100.

1. No se considerarán dentro de los topes de campaña los gastos que realicen los partidos para su operación ordinaria y para el sostenimiento de sus órganos directivos y de sus organizaciones."

10. La Comisión de Fiscalización tendrá la obligación de verificar que los informes contengan la información señalada en el artículo 96 de la propia ley (que se refiere a la información que los informes debe contener) y deberá informar al Consejo Estatal de cualquier irregularidad, para que éste proceda conforme a derecho (artículo 101 de la ley electoral local).⁵¹

11. Los gastos de cada campaña electoral que realicen los partidos políticos, las coaliciones y sus candidatos en la propaganda electoral y las actividades de campaña no podrán rebasar los topes que para cada elección determine el Consejo Estatal, en los términos de la propia ley (artículo 223, párrafo 1, de la ley electoral local).⁵²

12. Para los efectos de lo dispuesto en el artículo 223 de la ley electoral local, quedarán comprendidos dentro de los topes de gasto los siguientes conceptos: gastos de propaganda, gastos operativos de la campaña, gastos de propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos y gastos de producción de los mensajes para radio y televisión (artículo 223 de la ley electoral local).

13. El Consejo Estatal tendrá las atribuciones de determinar los topes de gastos de campaña y precampañas electorales estatales, distritales y municipales.⁵³

14. La Comisión de Fiscalización tiene la atribución de verificar la licitud de los recursos y la prevalencia del financiamiento público sobre el financiamiento privado que perciban los partidos y agrupaciones políticas.⁵⁴

15. Los partidos políticos y las agrupaciones políticas, deberán rendir ante la Comisión de Fiscalización los informes sobre el origen, monto y destino de los ingresos que reciban por cualquier modalidad del financiamiento, atendiendo las siguientes prevenciones:

- I. Informes trimestrales dentro de los treinta días siguientes a la conclusión del trimestre que corresponda;
- II. Informe anual a más tardar el quince de febrero del año siguiente al que se informa;
- III. Informes de gastos de precampaña de cada partido político, por precandidato y tipo de precampaña, dentro de los treinta días siguientes a la conclusión de la precampaña; y
- IV. Informe de gastos de campaña por partido político, por candidato y tipo de elección dentro de los sesenta días siguientes a la celebración de la jornada electoral.

⁵¹ Artículo 101

1. La Comisión de Fiscalización, tendrá la obligación de verificar que lo señalado en el artículo 96, se cumpla y deberá informar al Consejo Estatal de cualquier irregularidad, para que éste proceda conforme a derecho."

⁵² El texto reformado del artículo 223 es: "Artículo 223

I. Los gastos de cada campaña electoral que realicen los partidos políticos, las coaliciones y sus candidatos en la propaganda electoral y las actividades de campaña no podrán rebasar los topes que para cada elección determine el Consejo Estatal, en los términos de esta ley.

2. Para los efectos de este artículo quedarán comprendidos dentro de los topes de gasto los siguientes conceptos:

I. Gastos, de propaganda; Comprenden los realizados en bardas, mantas volantes, pancartas, equipos de sonido, eventos políticos realizados en lugares alquilados, propaganda utilitaria y otros similares;

II. Gastos operativos de la campaña: Comprenden los sueldos y salarios del personal eventual, arrendamiento, eventual de bienes muebles e inmuebles, gastos de transporte de material y personal, viáticos y otros similares;

III. Gastos de propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos. Los que comprenden, los realizados en cualquiera de esos, medios, tales como inserciones pagadas, anuncios publicitarios y sus similares, tendientes a la obtención del voto. En todo caso, tanto el partido y candidato contratante, como el medio impreso, deberán identificar con toda claridad que se trata de propaganda o inserción pagada; y

IV. Gastos de producción de los mensajes para radio y televisión: que comprenden los realizados para el pago de servicios profesionales; uso de equipo técnico, locaciones o estudios de grabación y producción, así como los demás inherentes al mismo objetivo.

3. El Consejo Estatal determinará, los topes de gastos de campaña para la elección que corresponda, de conformidad con lo siguiente:

I. Para la elección de Gobernador del Estado, el Consejo Estatal, previo al inicio de la campaña electoral, fijará el tope máximo de gastos para dicha elección atendiendo a los siguientes criterios:

a) El número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral al treinta y uno de diciembre del año anterior al de la elección; (REFORMADO, P.O. 15 DE SEPTIEMBRE DE 2009)

b) El treinta por ciento del salario mínimo general vigente en la capital del Estado para el año de la elección; Ambas cantidades se multiplicarán y el resultado será el tope de campaña.

II. Para la elección de integrantes de los Ayuntamientos, se considerará el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral al treinta y uno de diciembre del año anterior al de la elección en cada municipio de que se trate y se tomará en cuenta el procedimiento establecido en la fracción anterior;

III. Para la elección de Diputados:

a). En cada distrito electoral habrá un tope diferente atendiendo a sus condiciones y características;

b). El Consejo Estatal fijará el tope para cada distrito sumando las cantidades a cada uno de los municipios que lo conforman. Esta cantidad constituirá el tope máximo de gastos de campaña para cada fórmula en la elección de diputados por el principio de mayoría respectiva de que se trate; y

c). En el caso de que en un mismo municipio se ubiquen dos o más distritos electorales, el tope fijado para el municipio correspondiente, será dividido entre los distritos respectivos y el resultado de dicha operación constituirá el tope de gastos de campaña para ese distrito."

⁵³ Artículo 117

1. Son atribuciones del Consejo Estatal:

[...]

XVI. Determinar los topes de gastos de las campañas y precampañas electorales estatales, distritales y municipales;

[...]

⁵⁴ Artículo 94

1. La Comisión de Fiscalización tiene las siguientes atribuciones:

I. Verificar la licitud de los recursos y la prevalencia del financiamiento público sobre el financiamiento privado que perciban los partidos y agrupaciones políticas;

[...]

16. De conformidad con el artículo 302 de la Ley Electoral para el Estado de Durango, en el régimen sancionador electoral, se determina que constituyen infracciones de los partidos políticos, entre otras, las siguientes:⁵⁵

- El incumplimiento de las obligaciones señaladas en el artículo 32 y demás disposiciones aplicables de la propia ley;
- El incumplimiento de las obligaciones o la infracción de las prohibiciones que en materia de financiamiento y fiscalización les impone la propia ley;
- No presentar los informes de precampaña o de campaña, o no atender los requerimientos de información de la Comisión de Fiscalización, en los términos previstos en la propia ley y sus reglamentos.
- La realización anticipada de actos de precampaña o campaña atribuibles a los propios partidos.
- Exceder los topes de gastos de campaña.
- Incumplir las demás disposiciones previstas en la propia ley en materia de precampañas y campañas electorales.
- El incumplimiento de las reglas establecidas para el manejo y comprobación de sus recursos o para la entrega de la información sobre el origen, monto y destino de los mismos.
- La omisión o el incumplimiento de las obligaciones de proporcionar en tiempo y forma, la información que les sea solicitada por los órganos del Instituto.

17. Asimismo, conforme a la invocada ley, constituyen infracciones de los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular a la ley electoral local, entre otras, las siguientes:⁵⁶

- La realización de actos anticipados de precampaña o campaña, según sea el caso.
- Solicitar o recibir recursos, en dinero o en especie, de personas no autorizadas por la propia ley;
- Omitir en los informes respectivos, los recursos recibidos, en dinero o en especie, destinados a su precampaña o campaña;
- No presentar el informe de gastos de precampaña o campaña establecidos en la propia ley, y
- Exceder el tope de gastos de precampaña o campaña establecido por el Consejo Estatal.

18. Por otra parte, el legislador el Estado de Durango determina que el régimen de financiamiento de los partidos políticos tendrá las siguientes modalidades (artículo 84 de la Ley electoral local).⁵⁷

⁵⁵ Artículo 302

1. Constituyen infracciones de los partidos políticos a la presente ley:

I. El incumplimiento de las obligaciones señaladas en el artículo 32 y demás disposiciones aplicables de esta ley;

II. El incumplimiento de las resoluciones o acuerdos del Instituto;

III. El incumplimiento de las obligaciones o la infracción de las prohibiciones que en materia de financiamiento y fiscalización les impone la presente ley;

IV. No presentar los informes de precampaña o de campaña, o no atender los requerimientos de información de la Comisión de Fiscalización, en los términos y plazos previstos en esta ley y sus reglamentos;

V. La realización anticipada de actos de precampaña o campaña atribuible a los propios partidos;

VI. Exceder los topes de gastos de campaña;

VII. Incumplir las demás disposiciones previstas en la presente ley en materia de precampañas y campañas electorales;

VIII. La difusión de propaganda política o electoral que contenga expresiones que denigren a las instituciones ya los propios partidos., o que calumnien a las personas;

IX. El incumplimiento de las obligaciones establecidas por la ley aplicable en materia de transparencia y acceso a la información;

X. El incumplimiento de las reglas establecidas para el manejo y comprobación de sus recursos o para la entrega de la información sobre el origen, monto y destino de los mismos;

XI. La omisión o el incumplimiento de la obligación de proporcionar en tiempo y forma, la información que les sea solicitada por los órganos del Instituto, y

XII. La comisión de cualquier otra falta de las previstas en esta ley."

⁵⁶ Artículo 304

1. Constituyen infracciones de los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular a la presente ley:

I. La realización de actos anticipados de precampaña o campaña, según sea el caso;

II. Solicitar o recibir recursos, en dinero o en especie, de personas no autorizadas por esta ley;

III. Omitir en los informes respectivos, los recursos recibidos, en dinero o en especie, destinados a su precampaña o campaña;

IV. No presentar el informe de gastos de precampaña o campaña establecidos en esta ley;

V. Exceder el tope de gastos de precampaña o campaña establecido por el Consejo Estatal, y

VI. El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en esta ley."

⁵⁷ Artículo 84

1. El régimen de financiamiento de los partidos políticos tendrá las siguientes modalidades:

I. Financiamiento público, que prevalecerá sobre los otros tipos de financiamiento;

II. Financiamiento por la militancia;

III. Financiamiento de simpatizantes;

IV. Auto financiamiento; y

V. Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos."

- I. Financiamiento público, que prevalecerá sobre los otros tipos de financiamiento;
- II. Financiamiento por la militancia;
- III. Financiamiento de simpatizantes;
- IV. Auto financiamiento; y
- V. Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

19. Asimismo, la invocada ley electoral establece que no podrán realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos, ni a los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargo de elección popular, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona, y bajo ninguna circunstancia (artículo 85 de la ley electoral local).⁵⁸

I. Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de los Estados ni los Gobiernos Municipales;

- II. Los órganos autónomos previstos en la Constitución y en las leyes estatales;
- III. Los ministros de culto o las asociaciones, iglesias o agrupaciones religiosas;
- IV. Los partidos políticos o las personas físicas o morales extranjeras;
- V. Los organismos internacionales de cualquier naturaleza;
- VI. Las personas que vivan o trabajen en el extranjero; y
- VII. Las empresas mexicanas de carácter mercantil.

20. De conformidad con el artículo 88, párrafo 2, de la ley electoral local, el financiamiento público en ningún caso será mayor a la cantidad que para tal efecto se señale en la partida correspondiente del presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado.⁵⁹

21. El artículo 89 establece que el financiamiento que reciban los partidos políticos por la militancia, de simpatizantes, autofinanciamiento y por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos se sujetarán, entre otras, a las reglas siguientes:⁶⁰

⁵⁸ *ARTICULO 85

1. No podrán realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos, ni a los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargo de elección popular, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona, y bajo ninguna circunstancia:

- I. Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de los Estados ni los Gobiernos Municipales;
- II. Los órganos autónomos previstos en la Constitución y en las leyes estatales;
- III. Los ministros de culto o las asociaciones, iglesias o agrupaciones religiosas;
- IV. Los partidos políticos o las personas físicas o morales extranjeras;
- V. Los organismos internacionales de cualquier naturaleza;
- VI. Las personas que vivan o trabajen en el extranjero; y
- VII. Las empresas mexicanas de carácter mercantil.

2. Los partidos políticos no podrán solicitar créditos provenientes de la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades. Tampoco podrán recibir aportaciones de personas no identificadas, con excepción de las obtenidas mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública.

3. Los partidos políticos en los términos de la fracción VII del artículo 53 de esta ley, deberán tener un órgano interno encargado de la obtención y la administración de sus recursos generales y de campaña, así como de la presentación de los informes a los que se refiere el artículo 95 de este mismo ordenamiento. Dicho órgano se constituirá en los términos y con las modalidades y características que cada partido libremente determine."

⁵⁹ *ARTICULO 88

[...]

2. El financiamiento público en ningún caso será mayor a la cantidad que para tal efecto se señale en la partida correspondiente del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado."

⁶⁰ *ARTICULO 89

1. El financiamiento que reciban los partidos políticos por la militancia, de simpatizantes, autofinanciamiento y por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos, se sujetará a las reglas siguientes:

I. El financiamiento general de los partidos políticos y para sus campañas que provenga de la militancia, estará conformado por las cuotas obligatorias ordinarias y extraordinarias de sus afiliados, por las aportaciones de sus organizaciones sociales y por las cuotas voluntarias y personales que los candidatos aporten exclusivamente para sus campañas conforme a lo siguiente:

- a). El órgano interno responsable del financiamiento de cada partido deberá expedir recibos foliados con registro, en los formatos y modalidades aprobados por la Comisión de Fiscalización, de las cuotas o aportaciones recibidas, de los cuales deberá conservar una copia para acreditar el monto ingresado;
- b). Cada partido político determinará libremente, en el marco de sus documentos básicos y conforme a los acuerdos de sus órganos competentes, los montos mínimos y máximos y la periodicidad de las cuotas ordinarias y extraordinarias de sus afiliados, así como las aportaciones de sus organizaciones; y
- c). Las cuotas voluntarias y personales que los candidatos aporten exclusivamente para sus campañas tendrán el límite que fije el órgano interno responsable del manejo del financiamiento de cada partido. Estos ingresos deberán ser reportados a la autoridad electoral a través de la Comisión de Fiscalización.

II. El financiamiento de simpatizantes estará conformado por las aportaciones o donativos, en dinero o en especie, hechas a los partidos políticos en forma libre y voluntaria por las personas físicas o morales mexicanas con residencia en el País, que no estén comprendidas en el artículo 85 de esta ley. Las aportaciones se deberán sujetar a lo siguiente:

- a). Cada partido político no podrá recibir anualmente aportaciones en dinero de simpatizantes, cuya suma total exceda la cantidad del diez por ciento del tope de gastos establecido para la última campaña para Gobernador;
- b). De las aportaciones en dinero deberán expedirse recibos foliados por los partidos políticos en los que se hará constar los datos de identificación del aportante, salvo que hubieren sido obtenidas mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública, siempre y cuando no impliquen venta de bienes o artículos promocionales. En el caso de colectas, sólo deberá reportarse en el informe correspondiente el monto total obtenido. Las aportaciones en especie se harán constar en un contrato celebrado conforme a las leyes aplicables;
- c). Las aportaciones en dinero que realice cada persona física o moral facultada para ello, tendrá un límite anual equivalente al cero punto cero cinco por ciento del tope de gastos establecido para la última campaña para Gobernador;

I. El financiamiento general de los partidos políticos y para sus campañas que provenga de la militancia, estará conformado por las cuotas obligatorias ordinarias y extraordinarias de sus afiliados, por las aportaciones de sus organizaciones sociales y por las cuotas voluntarias y personales que los candidatos aporten exclusivamente para sus campañas conforme a lo siguiente:

a) El órgano interno responsable del financiamiento de cada partido deberá expedir recibos foliados con registro, en los formatos y modalidades aprobados por la Comisión de Fiscalización, de las cuotas o aportaciones recibidas, de los cuales deberá conservar una copia para acreditar el monto ingresado;

b) Cada partido político determinará libremente, en el marco de sus documentos básicos y conforme a los acuerdos de sus órganos competentes, los montos mínimos y máximos y la periodicidad de las cuotas ordinarias y extraordinarias de sus afiliados, así como las aportaciones de sus organizaciones; y

c) Las cuotas voluntarias y personales que los candidatos aporten exclusivamente para sus campañas tendrán el límite que fije el órgano interno responsable del manejo del financiamiento de cada partido. Estos ingresos deberán ser reportados a la autoridad electoral a través de la Comisión de Fiscalización.

II. El financiamiento de simpatizantes estará conformado por las aportaciones o donativos, en dinero o en especie, hechas a los partidos políticos en forma libre y voluntaria por las personas físicas o morales mexicanas con residencia en el país, que no estén comprendidas en el artículo 85 de esta ley. Las aportaciones se deberán sujetar a lo siguiente:

a) Cada partido político no podrá recibir anualmente aportaciones en dinero de simpatizantes, cuya suma total exceda la cantidad del diez por ciento del tope de gastos establecido para la última campaña para Gobernador;

b) De las aportaciones en dinero deberán expedirse recibos foliados por los partidos políticos en los que se hará constar los datos de identificación del aportante, salvo que hubieren sido obtenidas mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública, siempre y cuando no impliquen venta de bienes o artículos promocionales. En el caso de colectas, sólo deberá reportarse en el informe correspondiente el monto total obtenido. Las aportaciones en especie se harán constar en un contrato celebrado conforme a las leyes aplicables;

c) Las aportaciones en dinero que realice cada persona física o moral facultada para ello, tendrá un límite anual equivalente al cero punto cero cinco por ciento del tope de gastos establecido para la última campaña para Gobernador;

d) Las aportaciones en dinero podrán realizarse en parcialidades y en cualquier tiempo, pero el monto total aportado durante un año por una persona física o moral no podrá rebasar, según corresponda los límites establecidos en el inciso anterior; y

e) Las aportaciones de bienes muebles o inmuebles deberán destinarse únicamente para el cumplimiento del objeto del partido político que haya sido beneficiado con la aportación;

III. El autofinanciamiento estará constituido por los ingresos que los partidos obtengan de sus actividades promocionales, tales como conferencias, espectáculos, juegos y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, de bienes y de propaganda utilitaria así como de cualquier otra similar que realicen para allegarse fondos, las que estarán sujetas a las leyes correspondientes a su naturaleza. Para efectos de esta ley, el órgano interno responsable del financiamiento de cada partido político reportará los ingresos obtenidos por estas actividades en los informes respectivos;

d). Las aportaciones en dinero podrán realizarse en parcialidades y en cualquier tiempo, pero el monto total aportado durante un año por una persona física o moral no podrá rebasar, según corresponda los límites establecidos en el inciso anterior; y

e) Las aportaciones de bienes muebles o inmuebles deberán destinarse únicamente para el cumplimiento del objeto del partido político que haya sido beneficiado con la aportación;

III. El autofinanciamiento estará constituido por los ingresos que los partidos obtengan de sus actividades promocionales, tales como conferencias, espectáculos, juegos y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, de bienes y de propaganda utilitaria así como de cualquier otra similar que realicen para allegarse fondos, las que estarán sujetas a las leyes correspondientes a su naturaleza. Para efectos de esta ley, el órgano interno responsable del financiamiento de cada partido político reportará los ingresos obtenidos por estas actividades en los informes respectivos;

IV. Para obtener financiamiento por rendimientos financieros los partidos políticos podrán crear fondos o fideicomisos con su patrimonio o con las aportaciones que reciban, adicionalmente a las provenientes de las modalidades del financiamiento señaladas en el presente artículo. El financiamiento por rendimientos financieros se sujetará a las siguientes reglas:

a) A las aportaciones que se realicen a través de esta modalidad, les serán aplicables las disposiciones contenidas en el inciso c) de la fracción II de este artículo, del artículo 85 y demás disposiciones aplicables a esta ley y las leyes correspondientes, atendiendo al tipo de operación realizada;

b) Los fondos y fideicomisos que se constituyan serán manejados a través de las operaciones bancarias y financieras que el órgano responsable del financiamiento de cada partido considere conveniente, con excepción de la adquisición de acciones bursátiles; y

c) Los rendimientos financieros obtenidos a través de esta modalidad deberán destinarse para el cumplimiento de los objetivos del partido político.

IV. Para obtener financiamiento por rendimientos financieros los partidos políticos podrán crear fondos o fideicomisos con su patrimonio o con las aportaciones que reciban, adicionalmente a las provenientes de las modalidades del financiamiento señaladas en el presente artículo. El financiamiento por rendimientos financieros se sujetará a las siguientes reglas:

a) A las aportaciones que se realicen a través de esta modalidad, les serán aplicables las disposiciones contenidas en el inciso c) de la fracción II de este artículo, del artículo 85 y demás disposiciones aplicables a esta ley y las leyes correspondientes, atendiendo al tipo de operación realizada;

b) Los fondos y fideicomisos que se constituyan serán manejados a través de las operaciones bancarias y financieras que el órgano responsable del financiamiento de cada partido considere conveniente, con excepción de la adquisición de acciones bursátiles; y

c) Los rendimientos financieros obtenidos a través de esta modalidad deberán destinarse para el cumplimiento de los objetivos del partido político.

Parámetros constitucionales aplicables

El artículo 116, fracción IV, de la Constitución Federal⁶¹ establece el imperativo para que las Constituciones y Leyes de los Estados en materia electoral, garanticen, en lo que interesa, que:

- Los partidos políticos reciban equitativamente financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto en los procesos electorales; así como que se establezca el procedimiento de liquidación en caso de pérdida del registro y el destino de sus bienes y remanentes [inciso g)].
- Se fijen los criterios para establecer los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas y campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones de sus simpatizantes, cuya suma total no excederá el diez por ciento del tope de gastos de campaña que se determine sobre la elección de gobernador; los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos y establezcan las sanciones por el incumplimiento de las disposiciones que se expidan en esas materias [inciso h)].
- Se instituyan bases obligatorias para la coordinación entre el Instituto Federal Electoral y las autoridades electorales locales en materia de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos, en los términos establecidos en los dos últimos párrafos de la base V del artículo 41 de la propia Constitución Federal [inciso k)].

⁶¹ Artículo 116.- (...).

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

- a) Las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; y que la jornada comicial tenga lugar el primer domingo de julio del año que corresponda. Los Estados cuyas jornadas electorales se celebren en el año de los comicios federales y no coincidan en la misma fecha de la jornada federal, no estarán obligados por esta última disposición;
- b) En el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad;
- c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones;
- d) Las autoridades electorales competentes de carácter administrativo puedan convenir con el Instituto Federal Electoral se haga cargo de la organización de los procesos electorales locales;
- e) Los partidos políticos sólo se constituyan por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales, o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa. Asimismo tengan reconocido el derecho exclusivo para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, con excepción de lo dispuesto en el artículo 20., apartado A, fracciones III y VII, de esta Constitución;
- f) Las autoridades electorales solamente puedan intervenir en los asuntos internos de los partidos en los términos que expresamente señalen;
- g) Los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales. Del mismo modo se establezca el procedimiento para la liquidación de los partidos que pierdan su registro y el destino de sus bienes y remanentes;
- h) Se fijen los criterios para establecer los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas y campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones de sus simpatizantes, cuya suma total no excederá el diez por ciento del tope de gastos de campaña que se determine para la elección de gobernador; los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos; y establezcan las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias;
- i) Los partidos políticos accedan a la radio y la televisión, conforme a las normas establecidas por el apartado B de la base III del artículo 41 de esta Constitución;
- j) Se fijen las reglas para las precampañas y las campañas electorales de los partidos políticos, así como las sanciones para quienes las infrinjan. En todo caso, la duración de las campañas no deberá exceder de noventa días para la elección de gobernador, ni de sesenta días cuando sólo se elijan diputados locales o ayuntamientos; las precampañas no podrán durar más de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales;
- k) Se instituyan bases obligatorias para la coordinación entre el Instituto Federal Electoral y las autoridades electorales locales en materia de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos, en los términos establecidos en los dos últimos párrafos de la base V del artículo 41 de esta Constitución;
- l) Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad. Igualmente, que se señalen los supuestos y las reglas para la realización, en los ámbitos administrativo y jurisdiccional, de recuentos totales o parciales de votación;
- m) Se fijen las causales de nulidad de las elecciones de gobernador, diputados locales y ayuntamientos, así como los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales, y
- n) Se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse.

Cabe señalar que los artículos 98, 99, 100 y 101 se encuentran agrupados dentro del Capítulo III, Título Cuarto de la Ley Electoral para el Estado de Durango, denominado "De los topes de gastos de campaña".

Como se dijo, el concepto de invalidez es **infundado**.

Lo anterior es así, en razón de las siguientes consideraciones.

En primer término, es preciso señalar que existe una relación entre los topes de gastos de campaña y el régimen de financiamiento público de los partidos políticos, pues una parte del financiamiento público está destinada, precisamente, a la obtención del voto durante los procesos electorales, mediante las campañas respectivas, precisamente para evitar la injerencia de recursos de procedencia ilícita (reforma constitucional de mil novecientos noventa y seis), de forma tal que, dentro de los topes de gastos de campaña, quedan comprendidos los gastos de propaganda, gastos operativos de la campaña, gastos de propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos y gastos de producción de los mensajes para radio y televisión. Por tanto, constituyen elementos del subsistema local y responden a principios y valores constitucionales estrechamente relacionados: el financiamiento público que reciban los partidos políticos está sujeto a la equidad, y el tope de gastos de campaña constituye un techo infranqueable para que los partidos políticos contiendan en condiciones de igualdad en la contienda.

El concepto de invalidez relativo a que el artículo 98 de la Ley Electoral para el Estado de Durango establece elementos discrecionales y subjetivos, al "delegar" al Consejo Estatal la facultad para fijar o determinar los topes de gastos de campaña, es **infundado**, porque el referido precepto no es, en sí mismo, inválido.

Lo anterior es así, toda vez que, primero, es la propia ley la que determina el órgano facultado para determinar los topes de gastos de campaña y, segundo, establece que lo hará conforme a los criterios establecidos en la propia ley.

Por lo tanto, procede reconocer la validez del artículo 98 de la Ley Electoral para el Estado de Durango.

Asimismo, se controvierte el artículo 99 de la referida ley electoral local. Este artículo establece que los informes de gastos de campaña deberán:

- Presentarse por los partidos políticos por cada una de las campañas de las elecciones respectivas, especificando los gastos que el partido político y el candidato hayan realizado en el ámbito territorial correspondiente. La Comisión de Fiscalización podrá solicitar la información adicional y los desgloses que considere pertinentes.
- Presentarse dentro de los sesenta días siguientes contados a partir del día de la jornada electoral, y
- En cada informe de gastos de campaña será reportado el origen de los recursos que se hayan utilizado para financiar los gastos correspondientes a los rubros señalados en el artículo 223 de la propia ley (es decir, gastos de propaganda, gastos operativos de la campaña, gastos de propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos y gastos de producción de los mensajes para radio y televisión), así como el monto y destino de dichas erogaciones.

Este Tribunal Pleno estima que la referida norma legal impugnada, al regular lo relativo a los informes de gastos de campaña, para efectos de la fiscalización, no resulta contraria al artículo 116, fracción IV, inciso h), de la Constitución Federal.

En efecto, la norma establece el deber de los partidos de presentar los informes de gastos de campaña por cada una de las campañas de las elecciones respectivas; la facultad de la Comisión de Fiscalización para solicitar la información adicional y los desgloses que considere pertinentes; el plazo para su presentación; el deber de los partidos políticos de reportar en cada informe el origen de los recursos que se hayan utilizado para financiar los gastos correspondientes a los rubros relativos a gastos de propaganda, gastos operativos de la campaña, gastos de propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos y gastos de producción de los mensajes para radio y televisión, así como el monto y destino de dichas erogaciones.

De esa forma (en conjunción con otras disposiciones aplicables), el legislador del Estado de Durango cumplió razonablemente con la obligación constitucional prevista en el invocado artículo 116, fracción IV, inciso h), de la Constitución Federal conforme a la cual las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán, entre otros aspectos, que se fijen los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos, ya que el deber de los partidos políticos de presentar los informes de gastos de campaña, en forma oportuna y con todos los requisitos exigidos en la norma bajo análisis, así como las respectivas facultades de la Comisión de Fiscalización permitirán el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos.

Por consiguiente, procede reconocer la validez del artículo 98 de la ley electoral local.

Por otra parte, el artículo 100, párrafo 1, también impugnado, establece que no se considerarán dentro de los topes de gastos de campaña los gastos que realicen los partidos para su operación ordinaria y para el sostenimiento de sus órganos directivos y de sus organizaciones. Esta norma no es sino una regla conceptual para el efecto de no considerar dentro de los "topes de campaña", concepto que tiene cobertura constitucional en el invocado artículo 116, fracción IV, inciso h), de la Constitución Federal, los gastos que realicen los partidos para su operación ordinaria y para el sostenimiento de sus órganos directivos y de sus organizaciones, lo que encuentra justificación en el hecho de que son gastos que los partidos políticos destinan para lo que pueden calificarse como "actividades ordinarias permanentes" [para usar la expresión que el Poder Constituyente Permanente emplea en el inciso g) de la fracción IV del artículo 116 constitucional] y que son distintos de los gastos específicamente destinados a la obtención del voto durante los procesos electorales constitucionales. Por consiguiente, no se advierte en qué forma el precepto bajo análisis pueda contravenir el artículo 116, fracción IV, incisos g) y h), de la Constitución Federal, razón por la cual procede reconocer la validez del artículo 100 de la ley electoral local.

Finalmente, se controvierte el artículo 101 de la Ley Electoral para el Estado de Durango, que establece que la Comisión de Fiscalización tendrá la obligación de verificar que los informes contengan lo señalado en el artículo 96 de la propia ley (que se refiere a los elementos que deberán contener los informes sobre el origen, monto y destino de los ingresos que los partidos políticos y las agrupaciones políticas reciban por cualquier modalidad de financiamiento) y deberá informar al Consejo Estatal de cualquier irregularidad, para que éste proceda conforme a derecho.

La referida disposición legal es congruente con lo dispuesto en el artículo 116, fracción IV, inciso h), de la Constitución Federal.

En efecto, la norma general controvertida tiene encuadre constitucional, ya que la obligación de la Comisión de Fiscalización de verificar que se acate lo señalado en el artículo 96 de la propia ley (que se refiere a los elementos que deberán contener los informes sobre el origen, monto y destino de los ingresos que los partidos políticos y las agrupaciones políticas reciban por cualquier modalidad de financiamiento) y el deber de informar al Consejo Estatal de cualquier irregularidad, para que éste proceda conforme a derecho, encuentra fundamento en el invocado artículo 116, fracción IV, inciso h), de la Constitución Federal que establece que las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán, entre otros aspectos, que se fijen los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos y establezcan las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en esas materias, habida cuenta de que las mencionadas obligaciones legales a cargo de la Comisión de Fiscalización son necesarias para garantizar el principio de transparencia en la materia, pues forman parte de los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos.

Por todas las razones anteriores, procede reconocer la validez de los artículos 98, 99, 100 y 101 de la Ley Electoral para el Estado de Durango.

6. Facultades conferidas al Consejo Estatal para declarar la validez de la elección y otorgar la constancia de mayoría al candidato ganador de la elección de gobernador.

Normas generales impugnadas:

Artículos 275, párrafo 1, fracción III, 290, párrafo 1, fracción I, inciso d), y 291, párrafo 1, fracciones I, II y III, de la Ley Electoral para el Estado de Durango.

Argumentos de invalidez

Los diputados promoventes sostienen que los artículos 275, párrafo 1, fracción III, 290, párrafo 1, fracción I, inciso d), y 291, párrafos 1, fracciones I, II y III, de la Ley Electoral para el Estado de Durango resultan inconstitucionales, al conferir facultades al Consejo Estatal del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango para hacer la declaración de validez de la elección de Gobernador del Estado y la de Gobernador Electo y entregar la constancia respectiva.

Los diputados locales impugnantes sostienen que las referidas disposiciones legales contravienen el artículo 97 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, que confiere al Tribunal Estatal Electoral la atribución de realizar la declaración de validez de la elección de Gobernador y declarará electo como tal al ciudadano que hubiese obtenido el mayor número de votos, razón por la cual duplicar facultades en la ley electoral local, en contravención del "precepto constitucional" [sic], es del todo inválido.

Al respecto, la minoría parlamentaria promovente observa, en el concepto de invalidez marcado como inciso H), que en la Constitución local existe una antinomia entre lo dispuesto en los 25 y 97 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Hidalgo, ya que confieren al Consejo Estatal del Instituto estatal electoral y al Tribunal Estatal Electoral, respectivamente, la facultad de realizar la declaración de validez de la elección de Gobernador y declarar electo como tal al ciudadano que hubiese obtenido el mayor número de votos; antinomia que trasciende a la ley electoral local.

Cuestión por dilucidar

¿Resulta inconstitucional que el legislador local confiera al Consejo Estatal atribuciones para calificar la elección de gobernador del Estado?

Juicio de constitucionalidad

Si bien, a primera vista, los promoventes plantean una cuestión de contraste con la Constitución local y no con la Constitución Federal (supuesto en el cual el concepto de invalidez respectivo sería inoperante), lo cierto es que, de acuerdo con una lectura integral del escrito inicial de demanda,⁶² cabe desprender que su argumento está encaminado a mostrar que las normas legales cuestionadas contravienen los principios rectores de la función estatal electoral establecidos en el artículo 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal, particularmente la certeza y la objetividad.

Señalada así la cuestión efectivamente planteada, el concepto de invalidez bajo estudio es **infundado**, según se muestra a continuación.

Conviene tener presente el texto de las disposiciones legales impugnadas:

"ARTICULO 275. La etapa posterior a la elección comprende:***I. En los Consejos Municipales:***

- a). La recepción de los paquetes electorales relativos a la elección de los integrantes de los Ayuntamientos, diputados y gobernador;***
- b). La realización del cómputo municipal de la elección de los integrantes de los Ayuntamientos;***
- c). La expedición de las constancias de mayoría y de asignación de regidores de representación proporcional y declaración de validez de la elección de integrantes de los ayuntamientos;***
- d). La difusión de la información sobre los resultados del cómputo municipal;***
- e). La recepción de los medios de impugnación y el inicio del trámite correspondiente, conforme a lo dispuesto por la ley de la materia;***
- f). La remisión de los medios de impugnación al Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado y la documentación correspondiente, conforme a lo dispuesto por la ley de la materia;***
- g). La remisión de la documentación de la elección Municipal al Consejo Estatal y, en su caso, al Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado.***

II. En los Consejos Municipales cabecera de Distrito:

- a). La recepción de los paquetes electorales relativos al elección de Diputados y Gobernador;***
- b). La realización del cómputo distrital de la elección de diputados electos por el principio de mayoría relativa;***
- c). La expedición de las constancias de mayoría y declaración de validez de la elección de diputados electos por el principio de mayoría relativa;***
- d). La difusión de la información sobre los resultados del cómputo distrital;***
- e). La recepción de los medios de impugnación y el inicio del trámite correspondiente, conforme a lo dispuesto por la ley de la materia;***
- f). La remisión de los medios de impugnación al Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado y la documentación correspondiente, conforme a lo dispuesto por la ley de la materia;***
- g). La remisión de la documentación de la elección Municipal al Consejo Estatal y, en su caso, al Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado.***

II. En los Consejos Municipales cabecera de Distrito:

- a). La recepción de los paquetes electorales relativos a la elección de Diputados y Gobernador;***

⁶² Véase las fojas 51 a 53 del escrito inicial de demanda de la minoría parlamentaria, en el presente expediente, en donde se aduce como precepto violado el artículo 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal.

- b). La realización del cómputo distrital de la elección de diputados electos por el principio de mayoría relativa;
- c). La expedición de las constancias de mayoría y declaración de validez de la elección de diputados electos por el principio de mayoría relativa;
- d). La difusión de la información sobre los resultados del cómputo distrital;
- e). La recepción de los medios de impugnación y el inicio del trámite correspondiente, conforme a lo dispuesto por la ley de la materia;
- f). La remisión de los medios de impugnación al Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado y la documentación correspondiente, conforme a lo dispuesto por la ley de la materia;
- g). La remisión de la documentación de la elección distrital al Consejo Estatal y, en su caso, al Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado.

III. En el Consejo Estatal:

- a). La aprobación del informe general sobre el desarrollo de las elecciones estatales;
- b). La recepción de los informes particulares sobre las actividades y cómputo de los Consejos Municipales;
- c). Hacer el cómputo de la votación total por circunscripción plurinominal de Diputados de representación proporcional, hacer la declaración de validez de Diputados, por este principio, hacer la designación correspondiente al principio de representación proporcional y otorgar las constancias respectivas en los términos de esta ley;
- d). Hacer el cómputo estatal de la elección de Gobernador del Estado, así como la declaración de validez de la elección y la de gobernador electo, y entregar la constancia respectiva; y
- e). La recepción de los medios de impugnación y el inicio del trámite conforme a lo dispuesto por la ley de la materia.

IV. En el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado:

- a). Sustanciar y resolver los medios de impugnación, y
- b). Realizar las correcciones de los cómputos, en su caso.

ARTICULO 289

1. El cómputo estatal para la elección de gobernador es el procedimiento por el cual el Consejo Estatal determina, mediante la suma de los resultados anotados en las actas de cómputo distrital, la votación obtenida en la elección de gobernador.

ARTICULO 290

1. El Consejo Estatal, celebrará sesión para realizar el cómputo de gobernador y diputados de representación proporcional, a las ocho horas, del segundo miércoles después de las elecciones ordinarias, salvo que se actualicen los supuestos previstos en los párrafos 2 o 5 del artículo 287 de esta ley en alguno de los consejos municipales cabecera de distrito, caso en el cual la sesión de cómputo deberá celebrarse el segundo domingo siguiente al de la verificación de la jornada electoral, bajo las siguientes reglas:

I. Del Cómputo para gobernador:

- a). Se tomará nota de los resultados que consten en cada una de las actas de cómputo distrital;
- b). La suma de estos resultados constituirá el cómputo para gobernador;
- c). Se harán constar en el acta circunstanciada de la sesión los resultados del cómputo y los incidentes que ocurrieren durante la misma; y
- d). Realizadas las anteriores operaciones hará la declaración de validez de la elección de Gobernador, declarará electo como tal, al ciudadano que hubiese obtenido el mayor número de votos y hará entrega de la constancia respectiva.

II. Del cómputo para Diputados de Representación Proporcional:

- a). Se tomará nota de los resultados que consten en las actas de cómputo distrital de la circunscripción;
- b). La suma de esos resultados constituirá el cómputo de la votación total emitida en la circunscripción; y
- c). Se harán constar en el acta circunstanciada de la sesión los resultados del cómputo y los incidentes que ocurrieron.

ARTICULO 291**1. El presidente del Consejo Estatal deberá:**

I. Expedir, al concluir el cómputo, la constancia de mayoría al candidato a gobernador que hubiere obtenido la mayoría de votos;

II. Fijar en el exterior del local del Instituto, los resultados del cómputo de Gobernador;

III. Integrar el expediente del cómputo de Gobernador con el original de las actas de los cómputos distritales, el original del acta del cómputo de Gobernador, el original del acta circunstanciada de la sesión y el informe del propio Presidente sobre el desarrollo del proceso electoral;

IV. Remitir el expediente integrado al Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado, en caso de impugnación, para los efectos previstos en la ley de la materia, conservando en su poder una copia certificada de cada uno de los documentos que lo integran; y

V. A petición oficial del Congreso, o del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado, remitirá informe circunstanciado de la elección de gobernador del Estado.

Acorde con las disposiciones legales aplicables, cabe identificar, en lo que interesa, los siguientes elementos normativos:

1. La etapa posterior a la elección comprende, entre otros aspectos:

1.1. En el Consejo Estatal, la realización del cómputo estatal de la elección de Gobernador del Estado, así como la declaración de validez de la elección y la declaración de gobernador electo y entrega de la constancia respectiva.

1. 2. En el Tribunal Estatal Electoral, sustanciar y resolver los medios impugnativos y realizar las correcciones de los cómputos, en su caso.

2. El "cómputo estatal" para la elección de gobernador es el procedimiento por el cual el Consejo Estatal determina, mediante la suma de los resultados anotados en las actas de cómputo distrital, la votación obtenida en la elección de gobernador.

3. El Consejo Estatal celebrará sesión para realizar el cómputo estatal para la elección de gobernador y diputados de elección presidencial a las ocho horas del segundo miércoles, salvo que se actualicen los supuestos previstos en los párrafos 2 o 5 del artículo 287 de la Ley Electoral para el Estado de Durango (supuestos referidos al recuento de votos en sede administrativa) en alguno de los consejos municipales cabecera de distrito, caso en el cual la sesión de cómputo deberá celebrarse el segundo domingo siguiente al de la verificación de la jornada electoral.

4. La sesión en que se realizará el cómputo de gobernador se verificará bajo las siguientes reglas:

4. 1. Se tomará nota de los resultados que consten en cada una de las actas de cómputo distrital.

4. 2. La suma de esos resultados constituirá el cómputo para gobernador.

4. 3. Se harán constar en el acta circunstanciada de la sesión los resultados del cómputo y los incidentes que ocurrieren durante la misma, y

4. 4. Realizadas las anteriores operaciones, i) hará la declaración de validez de la elección de Gobernador; ii) declarará electo como tal al ciudadano que hubiese obtenido el mayor número de votos, y (iii) hará entrega de la constancia respectiva.

5. El Presidente del Consejo Estatal deberá:

5. 1. Expedir, al concluir el cómputo, la constancia de mayoría al candidato a gobernador que hubiere obtenido la mayoría de votos;

5. 2. Fijar en el exterior del local del instituto, los resultados del cómputo de Gobernador;

5. 3. Integrar el expediente del cómputo de Gobernador con el original de las actas de los cómputos distritales, el original del acta del cómputo de Gobernador, el original del acta circunstanciada de la sesión y el informe del propio Presidente sobre el desarrollo del proceso electoral.

5. 4. Remitir el expediente integrado al Tribunal Estatal Electoral, en caso de impugnación, para los efectos previstos en la ley de la materia, conservando en su poder una copia certificada de cada uno de los documentos que lo integran.

6. El artículo 291, párrafo 1, fracción IV, de la Ley Electoral para el Estado de Durango hace una remisión expresa a la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Durango, que regula el sistema de medios de impugnación.

6. 1 El sistema de medios de impugnación regulado en la invocada ley tiene por objeto garantizar, entre otros aspectos, que todos los actos, omisiones, acuerdos o resoluciones de las autoridades electorales se sujeten invariablemente, según corresponda, a los principios de constitucionalidad y de legalidad, así como la definitividad de los distintos actos y etapas de los procesos electorales.

6. 2. El citado sistema de medios de impugnación se integra, entre otros, por el juicio electoral.

6. 3. El juicio electoral tiene por objeto garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos, acuerdos y resoluciones de las autoridades electorales en los términos señalados en la propia ley.

6. 4. El juicio electoral será aplicable y procederá fuera y durante los procesos electorales locales ordinarios y extraordinarios, en los términos y formas que establece la propia ley.

6. 5. Fuera del proceso electoral ordinario o extraordinario, el juicio electoral procederá, entre otras hipótesis de procedencia, contra los resultados de los cómputos municipales, distritales y estatales, así como las constancias que en los mismos se expidan, así como en contra de la declaratoria de validez de las elecciones de gobernador del Estado.

Juicio de constitucionalidad

Es preciso señalar que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 126/2008 y sus acumuladas 127/2008 y 128/2008, falladas el veintiocho de septiembre de dos mil nueve, determinó declarar **inatendible** el concepto de invalidez relativo a la contradicción existente entre los artículos 25, reformado mediante el Decreto Número 187 impugnado en aquellas y 97 de la Constitución Política del Estado de Durango, por supuestamente otorgarse la misma facultad (realizar la declaración de validez de la elección de Gobernador y declarar electo como tal al ciudadano que hubiese obtenido el mayor número de votos) a dos órganos distintos (Instituto Electoral y de Participación Ciudadana Local y Tribunal Electoral Estatal). Lo anterior, por no existir ya materia de impugnación sobre la cual pronunciarse.

Lo anterior es así, porque el dieciséis de junio de dos mil nueve año, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Durango el Decreto Número 286, por virtud del cual se reformó, entre otros, el artículo 97, que suprimió la atribución conferida al Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de realizar la declaración de validez de la elección de Gobernador y declarar electo como tal al ciudadano que hubiese obtenido el mayor número de votos, una vez resueltas, en su caso, las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma.

Consecuentemente, se reconoció la validez de los párrafos séptimo y noveno de la fracción IV del párrafo segundo del artículo 25 de la Constitución Política del Estado de Durango, objeto de reforma mediante el Decreto Número 187.

En efecto, en la sentencia referida se estableció:

"Como se advierte, con motivo de la citada reforma, el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado ya no cuenta con la atribución de "realizar la declaración de validez de la elección de Gobernador y declarar electo como tal al ciudadano que hubiese obtenido el mayor número de votos, una vez resueltas, en su caso, las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma", que antes se le confería, correspondiendo ahora, en exclusiva, al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana Estatal, el ejercicio de tal atribución.

De este modo, aun cuando el artículo 97 de la Constitución Política del Estado de Durango no fue combatido, al no haber sido reformado mediante el Decreto Número 187 impugnado, con la reforma de que fue objeto con posterioridad, mediante el Decreto Número 286, al que se ha hecho alusión, dejó de existir cualquier posibilidad de contradicción entre este artículo y el diverso 25 de la Constitución Política Local que, en su párrafo segundo, fracción IV, párrafo noveno, faculta al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado para realizar la declaración de validez de la elección de Gobernador y declarar electo como tal al ciudadano que hubiese obtenido el mayor número de votos."

Sentado lo anterior, el concepto de invalidez bajo estudio, como se dijo, resulta infundado, como se muestra a continuación.

Primero, como se indicó, al reformarse el artículo 97 de la Constitución local se suprimió la facultad del Tribunal Electoral del Estado de Durango consistente en realizar la declaración de validez de la elección de Gobernador del Estado y declarar electo como tal al ciudadano que hubiese obtenido el mayor número de votos, razón por la cual se disolvió la fuente de la supuesta contradicción normativa alegada y, por lo tanto, se considera que no se vulneran los principios constitucionales de certeza y objetividad en materia electoral.

Segundo, una interpretación sistemática y funcional de las disposiciones aplicables permite apreciar que el legislador local estableció tanto en la Constitución local (artículo 25, fracción IV, párrafo noveno)⁶³ como en la Ley Electoral del Estado de Durango una atribución exclusiva a cargo del Consejo Estatal y, por tanto, en sede administrativa, para hacer el cómputo estatal de la elección de gobernador de Estado, emitir la declaración de validez de la elección y la declaración de gobernador electo.

En sede administrativa, la atribución relativa a la elección de Gobernador del Estado comprende los siguientes actos:

- i) El cómputo estatal de la elección de Gobernador del Estado;
- ii) La declaración de validez de la elección de Gobernador;
- iii) La declaración de gobernador electo, y
- iv) La entrega de la constancia respectiva.

Como se indicó, la etapa posterior a la elección comprende, en el ámbito administrativo, específicamente en el Consejo Estatal, la calificación de la elección de Gobernador del Estado (que comprende los actos señalados).

En el ámbito judicial, es decir, en el Tribunal Estatal Electoral, la etapa de la elección posterior a la elección comprende:

- i) Sustanciar y resolver los medios impugnativos, y
- ii) Realizar las correcciones de los cómputos, en su caso.

Así, la atribución conferida por el legislador del Estado de Durango al Consejo Estatal para aquilatar, en sede administrativa, la elección de gobernador del Estado no es, en sí misma, inconstitucional, pues respeta los principios rectores de certeza y objetividad.

⁶³ "Artículo 25.-

[...]

IV. La organización de las elecciones, es una función estatal que se realiza a través de, un organismo público autónomo, que se denominará Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración concurrirán el Poder Legislativo del Estado, los partidos políticos y los ciudadanos según lo disponga la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad, equidad e independencia, serán principios rectores.

El Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango, será autoridad en la materia, profesional en su desempeño e independiente en su funcionamiento y decisiones; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos y técnicos de vigilancia y control.

El Órgano Superior de Dirección, denominado Consejo Estatal Electoral, se integrará por siete consejeros electorales, de entre los cuales uno fungirá como presidente, designados en los términos que establezca la ley, con derecho a voz y voto; por los representantes del Poder Legislativo, quien designará uno por cada grupo parlamentario; por un representante nombrado por cada partido político con registro y un Secretario Ejecutivo, los que tendrán derecho a voz, de acuerdo con los requisitos y procedimientos que establezca la ley de la materia.

Los órganos ejecutivos y técnicos, dispondrán del personal necesario para prestar el servicio profesional electoral. Los órganos de vigilancia se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos con los requisitos y procedimientos que la Ley establezca. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.

Los Consejeros Electorales del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango, deberán satisfacer los requisitos que señale la ley y serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros de la legislatura, de entre los aspirantes que hayan atendido la convocatoria previamente emitida por el Congreso del Estado. La ley señalará las reglas y el procedimiento correspondientes para la elección y, en su caso ratificación. Durante los recesos del Congreso del Estado, para la elección de los Consejeros Electorales, se convocará a un periodo extraordinario de sesiones, por lo que la designación será una decisión soberana del Congreso, en materia electoral.

La Unidad de Fiscalización del Instituto Federal Electoral, será el conducto para que el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango, pueda acceder a la información reservada, conforme al secreto bancario, fiduciario y fiscal.

El Consejo Estatal Electoral integrará una Comisión de Fiscalización que tendrá a su cargo la recepción y revisión integral de los informes que presenten los partidos respecto del origen y monto de los recursos que reciben por cualquier modalidad de financiamiento, así como su destino y aplicación.

El Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango, tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades relativas al padrón y lista de electores, preparación de la jornada electoral, cómputos y otorgamiento de constancias; en los términos que señale la ley, capacitación electoral y educación cívica e impresión de materiales electorales, así como la regulación de la observación electoral, de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales. Asimismo, atenderá lo relativo a los derechos, prerrogativas y fiscalización de los recursos de las agrupaciones y de los partidos políticos. Las sesiones de todos los órganos colegiados electorales, serán públicas en los términos que determine la ley.

El Consejo Estatal del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango, realizará la declaración de validez de la elección de Gobernador y declarará electo como tal, al ciudadano que hubiese obtenido el mayor número de votos.

[...] [Énfasis añadido]

Por lo tanto, procede reconocer la validez de los artículos 275, párrafo 1, fracción III, 290, párrafo 1, fracción I, inciso d), y 291, párrafo 1, fracciones I, II y III, de la Ley Electoral para el Estado de Durango.

7. Facultades conferidas al Consejo Estatal para ampliar los plazos fijados en la propia ley a las diferentes etapas del proceso electoral.

Normas generales impugnadas: artículo 24, párrafo 1, de la Ley Electoral para el Estado de Durango.

Argumentos de invalidez

El partido promovente plantea que la norma general impugnada contraviene los principios rectores de la función electoral.

El artículo 24 de la ley electoral local es del tenor literal siguiente:

"ARTICULO 24

1. El Consejo Estatal podrá ampliar los plazos fijados en esta ley, a las diferentes etapas del proceso electoral cuando a su juicio haya imposibilidad material para realizar dentro de ellos los actos para los cuales se establecen.

2. En el caso de elecciones extraordinarias, el Instituto ajustará dichos plazos, conforme a la fecha señalada para las elecciones, en la convocatoria respectiva.

3 En ningún caso podrá participar en elecciones ordinarias o extraordinarias, el partido político que hubiere perdido su registro, con anterioridad a la fecha en que estas deban celebrarse."

Cuestión que se plantea

¿La norma general impugnada, conforme a la cual el Consejo Estatal podrá ampliar los plazos fijados legalmente en relación con las diferentes etapas del proceso electoral cuando, a su juicio, haya imposibilidad material para realizar dentro de ellos los actos para los cuales se establecen, es acorde con los principios rectores de la función estatal electoral, particularmente con los de certeza y objetividad?

Juicio de constitucionalidad

El concepto de invalidez hecho valer por el partido político promovente es **infundado**, como se muestra a continuación.

Mediante la norma general impugnada, el legislador del Estado de Durango confiere al Consejo Estatal, el órgano superior de dirección del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango (artículo 110 de la ley electoral local),⁶⁴ la potestad para ampliar los plazos fijados en la propia ley relacionados con las diferentes etapas del proceso electoral cuando, "a su juicio haya imposibilidad material" para realizar dentro de ellos los actos para los cuales se establecen.

La inclusión en la formulación normativa respectiva de la expresión "a su juicio" indica que la norma legal reclamada deja al Consejo Estatal la decisión para ampliar los plazos fijados en la propia ley cuando estime que haya "imposibilidad material" para realizar dentro de los plazos los actos para los cuales se establecen.

A mayor abundamiento, cabe invocar el principio general de que nadie está obligado a lo imposible, que no es sino una manifestación de la vinculación estrecha que debe haber entre Derecho y racionalidad, razón por la cual resulta válida la potestad conferida al Consejo Estatal para ampliar los plazos fijados legalmente a las diferentes etapas del proceso electoral cuando a su juicio haya imposibilidad material para realizar dentro de ellos los actos para los cuales se establecen, toda vez que permite que dicho órgano pueda extender tales plazos siempre y cuando exista imposibilidad material para realizar dentro de ellos los actos para los cuales se establecen.

El referido órgano superior de dirección del Instituto Estatal Electoral está limitado en su actuar, porque sólo podrá ampliar los plazos de que se trate cuando se actualicen los hechos operativos de la norma relativos a que exista imposibilidad material. En caso contrario, su actuar será ilegal.

En todo caso, de conformidad con el artículo 116, fracción IV, inciso I), de la Constitución Federal, las determinaciones del Consejo Estatal están sujetas a control jurisdiccional y toda vez que en la integración de dicho órgano superior de dirección participan representantes de los partidos políticos, los mismos están en aptitud de impugnar los actos y decisiones de dicho órgano.

⁶⁴ Artículo 110

1. El Consejo Estatal es el órgano superior de Dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad, equidad e independencia guíen todas las actividades del Instituto."

Idéntico criterio se siguió por este Tribunal Pleno de la Suprema Corte, al resolver la acción de inconstitucionalidad 2/2009 y su acumulada 3/2009.

Lo anterior, en el entendido de que el Consejo Estatal deberá tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso m), de la Constitución Federal, conforme con el cual las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral debe garantizar que se fijen los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de la definitividad de las etapas de los procesos electorales.

En consecuencia, el Consejo Estatal deberá ejercer, en forma prudente y razonable, la facultad bajo estudio para no impactar negativamente la etapa posterior a la elección que se desarrolla en el Tribunal Estatal Electoral, específicamente lo relativo a la sustanciación y resolución de los medios impugnativos. Lo anterior está implicado en la formulación normativa de la norma general reclamada cuando dice que será a "juicio" del Consejo Estatal.

Por lo tanto, al resultar infundado el concepto de invalidez bajo estudio, procede declarar la validez del artículo 24, párrafo 1, de la Ley Electoral para el Estado de Durango.

8. Designación del Presidente del Consejo Estatal

Normas generales impugnadas: artículo 111 de la Ley Electoral para el Estado de Durango.

Argumentos de invalidez

El partido político impugnante sostiene que la norma general impugnada viola los artículos 10, 14, 16, 41, fracción V, 116, fracción IV, inciso b), y 133 de la Constitución Federal, en particular el artículo 41, fracción V, que, aduce, establece las bases que los Congresos de los Estados deben observar para crear su propio órgano electoral.

En ese sentido, agrega, los consejeros ciudadanos que integrarán el máximo órgano electoral, de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución Federal, son electos por el Congreso, especificando quién de los elegidos será el Consejero Presidente, contrario a ello el Congreso del Estado de Durango otorga atribuciones a los mismos consejeros que eligió para que, dentro de los siete, elijan entre ellos mismos al Presidente, situación que va en contra de lo establecido en la Carta Magna.

En lo referente a la falta definitiva de un Consejero propietario y su suplente deberá elegirse a un propietario y suplente para que concluya el periodo, sin señalar específicamente cuál será el procedimiento de elección, lo cual resulta ser subjetivo y falto de claridad, hasta cierto punto confuso, en razón de que las atribuciones y competencia que tiene el Congreso del Estado, se le reconocen al Consejo Estatal, como lo es que el propio Consejo elija a su Presidente.

En la norma legal impugnada se establece que tanto el Consejero Presidente como los Consejeros Electorales podrán ser removidos, lo que atenta contra los principios de certeza, legalidad y profesionalismo, principios que deben regir las actuaciones del Consejo Estatal, más aun lo absurdo de ello es que la remoción de Presidente la pueden solicitar las dos terceras partes del Consejo Estatal, mientras que para remover a un Consejero Electoral se necesitan las dos terceras partes del Congreso del Estado, procedimiento por demás ilegal, además, como se dijo, falto de certeza, objetividad y profesionalismo.

Continuando con lo absurdo de la ley electoral local, se da el supuesto de que, en caso de que el Presidente del Consejo renuncie, el Consejo Estatal nombrará a un Presidente para que termine el periodo faltante, sin mencionar de qué manera se realizará la elección.

Similar circunstancia ocurre en el supuesto de que el Consejero Presidente se ausente, manejando temporalidades en cuanto a que si se ausenta por más de un mes se designará a un presidente interino pero si excede de seis meses se nombrará a un presidente sustituto.

Las normas generales impugnadas atentan contra los principios de la función electoral establecidos en el artículo 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal.

Es evidente la falta de previsión con que el Congreso del Estado se conduce al reformar, derogar y adicionar, de esa forma diversas disposiciones de la ley electoral local de la manera en que pretende hacerlo, quebrantando lo dispuesto por la Constitución Federal.

Cuestión por dilucidar

Los aspectos que el partido político promovente reclama en relación con la norma legal impugnada (es decir, el artículo 111 de la Ley Electoral para el Estado de Durango) son:

- La designación del Consejero Presidente.
- La falta de un procedimiento en caso de falta definitiva de un Consejero propietario y su suplente.
- Los procedimientos para la remoción del Consejero Presidente y los Consejeros Electorales.
- La falta de un procedimiento para la elección del Consejero Presidente en caso de renuncia.
- Las reglas para regular las ausencias temporales del Consejero Presidente.

Juicio de constitucionalidad

Ante todo, conviene tener presente el texto de la norma general impugnada:

"ARTICULO 111

1. El Consejo Estatal, residirá en la capital del Estado y se integrará de la siguiente forma:

I. Siete Consejeros Electorales, de entre los cuales se elegirá al Consejero Presidente y siete suplentes respectivos, su designación será de forma escalonada;

II. Un representante por cada uno de los grupos parlamentarios integrados en el Congreso;

III. Un representante por cada uno de los partidos políticos; y

IV. El Secretario Ejecutivo, quien será designado por el voto de las dos terceras partes de los Consejeros Electorales de la terna que proponga el Presidente del Consejo Estatal.

a). El Presidente del Consejo, será designado libremente por las dos terceras partes de los Consejeros Electorales que integran el Consejo Estatal, con una duración de tres años pudiendo ser reelecto;

b). Los Consejeros del Poder Legislativo, serán designados por cada uno de los grupos parlamentarios representados en el Congreso. Los Consejeros del Poder Legislativo, concurrirán a las Sesiones del Consejo Estatal, con derecho a voz exclusivamente. Por cada Consejero propietario del Poder Legislativo, se designará al respectivo suplente;

c). En caso de vacante de los Consejeros del Poder Legislativo, el Presidente del Consejo Estatal se dirigirá al Congreso a fin de que haga las designaciones correspondientes;

2. Los Consejeros Electorales serán electos conforme a las siguientes bases:

I. El congreso emitirá oportunamente la convocatoria correspondiente, publicándola en el Periódico Oficial y en los medios que apruebe el propio Congreso, dirigida a los ciudadanos residentes en la Entidad, a efecto de que se presenten como aspirantes a integrar el Consejo Estatal, debiendo el Congreso registrar las solicitudes que cumplan con lo establecido en la convocatoria y en esta ley;

II. La convocatoria deberá contener, por lo menos, el plazo de la inscripción, los requisitos establecidos en el artículo 112 de esta ley, el número de Consejeros que se requieren, así como el procedimiento a seguir para la selección de los candidatos y su posterior designación;

III. Una vez recibidas las solicitudes, el Congreso a través de la Comisión de Gobernación, examinará en forma objetiva e imparcial, las solicitudes registradas e integrará una relación de ternas con los ciudadanos que reúnan los requisitos contemplados en la convocatoria y en esta ley, misma que se publicará en estrados del propio Congreso por un plazo de tres días.

En caso de inconformidad por la integración de las ternas, el interesado lo hará valer por escrito ante el Pleno del Congreso, dentro de las veinticuatro horas siguientes al vencimiento de su publicación, quien resolverá ratificando o no el dictamen de la Comisión.

De no ratificarse el dictamen de la comisión, ésta deberá elaborar un nuevo dictamen ajustándose a los lineamientos del Pleno del Congreso, dicho dictamen se someterá al Pleno para los efectos del párrafo siguiente.

En caso de que no haya impugnación o bien se ratifique el dictamen correspondiente, éste se someterá al Pleno del Congreso del Estado para elegir de cada terna un Consejero Electoral propietario y su respectivo suplente, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros.

IV. Si en una primera votación no se obtuviera esta mayoría calificada, se procederá a realizar una segunda votación en los términos de la fracción anterior. En caso de no lograrse la elección de Consejeros Propietarios y sus respectivos suplentes, se utilizará el procedimiento de insaculación hasta completarlos. La ausencia de los propietarios será cubierta por su respectivo suplente;

V. En caso de falta definitiva del Consejero propietario y su suplente, se designará un consejero propietario y su respectivo suplente, para concluir el periodo del faltante;

VI. Los Consejeros Electorales propietarios y suplentes durarán en su cargo nueve años y no podrán ser reelectos;

VII. Las reglas y procedimientos para verificar el cumplimiento de los requisitos, así como para la elección o, en su caso, insaculación de los Consejeros Electorales, serán las que disponga el Congreso;

VIII. Los partidos políticos designarán un representante con voz pero sin voto, y

IX. Los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones, podrán en todo momento sustituir a sus representantes, dando con oportunidad el aviso correspondiente al Presidente del Consejo Estatal.

3. Sólo el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales, tendrán derecho a voz y voto.

4. Por cada Consejero o representante propietario se designará un suplente.

5. Procederá la remoción del cargo de Consejero Presidente del Consejo Estatal, para lo cual se requerirá el voto de las dos terceras partes del Consejo Estatal en los siguientes casos:

I. Por causas graves a juicio del Consejo Estatal que atenten contra los principios rectores de la función electoral; y

II. Por dejar de cumplir con los requisitos para ser Consejero Electoral previstos en esta ley.

6. Procederá la remoción del cargo de Consejero Electoral del Consejo Estatal para lo cual se requerirá el voto de las dos terceras partes del Congreso del Estado en los siguientes casos:

I. Por causas graves a juicio del Congreso del Estado que atenten contra los principios rectores de la función electoral; y

II. Por dejar de cumplir con los requisitos para ser Consejero Electoral previstos en esta ley.

7. El Secretario del Consejo Estatal recibirá la solicitud de remoción que deberán suscribir cuando menos tres de los integrantes con derecho a voto del Consejo Estatal; integrará el expediente relativo respetando la garantía de audiencia del impugnado y elaborará el proyecto de resolución correspondiente, para la consideración del propio Consejo Estatal.

8. En caso de renuncia del Consejero Presidente, el Consejo Estatal procederá a elegir a un nuevo presidente, quien lo será hasta la conclusión del periodo para el que fue electo el sustituido. Este nuevo titular de la presidencia, de ser el caso, podrá ser reelecto.

9. Las ausencias del Consejero Presidente serán suplidas, si no exceden de un mes, por el Consejero Electoral de mayor antigüedad o, en su caso, de mayor edad. Si la ausencia excediere dicho plazo pero fuere menor a seis meses, se designará a un presidente interino, y si fuere mayor a ese término, se nombrará a un Presidente sustituto para que ocupe el cargo hasta el final del periodo."

A continuación, se abordarán cada uno de los puntos de impugnación precisados:

9.1. La designación del Consejero Presidente

El artículo 41, párrafo segundo, fracción V, párrafo tercero, de la Constitución Federal establece el procedimiento de elección del consejero presidente y de los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral. Al efecto, establece que, según sea el caso, uno y otros serán elegidos sucesivamente por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta de los grupos parlamentarios, previa realización de una amplia consulta a la sociedad. Asimismo, el invocado artículo 41 constitucional establece que, de darse la falta absoluta del consejero presidente o de cualquiera de los consejeros electorales, el sustituto será elegido para concluir el periodo de la vacante, y que la ley establecerá las reglas y el procedimiento correspondientes.

El modelo anterior de elección del consejero presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral no es exigible para la elección del consejero presidente y de los consejeros electorales de los órganos superiores de dirección de las autoridades administrativas electorales de los Estados de la República.

Al respecto, el artículo 116, párrafo segundo, fracción IV, de la Constitución Federal establece que las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán, en primer término, que en el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales serán principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad y, en segundo término, 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.

Fuera de las referidas previsiones constitucionales, el invocado artículo 116, párrafo segundo, fracción IV, constitucional no establece norma alguna en relación con las reglas y el procedimiento correspondientes a la elección del consejero presidente y de los consejeros electorales del órgano superior de dirección de los institutos electorales estatales, razón por la cual este Tribunal Pleno estima que se trata de una materia correspondiente a su régimen interno, de conformidad con el artículo 41, párrafo primero, constitucional, y susceptible de ser regulada en el ámbito de su potestad de configuración legislativa.

En tal virtud, el artículo 25, fracción IV, párrafo quinto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango establece que los Consejeros Electorales del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango deberán satisfacer los requisitos que señale la ley y serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros de la legislatura, de entre los aspirantes que hayan atendido la convocatoria previamente emitida por el Congreso del Estado, y que la ley señalará las reglas y el procedimiento correspondientes para la elección y, en su caso, ratificación, así como que, durante los recesos del Congreso del Estado, para la elección de los Consejeros Electorales, se convocará a un período extraordinario de sesiones, por lo que la designación será una decisión "soberana" del Congreso en materia electoral.

Acorde con lo anterior, el artículo 111, párrafo 2, de la ley electoral local establece las bases conforme a las cuales serán electos los consejeros electorales. En lo que interesa, el invocado artículo dispone lo siguiente:

I. El Congreso local emitirá oportunamente la convocatoria correspondiente, publicándola en el periódico oficial y en los medios que apruebe el propio Congreso, dirigida a los ciudadanos residentes en la entidad, a efecto de que se presenten como aspirantes a integrar el Consejo Estatal, debiendo el Congreso registrar las solicitudes que cumplan con lo establecido en la convocatoria y en la propia ley.

II. La convocatoria deberá contener, por lo menos, el plazo de la inscripción, los requisitos establecidos en el artículo 112 de la propia ley, el número de consejeros que se requieren, así como el procedimiento a seguir para la selección de los candidatos y su posterior designación.

III. Una vez recibidas las solicitudes, el Congreso, a través de la Comisión de Gobernación, examinará en forma objetiva e imparcial, las solicitudes registradas e integrará una relación de ternas con los ciudadanos que reúnan los requisitos contemplados en la convocatoria y en la propia ley, misma que se publicará en estrados del propio Congreso por un plazo de tres días.

En caso de inconformidad por la integración de las ternas, el interesado lo hará valer por escrito ante el Pleno del Congreso, dentro de las veinticuatro horas siguientes al vencimiento de su publicación, quien resolverá ratificando o no el dictamen de la Comisión.

De no ratificarse el dictamen de la comisión, ésta deberá elaborar un nuevo dictamen ajustándose a los lineamientos del Pleno del Congreso y dicho dictamen se someterá al Pleno para los efectos correspondientes.

En caso de que no haya impugnación o bien se ratifique el dictamen correspondiente, éste se someterá al Pleno del Congreso del Estado para elegir de cada terna un Consejero Electoral propietario y su respectivo suplente, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros.

Así, los Consejeros Electorales del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango son electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros de la legislatura (es decir, por una mayoría calificada).

Con arreglo al mismo artículo 111, párrafo 1, fracción I, de la ley electoral local, el Consejo Estatal se integrará por siete Consejeros Electorales, de entre los cuales se elegirá al Consejero Presidente, y siete suplentes respectivos y su designación será de forma escalonada.⁶⁵

⁶⁵ En los artículos 25 de la Constitución local y 111 de la ley electoral local se usan en forma indistinta los términos "designación" y "elección", razón por la cual tales términos se usarán en forma intercambiable.

El inciso a), fracción IV, párrafo 1, del invocado artículo 111 establece que el Presidente del Consejo Estatal será designado libremente por las dos terceras partes de los Consejeros Electorales que integran el Consejo Estatal, con una duración de tres años pudiendo ser reelecto.

Esto es, habiendo el Congreso del Estado electo a los Consejeros Electorales por una votación calificada, en un primer momento, el legislador del Estado de Durango confiere, en un segundo momento, a los Consejeros Electorales que integran el Consejo Estatal la potestad para designar, libremente, de entre ellos, al Consejero Presidente del Consejo Estatal.

La circunstancia de que el legislador local, en este aspecto relativo a la designación del Consejero Presidente, se aparte del diseño establecido por el Poder Constituyente Permanente para la elección del Consejero presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral no implica que se actualice la inconstitucionalidad alegada por el partido político promovente.

En ese contexto, la medida legislativa bajo escrutinio no viola el principio de certeza, ya que, dado que el Pleno de este Tribunal Constitucional ha considerado que dicho principio conlleva el dotar de facultades expresas a las autoridades locales de modo que todos los participantes en el proceso electoral conozcan previamente, con claridad y seguridad, las reglas a que su propia actuación y la de las autoridades electorales están sujetas, la facultad de nombramiento del Presidente del Consejo General, conferida a los Consejeros Electorales propietarios está prevista expresamente en la ley, de forma tal que se conoce previamente, con claridad y certidumbre, las reglas a que debe sujetarse dicho nombramiento. Asimismo, puesto que la imparcialidad consiste en que, en el ejercicio de sus funciones, las autoridades electorales eviten irregularidades, desviaciones o la proclividad partidista, la norma general impugnada prevé, primero, que el nombramiento se realice por los Consejeros Electorales Propietarios, quienes han sido nombrados de conformidad con los procedimientos previstos en la Constitución local y en la ley electoral local, y, segundo, que el nombramiento sea mediante votación mayoritaria. Así, la potestad conferida a los Consejeros Electorales propietarios para nombrar al Presidente del Consejo General se realiza sin la injerencia de otros poderes del Estado o de personas ajenas, con lo que se respeta el principio rector de independencia. Tampoco, se contraviene el principio de legalidad, porque no se advierte que el procedimiento para nombrar al Presidente del Consejo General establecido por el legislador local pueda generar situaciones caprichosas o arbitrarias al margen de la ley, con lo que se ajusta a criterios de razonabilidad. Finalmente, se considera que el procedimiento objeto de análisis pretende evitar situaciones conflictivas en el funcionamiento del Consejo General del Instituto estatal electoral.

En cuanto a este primer subtema, similar criterio se siguió por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 33/2009 y sus acumuladas 34/2209 y 35/2009, falladas el veintiocho de mayo de dos mil nueve.

Por lo tanto, el concepto de invalidez resulta **infundado** y procede reconocer la validez del artículo 111, párrafo 1, fracción I, y fracción IV, inciso a), de la Ley Electoral para el Estado de Durango.

9.2. La falta de un procedimiento en caso de falta definitiva de un Consejero propietario y su suplente.

El concepto de invalidez es **infundado**, en atención a las siguientes consideraciones.

Si bien la fracción V, párrafo 2, artículo 111 de la ley electoral local sólo establece, a primera vista, que, en caso de falta definitiva del Consejero propietario y su suplente, se designará un consejero propietario y su respectivo suplente, para concluir el periodo del faltante, lo cierto es que, de una interpretación sistemática de las disposiciones aplicables, específicamente del artículo 111, párrafo 2, fracciones I a IV, de la ley electoral invocada, se advierte que, en caso de falta definitiva de un Consejero propietario y su suplente para la designación de un consejero propietario y su respectivo suplente, que concluya el periodo del faltante, se aplicarán las reglas y el procedimiento general o regular previsto en el propio artículo 111, párrafo 2, de la ley electoral local (reseñado en párrafos anteriores), para la elección de los consejeros electores.

Lo anterior, en virtud de las siguientes razones jurídicas:

En primer término, de conformidad con el artículo 25 de la Constitución local y el artículo 111 de la ley electoral local, cabe establecer que la elección o designación de los Consejeros Electorales, en todo caso, será hecha por el Pleno del Congreso local, lo que implica que tal método de designación previsto constitucional y legalmente se aplica en el caso de falta definitiva de un Consejero propietario y su suplente, habida cuenta que el referido método de designación general o regular no distingue, para su aplicación, casos de faltas definitivas de consejero propietario y su suplente de otros casos en los que se designe a un Consejero Electoral. Interpretar la referida porción normativa en forma fragmentaria o asistemática, implicaría soslayar que las reglas relativas a la designación o elección, falta definitiva, ausencias temporales y renuncia de los Consejeros Electorales, incluido el Consejero Presidente constituyen un subsistema normativo.

En segundo término, la fracción II del artículo 2 del artículo 111 establece que en la convocatoria que se emita deberá señalarse, entre otros aspectos, el número de consejeros que se requieren, de donde resulta que, por ejemplo, pueda señalarse, en la convocatoria respectiva, que se requiere designar a un consejero propietario a su respectivo suplente, en razón de la falta definitiva de un consejero propietario y su suplente.

En tercer término, de acuerdo con el párrafo cuarto de la fracción III del párrafo 2 del invocado artículo 111, el Pleno elegirá de cada terna que se someta a su consideración un consejero electoral propietario y su respectivo suplente, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, lo que hace evidente que el indicado método general o regular opera o se actualiza, en particular, en el supuesto de la falta definitiva del consejero propietario y su suplente.

Por las razones anteriores, la norma legal impugnada, en la porción normativa precisada (artículo 111, párrafo 2, fracción V), no puede ser calificada como subjetiva, oscura o confusa, ya que el Congreso local es el único facultado para la designación de consejeros electorales propietarios y suplentes, mediante el procedimiento general o regular establecido en la propia ley, de conformidad con los artículos 25 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango y 111 de la Ley Electoral para el Estado de Durango. Por ende, procede declarar la validez del artículo 111, párrafo 2, fracción V, de la ley electoral local.

9. 3. Los procedimientos para la remoción del Consejero Presidente y los Consejeros Electorales.

El motivo de impugnación es **infundado**, en virtud de lo siguiente.

El artículo 111, párrafo 5, de la Ley Electoral para el Estado de Durango establece que procederá la remoción del cargo de Consejero Presidente del Consejo Estatal, para lo cual se requerirá el voto de las dos terceras partes del Consejo Estatal en los siguientes casos:

I. Por causas graves, a juicio del Consejo Estatal, que atenten contra los principios rectores de la función electoral, y

II. Por dejar de cumplir con los requisitos para ser Consejero Electoral previstos en la propia ley.

Asimismo, el párrafo 6 del artículo 111 de la ley electoral local dispone que procederá la remoción del cargo de Consejero Electoral del Consejo Estatal para lo cual se requerirá el voto de las dos terceras partes del Congreso del Estado en los siguientes casos:

I. Por causas graves, a juicio del Congreso del Estado, que atenten contra los principios rectores de la función electoral, y

II. Por dejar de cumplir con los requisitos para ser Consejero Electoral previstos en la propia ley.

Como podrá advertirse, el legislador local distingue los casos de remoción del Consejero Presidente y de los consejeros electorales, pues, aunque las causas para la remoción son, esencialmente, las mismas, intervienen órganos distintos en la remoción de uno y otros, en función de los órganos que los designaron o eligieron.

En efecto, en lo tocante a la remoción del cargo de Consejero Presidente, procederá la remoción o destitución del cargo, en los casos enumerados en la propia norma, para lo cual se requerirá el voto de las dos terceras partes del Consejo Estatal, que es el órgano que, precisamente, lo designó como Presidente.

En lo concerniente a los Consejeros Electorales, procederá la remoción del cargo, en los casos también enumerados en la propia norma, para lo cual se requerirá el voto de las dos terceras partes del Congreso del Estado, que es el órgano que los eligió como consejeros electorales.

Lo anterior en el entendido de que, como se estableció, el Consejero Presidente es, en un primer momento, elegido por el voto de las dos terceras partes de los miembros de la legislatura estatal como Consejero Electoral, al igual que los demás Consejeros Electorales, y, posteriormente, en un segundo momento, es designado libremente como Presidente del Consejo por las dos terceras partes de los Consejeros Electorales que integran el Consejo Electoral.

Por lo tanto, no existe la incongruencia alegada por el partido promovente, ya que, en ambos casos, existe una correlación entre los órganos que designaron, en un primer momento, a los Consejeros Electorales y, en un segundo momento, al Consejero Presidente y los órganos que están facultados para remover a uno y otros.

Cabe señalar que, de conformidad con el artículo 113, párrafo 3, de la ley electoral local, los procedimientos de remoción previstos en las normas legales impugnadas constituyen un régimen distinto del régimen de responsabilidades de los servidores públicos, previsto en el Título Quinto de la Constitución local (artículos 116 a 123), a que están sujetos el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales.

Por otro lado, en cuanto a la supuesta violación al principio de certeza, dado que el principio de certeza consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades locales, de modo que todos los participantes en el proceso electoral conozcan previamente con claridad y seguridad las reglas a que la actuación de las autoridades electorales está sujeta, las normas legales impugnadas no atentan contra el principio de certeza,

toda vez que el legislador del Estado de Durango estableció reglas jurídicas previamente establecidas en la ley que regulan las causas de remoción o destitución del Consejero presidente (párrafo 5 del artículo 111 de la Ley Electoral para el Estado de Durango) y de los Consejeros Electorales (párrafo 6 del artículo 111 de la ley electoral local invocada), el órgano facultado para hacer la remoción y el procedimiento legal que debe seguirse (párrafo 7 del artículo 111 de la ley electoral invocada). Por consiguiente, el concepto de invalidez bajo estudio es infundado.

En diverso aspecto, el partido promovente sostiene que las normas generales impugnadas violan el principio de legalidad.

El concepto de invalidez es infundado, por lo siguiente.

En primer término, el principio de legalidad en materia electoral significa la garantía formal para que los ciudadanos y las autoridades electorales actúen en estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley, de tal manera que no se emitan o desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias al margen del texto normativo.

En segundo término, en lo tocante a la remoción de un consejero electoral, que haya sido elegido o designado por un órgano legislativo, para el ejercicio de un cargo, por un período determinado, sólo puede ser privado de su cargo, mediante el procedimiento legal de remoción fijado en la ley, siempre que haya incurrido en alguna causa de responsabilidad, procedimiento que deberá estar revestido necesariamente de las formalidades esenciales del procedimiento, a efecto de respetar el derecho de defensa del afectado, y en el que se observe el derecho de todo gobernado de que todo acto de molestia se emita por autoridad competente y contenga la fundamentación y motivación que justifique la constitucionalidad y legalidad de la actuación, de conformidad con los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.

En tercer término, en el caso, como se estableció, el legislador del Estado de Durango estableció reglas jurídicas previamente establecidas en la ley que regulan las causas de remoción o destitución del Consejero presidente (párrafo 5 del artículo 111 de la Ley Electoral para el Estado de Durango) y de los Consejeros Electorales (párrafo 6 del artículo 111 de la ley electoral local invocada), el órgano facultado para hacer la remoción y el procedimiento legal de remoción que debe seguirse, en que deberá respetarse la garantía de audiencia del "impugnado" (párrafo 7 del artículo 111 de la ley electoral invocada).

Por lo tanto, acorde con las razones anteriores, el motivo de impugnación es infundado.

En lo referente al concepto de invalidez relativo a la transgresión del principio de objetividad, dado que este principio obliga a que las normas y mecanismos del proceso electoral estén diseñadas para evitar situaciones conflictivas sobre los actos previos a la jornada electoral, durante su desarrollo y en las etapas posteriores a la misma, se estima que dicho argumento es infundado, ya que, del propio texto de las normas impugnadas cabe desprender que las mismas pretenden que el consejero presidente y los consejeros electorales no se aparten de los principios rectores de la función estatal electoral (es decir, certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad) y no dejen de cumplir con los requisitos para ser Consejero Electoral previstos en la propia ley (artículo 112, párrafo 1, de la ley electoral invocada).

En lo tocante al diverso concepto de invalidez consistente en que las normas legales impugnadas violan el "principio de profesionalismo", si el promovente significa o entiende por el término "profesionalismo" un tipo de práctica en la que la especialización se va generando en función de un proceso que lleva a la persona de un puesto inferior jerárquicamente a otro de superior jerarquía, o algo similar, entonces el concepto de invalidez resulta infundado, ya que, además de que el profesionalismo en el sentido indicado o la profesionalización no constituye un principio constitucional ni así lo prevé el artículo 116, fracción IV, de la Constitución Federal,⁶⁶ en el que se señalan expresamente los principios que en materia electoral deben garantizar las Constituciones y leyes locales, las normas generales impugnadas, como se indicó, pretenden que el consejero presidente y los consejeros electorales no se aparten de los principios rectores de la función estatal electoral (es decir, certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad) y no dejen de cumplir con los requisitos para ser Consejero Electoral previstos en la propia ley (artículo 112, párrafo 1, de la ley electoral invocada).

Consecuentemente, procede declarar la validez del artículo 111, párrafo 5, de la Ley Electoral para el Estado de Durango.

9.4. Falta de un procedimiento para la elección del Consejero Presidente en caso de renuncia.

El artículo 111, párrafo 8, de la Ley Electoral para el Estado de Durango establece que, en caso de renuncia del Consejero Presidente, el Consejo Estatal procederá a elegir a un nuevo presidente, quien lo será hasta la conclusión del período para el que fue electo el sustituto, y que este nuevo titular de la presidencia, de ser el caso, podrá ser reelecto.

⁶⁶ Como se estableció en la acción de inconstitucionalidad 88/2008 y sus acumuladas 90/2008 y 91/2008, resuelta el seis de octubre de dos mil ocho.

El promovente sostiene que en el supuesto señalado anteriormente la ley no establece la manera en que se realizará la elección. El concepto de invalidez es infundado, porque el partido impugnante soslaya, como se estableció en párrafos precedentes, que, bajo una interpretación sistemática de las disposiciones aplicables, el legislador local estableció un procedimiento general o regular que, tratándose de la elección o designación del Consejero Presidente, tiene dos momentos diferenciados.

En un primer momento, es designado Consejero Electoral por el Pleno del Congreso del Estado, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros y, en un segundo momento, es designado como Presidente del Consejo por las dos terceras partes de los Consejeros Electorales que integran el Consejo Estatal.

En tal virtud, en caso de renuncia del Consejero presidente, el Consejo Estatal procederá a elegir, de entre los Consejeros Electorales (elegidos todos por el Congreso local), a un nuevo presidente sustituto, quien lo será hasta la conclusión del periodo para el que fue electo el sustituido, conforme a la atribución que se le confiere al referido Consejo Estatal expresamente en el inciso a), fracción IV, párrafo 1, del artículo 111 de la Ley Electoral para el Estado de Durango.

Acorde con lo anterior, procede declarar la validez del artículo 111, párrafo 8.

9. 5. Las reglas para regular las ausencias temporales del Consejero Presidente.

Asimismo, el partido promovente impugna el párrafo 9 del artículo 111 de la ley electoral local, porque aduce que la ley no fija la forma en que se realizará la elección.

El argumento es infundado.

El precepto legal reclamado establece, en caso de las ausencias del Consejero Presidente, las figuras de suplencia temporal, presidencia interina y presidencia sustituta, de acuerdo con el tiempo que dure la ausencia, a saber: si las ausencias del Consejero Presidente no exceden de un mes, serán suplidas por el Consejero Electoral de mayor antigüedad o, en su caso, de mayor edad; si excediere de dicho plazo pero fuere menor a seis meses, se designará a un presidente interino y si fuere mayor a ese término, se nombrará a un presidente sustituto para que ocupe el cargo hasta el final del periodo.

De una interpretación sistemática de las disposiciones legales aplicables, se desprende que, para los casos de designación de presidente interino y de presidente sustituto, se aplicará el método de designación del Consejero Presidente por las dos terceras partes de los Consejeros Electorales que integran el Consejo Estatal, previsto en las fracciones I y IV, inciso a), del párrafo 1 del artículo 111 de la Ley Electoral para el Estado de Durango. Interpretar la referida porción normativa en forma fragmentaria o asistemática, implicaría soslayar que las reglas relativas a la designación o elección, falta definitiva, ausencias temporales y renuncia de los Consejeros Electorales, incluido el Consejero Presidente, constituyen un sistema o subsistema normativo y, por ende, es menester interpretarlas en forma sistemática, para darle funcionalidad al mismo.

Por todas las razones anteriores, el concepto de invalidez dirigido a cuestionar diversos aspectos regulados en el artículo 111 de la Ley Electoral para el Estado de Durango resulta infundado, razón por la cual procede reconocer la validez de dicha norma.

9. Representación proporcional

Preceptos legales impugnados: artículos 295, 296, 297, 298 y 299 de la Ley Electoral para el Estado de Durango.

Como se indicó, respecto de los artículos 296, 297 y 298 de la Ley Electoral para el Estado de Durango, se ha sobrepuesto en las acciones de inconstitucionalidad, de conformidad con lo previsto en el considerando cuarto de la presente sentencia, en razón de que dichos preceptos fueron reformados y han dejado de surtir sus efectos jurídicos. Por lo tanto, en el presente considerando únicamente se abordarán los restantes preceptos impugnados, es decir, los artículos 295 y 299 de la ley electoral local, a la luz de la impugnación formulada por el partido promovente, en el entendido de que si bien no formula argumentos de invalidez específicos, desarrolla una argumentación general de invalidez para controvertir el sistema de representación proporcional en su conjunto, dentro del cual se encuentran los referidos preceptos.

Argumentos de invalidez

El partido político impugnante sostiene que las normas generales reclamadas, como se puede advertir, particularmente, de las fracciones V, VI y VII del artículo 297 de la Ley Electoral del Estado de Durango, establecen una cláusula de gobernabilidad que viola los artículos 54 y 116, fracción IV, de la Constitución Federal.

Las disposiciones impugnadas contravienen el principio de proporcionalidad en cuanto que los factores aplicados en la fórmula, concretamente la deducción de la votación que obtuvo los porcentajes establecidos en los artículos 295, 296, 297, 298 y 299 de la referida ley electoral local afectan la asignación proporcional de las diputaciones restantes, en la medida que impide que se evalúe eficazmente la votación real obtenida por cada partido político para efectos de la aplicación de la fórmula y se logre una asignación correspondiente a la situación real de cada partido político.

Por lo tanto, si el Poder Constituyente Permanente no limitó ni condicionó la asignación de diputaciones de representación proporcional al número de constancias de mayoría relativa obtenidas, es evidente que la disposición combatida que impone tal requisito para adjudicar las diputaciones se aleja del "espíritu" de la Norma Fundamental.

En apoyo de su argumentación, el partido promovente invoca lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 6/98.

Según el partido impugnante, se fija *de facto* una cláusula de gobernabilidad. En tal orden de ideas, se actualiza la previsión de esta Suprema Corte respecto a que la legislatura local del Estado de Durango, a sabiendas de la inconstitucionalidad de la norma en cuestión, decidió aprobarla.

Además, invoca la tesis, de rubro: "MATERIA ELECTORAL. BASES GENERALES DEL PRINCIPIO DE REPRESENTACION PROPORCIONAL".

De la lectura de la norma general impugnada y de las bases del artículo 54 establecidas por esta Suprema Corte, se desprende que con la reforma se deja de establecer la obligación de establecer un límite a la sobrerrepresentación desmedida.

Lo que acontece en la especie es que no se identifica un tope a la sobrerrepresentación de ninguna especie y, en consecuencia, se provoca una inequidad al permitir una sobrerrepresentación desmedida, incumpliendo así con la base sexta antes señalada.

Sobre el particular, invoca las siguientes tesis plenarios de jurisprudencia de este Alto Tribunal: "CLAUSULA DE GOVERNABILIDAD. EL SISTEMA ASI CONOCIDO, QUE ASEGURABA EN LOS CONGRESOS LEGISLATIVOS LA GOVERNABILIDAD UNILATERAL DEL PARTIDO POLITICO MAYORITARIO FUE MODIFICADO DESDE 1993, AL CULMINAR UNA SERIE DE REFORMAS CONSTITUCIONALES QUE TIENDEN A CONSOLIDAR EL SISTEMA DEMOCRATICO, ADOPTANDO EL SISTEMA DE GOVERNABILIDAD MULTILATERAL, QUE POR REGLA GENERAL, OBLIGA A BUSCAR EL CONSENSO DEL PARTIDO MAYORITARIO CON LOS MINORITARIOS (INTERPRETACION TELEOLOGICA DE LAS REFORMAS A LOS ARTICULOS 41, 52, 54 Y 116 CONSTITUCIONALES)"; "PRINCIPIO DE REPRESENTACION PROPORCIONAL. EL ARTICULO 229, FRACCIONES I Y III, DEL CODIGO DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, CONTRAVIENE LAS BASES GENERALES PARA LA ASIGNACION DE DIPUTADOS PREVISTAS EN EL ARTICULO 54, FRACCION III, DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS"; "MATERIA ELECTORAL. EL ARTICULO 229, FRACCION II, DEL CODIGO DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, QUE PREVE LA ASIGNACION DE UN DIPUTADO AL PARTIDO POLITICO QUE CUENTE, CUANDO MENOS, CON UN PORCENTAJE MINIMO DE LA VOTACION EMITIDA, NO CONTRAVIENE EL PRINCIPIO DE REPRESENTACION PROPORCIONAL"; "MATERIA ELECTORAL. EL PRINCIPIO DE REPRESENTACION PROPORCIONAL COMO SISTEMA PARA GARANTIZAR LA PLURALIDAD DE LA INTEGRACION DE LOS ORGANOS LEGISLATIVOS"; "MATERIA ELECTORAL. LA FRACCION I DEL ARTICULO 229 DEL CODIGO DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, AL PREVER LA ASIGNACION DE DIPUTADOS EN FUNCION DEL NUMERO DE CONSTANCIAS DE MAYORIA OBTENIDAS POR EL PARTIDO POLITICO Y DE LA OBTENCION DE UN PORCENTAJE DETERMINADO DE LA VOTACION TOTAL DE LA ELECCION DE DIPUTADOS, CONTRAVIENE EL PRINCIPIO DE REPRESENTACION PROPORCIONAL" y "MATERIA ELECTORAL. LA FRACCION III DEL ARTICULO 229 DEL CODIGO DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, QUE ORDENA DEDUCIR DE LA VOTACION EFECTIVA LA VOTACION DEL PARTIDO QUE OBTUVO LAS DOS TERCERAS PARTES O MAS DE LAS CONSTANCIAS DE MAYORIA RELATIVA, CONTRAVIENE EL PRINCIPIO DE REPRESENTACION PROPORCIONAL".

El partido impugnante considera que las legislaturas locales deben cumplir con las bases generales establecidas para la distribución de las diputaciones de representación proporcional, razón por la cual solicita, mediante este medio de control constitucional, que se contrasten los artículos impugnados con dichas bases.

En lo concerniente al artículo 296, se genera una condición inconstitucional a partir de existir la posibilidad de que un solo partido político obtenga el triunfo en la totalidad de los distritos electorales uninominales, que comprende la geografía electoral del Estado de Durango, toda vez que en el pasado proceso electoral local (dos mil siete) un partido político obtuvo el triunfo en la totalidad de las candidaturas de mayoría relativa en la entidad, con lo cual se transgrediría la base quinta jurisprudencial invocada, que establece el tope máximo de diputados por ambos principios que puede alcanzar un partido, que debe ser igual al número de distritos electorales, por lo que el párrafo segundo del artículo 296 debe establecer una salvedad en su cuerpo articular o en otro que, al correlacionarse, restrinja dicha posibilidad de contravención al parámetro constitucional en comento, a partir de que también se determine la invalidez del párrafo 4 de dicho artículo, puesto que establece, con precisión, la posibilidad de que un partido político obtenga dieciocho (18) diputaciones por ambos principios, cuando el total de distritos que conforman la geografía electoral de la entidad son diecisiete (17), como lo dispone el artículo 13 de la ley local electoral.

En apoyo de su argumento anterior, invoca la tesis, de rubro: "CODIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES. AL PERMITIR SU ARTICULO 208 QUE UN SOLO PARTIDO PUEDA OBTENER UN NUMERO DE DIPUTADOS MAYOR AL DE DISTRITOS ELECTORALES, CONTRAVIENE EL ARTICULO 54 DE LA CONSTITUCION FEDERAL".

En lo tocante al artículo 297, señala que es el artículo que establece distintas formas de distribución posible de las diputaciones por el principio de representación proporcional, que de su análisis se desprenden diversas inconstitucionalidades *de facto*, como resultado de su interpretación gramatical y de un estudio sistemático y funcional del cuerpo normativo impugnado, que son:

- La Ley Electoral para el Estado de Durango no establece un límite a la sobrerrepresentación, tal y como lo establece el artículo 54, fracción V, de la Constitución Federal, que determina un porcentaje máximo de sobrerrepresentación del ocho por ciento (8%).
- Las fórmulas de asignación permiten una sobrerrepresentación mayor al ocho por ciento (8%), por lo que se vulnera este parámetro hasta el cien por ciento (100%), lo cual es excesivo, considerando las tesis siguientes:

Planteamiento del problema

Dados los conceptos de invalidez esgrimidos, las cuestiones por abordar se pueden plantear mediante las siguientes preguntas:

- ¿El sistema de representación proporcional establecido en la Ley Electoral para el Estado de Durango cumple con los requisitos de razonabilidad?
- ¿El sistema electoral local es proporcional?

Juicio de constitucionalidad

Ante todo, es preciso identificar los parámetros de control constitucional aplicables.

Al efecto, es indispensable identificar las disposiciones constitucionales aplicables.

El artículo 41, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el pueblo ejercerá su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de competencia de éstos, por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la propia Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

El artículo 116, párrafo segundo, fracción II, de la Constitución Federal establece que el número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero que, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de ese número y de once en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Asimismo, el invocado artículo 116, párrafo segundo, fracción II, párrafo tercero, constitucional establece que: **"Las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados elegidos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes."**

Acorde con lo anterior, cabe establecer lo siguiente:

En primer término, la Constitución Federal establece el mínimo de diputados que deberán tener las legislaturas de los Estados, según el número de habitantes, pero no establece el número máximo que pueden tener. Consecuentemente, este es un ámbito en el cual cada uno de los Estados deberá adoptar una primera decisión dentro del margen que tienen de configuración legislativa.

En segundo término, la Constitución Federal establece que la integración de las legislaturas de los Estados debe tener un carácter mixto de mayoría y de representación proporcional, sin establecer condiciones adicionales, razón por la cual las legislaturas de los Estados, gozan en la materia de un amplio espacio de configuración legislativa y, en esa medida, están facultadas para imprimirle al sistema electoral ciertas particularidades, conforme con sus propias realidades concretas y necesidades, a condición de instaurar un sistema electoral mixto.

Lo anterior no implica que las legislaturas de los Estados puedan actuar, en el diseño de su sistema electoral, de manera caprichosa o irrazonable, sino que tienen que ceñirse a determinados parámetros o criterios de razonabilidad que si bien derivan de los rasgos generales de un sistema mixto de mayoría relativa predominante con representación proporcional, pasando por un examen de la racionalidad del sistema bajo estudio, en último análisis normativo-constitucional, tienen como trasfondo los valores y principios de la propia Constitución Federal que informan ese tipo de sistema electoral, que rigen tanto en materia federal como en la local; valores y principios, tales como: el pluralismo político, la proporcionalidad entre el voto ciudadano y la asignación de cargos, así como la representación de las minorías.

Al respecto, debe tenerse presente que el Pleno de este Tribunal Constitucional ha ido construyendo, en una evolución de su doctrina jurisprudencial, un criterio diferenciado a partir de criterios de razonabilidad aplicables a la luz de los rasgos centrales (*contenido esencial*) del principio de representación proporcional que se derivan de la Constitución Federal.

Es preciso tener presente que el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte, por mayoría, ha establecido que, para analizar la validez de las normas expedidas por las Legislaturas locales que establecen los sistemas de distribución de diputados por mayoría relativa y por representación proporcional, sí debe atenderse a lo establecido en los artículos 52 y 54 de la Constitución Federal.⁶⁷

Bajo estas premisas, se procederá a realizar el examen de constitucionalidad, en el entendido de que los preceptos impugnados se estudiarán en forma conjunta dada su estrecha relación.

Al efecto, conviene tener presente el texto de las disposiciones legales aplicables:

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE DURANGO

“(REFORMADO PRIMER PARRAFO, P.O. 9 DE FEBRERO DE 2006)

ARTICULO 31.- El Congreso del Estado se integrará con treinta diputados, de los cuales diecisiete serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa en distritos electorales uninominales, y trece que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante listas votadas en la circunscripción plurinominal que corresponderá a la totalidad del territorio del Estado.

(ADICIONADO, P.O. 9 DE FEBRERO DE 2006)

Los partidos políticos registrarán del total de sus candidatos, a por lo menos un representante de la población duranguense migrante del Estado, en los términos que establezca la legislación electoral.

La elección de los diputados de representación proporcional, bajo el sistema de listas, deberá sujetarse a lo que en particular disponga la legislación electoral relativa, de conformidad con las siguientes bases:

(REFORMADA, P.O. 9 DE FEBRERO DE 2006)

I.- Para obtener la inscripción de sus listas, el partido político que lo solicite, deberá acreditar que tiene su registro y que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos doce distritos electorales uninominales.

(REFORMADA, P.O. 20 DE OCTUBRE DE 1994)

II.- Tendrá derecho a que le sean asignados diputados electos según el principio de proporcionalidad, todo aquel partido que alcance al menos el 2.5% de la votación total emitida.

III.- Al partido que se encuentre dentro de los supuestos señalados en las fracciones I y II de este artículo, le serán asignados los diputados que correspondan de acuerdo al porcentaje de votos obtenidos en la circunscripción. La legislación electoral relativa, determinará las fórmulas electorales y los procedimientos que se observarán en dicha asignación; en todo caso, se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes.

La demarcación territorial de los quince distritos electorales uninominales, será la que resulte de dividir la población total del Estado entre los distritos señalados y será fijada en el Código Estatal Electoral.

(ADICIONADA, P.O. 9 DE FEBRERO DE 2006)

IV.- Ningún partido político podrá contar con más de dieciocho diputados electos por ambos principios.

(REFORMADO, P.O. 20 DE OCTUBRE DE 1994)

La demarcación territorial de los diecisiete distritos electorales uninominales, será la que resulte de dividir la población total del Estado entre los distritos señalados y será fijada en el Código Estatal Electoral.”

⁶⁷ Al resolver la acción de inconstitucionalidad 10/2009, fallada el dieciocho de agosto del dos mil nueve.

LEY ELECTORAL PARA EL ESTADO DE DURANGO**"ARTICULO 294**

1. El procedimiento para la asignación de diputados electos según el principio de representación proporcional, se sujetará a lo dispuesto por los artículos relativos de esta ley, y bajo las siguientes bases:

I. Con base en el resultado de la votación estatal emitida en la elección de Diputados electos según el principio de representación proporcional, se hará la declaratoria de los partidos políticos que no obtuvieron el dos punto cinco por ciento de dicha votación;

II. Se procederá, con base en esta declaratoria y en los términos del párrafo 2 del artículo 295 de esta ley, a determinar la votación efectiva emitida en la circunscripción plurinominal; y

III. De acuerdo con la votación efectiva en la circunscripción plurinominal, se asignarán los Diputados electos conforme a este principio, en los términos de los artículos 296, 297 y 298 de esta ley.

2. El Consejo Estatal expedirá a cada partido político las constancias de asignación proporcional y, posteriormente en los términos de esta ley, hará la declaratoria de validez de dicha elección.

ARTICULO 295

1. La elección de diputados de representación proporcional bajo el sistema de listas, se llevará a cabo en una sola circunscripción plurinominal que corresponderá a la totalidad del territorio del Estado.

2. En la circunscripción plurinominal, la votación efectiva será la resultante de deducir de la votación total emitida de los partidos políticos, las votaciones de aquellos que no hayan alcanzado el dos punto cinco por ciento de la votación en el Estado, los votos emitidos a favor de los candidatos no registrados y los votos nulos."

"ARTICULO 299

1. El Consejo Estatal, remitirá los expedientes relativos a la elección de diputados electos por el principio de representación proporcional, en su caso, al Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado, para que se proceda de conformidad con lo dispuesto en la ley de la materia.

2. Una vez resueltas las impugnaciones que se hubieren presentado, en su caso, a la asignación de diputados electos por el principio de representación proporcional, el Consejo Estatal, a más tardar el día veinte de agosto del año de la elección, sesionará a fin de realizar la asignación definitiva y declarar la validez de esta elección."

— Acorde con lo anterior, resulta, en lo relevante, lo siguiente:

1. De conformidad con el artículo 31, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, el Congreso del Estado se integrará con treinta (30) diputados, de los cuales diecisiete (17) serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa en distritos electorales uninominales y trece (13) que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante listas votadas en la circunscripción plurinominal que corresponda a la totalidad del territorio del Estado.

Estado	Num. De escaños de RP	Núm. de escaños de mayoría	Total de escaños
Durango	13	17	30

2. La elección de los diputados de representación proporcional, bajo el sistema de listas, deberá sujetarse a lo que en particular disponga la legislación electoral relativa (en este caso, la Ley Electoral para el Estado de Durango), de conformidad con las siguientes bases:

3. La elección de diputados de representación proporcional bajo el sistema de listas, se llevará a cabo en una sola circunscripción plurinominal que corresponderá a la totalidad del territorio del Estado (artículo 295, párrafo 1).

4. En la circunscripción plurinominal, la "votación efectiva" será la resultante de deducir (es decir, sustraer) de la votación total emitida de los partidos políticos, las votaciones de aquellos que no hayan alcanzado el dos punto cinco por ciento (2.5%) de la votación en el Estado, los votos emitidos a favor de los candidatos no registrados y los votos nulos (artículo 295, párrafo 2).

5. El Consejo Estatal remitirá los expedientes relativos a la elección de diputados relativos a la elección de diputados electos por el principio de representación electoral, en su caso, al Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado, para que se proceda de conformidad con lo dispuesto en la ley de la materia, que resulta ser la ley adjetiva local, es decir, la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Durango (artículo 299, párrafo 1).

6. Una vez resueltas las impugnaciones que se hubieren presentado, en su caso, a la asignación de diputados electos por el principio de representación proporcional, el Consejo Estatal, a más tardar el día veinte de agosto del año de la elección, sesionará a fin de realizar la asignación definitiva y declarar la validez de esta elección (artículo 299, párrafo 1).

Pues bien, como se adelantó, de conformidad con el párrafo tercero de la fracción II del artículo 116 de la Constitución Federal, las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados elegidos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional en los términos que señalen las leyes.

Esto es, las legislaturas de los Estados deben establecer, en la elección de sus diputados, un sistema electoral mixto, considerando los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, habida cuenta de que la representación proporcional compensa, en buena medida, la desproporcionalidad producida en la elección de mayoría relativa.

No obstante que hasta ahora tanto el legislador federal como los locales han instaurado sistemas electorales mixtos con predominante mayoritario, ello no elimina la idea central del principio de representación proporcional es que constituye un sistema diseñado deliberadamente para generar una correspondencia lo más fiel posible entre la proporción del número total de votos obtenidos por un partido político y la proporción de escaños que obtiene en el órgano legislativo.

Lo anterior, en el entendido de que no existe obligación por parte de las legislaturas locales de adoptar para los Estados reglas específicas a efecto de regular los referidos principios.

En efecto, la obligación constitucional establecida en el artículo 116, fracción II, de la Constitución General de la República se contrae a establecer, en el ámbito local, el principio de representación proporcional, mas no existe norma constitucional federal que imponga reglas específicas para ello, de tal manera que, para que las legislaturas cumplan y se ajusten a la Constitución Federal, es suficiente con que adopten dicho principio dentro de su sistema electoral local⁶⁸, siempre que, como se indicó, se ajusten a criterios de razonabilidad.

Lo anterior es así, porque la composición de los Congresos locales no sólo es variable sino que es totalmente distinta de las Cámaras del Congreso Federal, en particular de la Cámara de Diputados.

El artículo 295 impugnado establece, por un lado, que la elección de diputados de representación proporcional bajo el sistema de listas se llevará a cabo en una sola circunscripción plurinominal que corresponderá a la totalidad del Estado y, por otro, establece lo que deberá entenderse por "la votación efectiva", en la circunscripción plurinominal, al señalar que la "votación efectiva" será la resultante de deducir (es decir, sustraer) de la votación total emitida de los partidos políticos, las votaciones de aquellos que no hayan alcanzado el dos punto cinco por ciento (2.5%) de la votación en el Estado, los votos emitidos a favor de los candidatos no registrados y los votos nulos.

Sobre el particular, cabe señalar que la exigencia de un determinado porcentaje de la votación efectiva como un umbral mínimo indispensable para participar en la asignación hace que los sufragios de los partidos que no alcancen dicho umbral, los votos emitidos a favor de candidatos no registrados y los votos nulos no participen en el proceso de conversión de votos en curules. Esa exigencia tiene por objeto que en la asignación no se consideren votos que no se traducirán en curules, ya que ello generaría una distorsión entre los votos obtenidos y el total de escaños asignados.

En lo concerniente a la introducción del sistema electoral mixto para los Estados de la República, a partir de la reforma constitucional de mil novecientos noventa y seis, en el artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se estableció, en forma expresa, la obligación de integrar sus legislaturas con diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes.

⁶⁸ Como se estableció por el Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 158/2007 y sus acumuladas 159/2007, 160/2007, 161/2007 y 162/2007, en sesión pública de cinco de noviembre de dos mil siete.

Consecuentemente, la facultad de reglamentar dichos principios corresponde a las legislaturas estatales, las que, conforme al texto expreso del invocado artículo 116 constitucional, sólo deben considerar en sus sistemas electorales ambos principios de elección, sin que se prevea alguna disposición adicional al respecto, razón por la cual la regulación específica en cuanto a, por ejemplo, número de diputados electos por cada principio, número de circunscripciones plurinominales, porcentajes de votación requerida y fórmulas de asignaciones de diputados por el principio de representación proporcional es responsabilidad directa de dichas legislaturas, ya que, en esa materia, la Constitución Federal no establece lineamiento alguno, sino que dispone expresamente que deberá hacerse en los términos que señalen sus leyes.

Así, las legislaturas estatales tienen una amplia libertad de configuración legislativa para diseñar la integración de sus órganos legislativos y sus sistemas electorales, a condición de que prevean ambos principios (mayoría relativa y representación proporcional), conforme a sus propias necesidades y particularidades.

En tal virtud, se ha de respetar la autonomía jurídica y política del legislador local democrático, en el marco del Pacto Federal, como en el caso concreto, no solamente como una deferencia, sino en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 40 y primer párrafo del 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior, en el entendido de que el legislador local debe observar necesariamente criterios de razonabilidad y racionalidad, que no distorsionen los principios y reglas que aplican a los sistemas de mayoría relativa y de representación proporcional y aseguren el respeto de otros principios o valores democráticos consagrados en la Constitución Federal.

En ese contexto, el concepto de invalidez bajo análisis resulta **infundado**, toda vez que las normas generales impugnadas, en sí mismas, no contravienen los parámetros constitucionales de control obligatorios, en particular no generan desproporcionalidad alguna, sino que constituyen elementos normativos indispensables para permitir la funcionalidad u operatividad del sistema de representación proporcional; el artículo 295, al establecer que habrá una sola circunscripción plurinomial que corresponderá a la totalidad del territorio del Estado y al definir lo que se entenderá por votación efectiva", y el artículo 299, al ordenar la remisión de los expedientes relativos a la elección de diputados electos por el principio de representación proporcional al Tribunal Electoral local para efectos de resolver las impugnaciones que se hubieren presentado, lo que posibilita que el Consejo Estatal esté en condiciones de realizar, oportunamente, la asignación definitiva y declarar la validez de esa elección.

Consecuentemente, al resultar **infundado** el concepto de invalidez bajo estudio, resulta procedente reconocer la validez de los artículos 295 y 299 de la Ley Electoral para el Estado de Durango.

10. Propaganda electoral en equipamiento.

Norma general impugnada: artículo 217, párrafo 1, fracción I, de la Ley Electoral para el Estado de Durango.

Argumentos de invalidez

Los diputados promoventes sostienen que uno de los ejes fundamentales de la reforma constitucional de dos mil siete en materia electoral fue la propaganda electoral, la forma de hacer campañas en los medios y, sobre todo, el dispendio de materia electoral que se hace en cada campaña, por lo cual una directriz de la reforma en el ámbito federal fue la de limpiar y limitar la propaganda electoral tanto en medios electrónicos como en la vía pública, dejando de utilizar el equipamiento urbano para colgar o fijar propaganda electoral, de forma tal que si en la Ley Electoral del Estado de Durango se hace una indebida autorización de utilizar el equipamiento urbano a efecto de fijar, colgar y colocar propaganda, el artículo 217, párrafo 1, fracción I, de la invocada ley contradice el "espíritu" del artículo 41 de la Constitución Federal.

Asimismo, el artículo 236, párrafo 1, inciso a), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que, en la colocación de propaganda electoral, los partidos y candidatos deberán observar la prohibición de que la misma no podrá colgarse en elementos del equipamiento urbano.

Por lo anterior, según los diputados locales impugnantes, es evidente que no se atendieron los lineamientos de la reforma electoral federal, habida cuenta de que no se dio cumplimiento al artículo sexto transitorio y no tiene ni cubre la intención y contenido del artículo 41 de la Constitución Federal.

Cuestión por dilucidar

¿La norma legal reclamada, es decir, el artículo 217, párrafo 1, fracción I, de la Ley Electoral para el Estado de Durango, que permite, en forma explícita, a los partidos y candidatos colgar propaganda electoral en elementos del equipamiento urbano, es constitucional?

Juicio de constitucionalidad

El concepto de invalidez resulta infundado.

Lo anterior, en virtud de lo siguiente.

Conviene tener presente el texto de la disposición general impugnada:

"ARTICULO 217

1. En la colocación de la propaganda electoral los partidos y candidatos observarán las reglas siguientes:

I. Podrá colgarse en elementos del equipamiento urbano, bastidores y mamparas siempre que no se dañe el equipamiento, se impida la visibilidad de conductores de vehículos, se impida la circulación de peatones, ni obstaculice en forma alguna la visibilidad de los señalamientos que permiten a las personas transitar y orientarse dentro de los centros de población;

II. Podrá colgarse, fijarse o pintarse en inmuebles de propiedad privada siempre que medie acuerdo o convenio escrito entre el propietario y el partido político o candidato, mismo que se registrará ante el órgano electoral correspondiente;

III. Podrá colgarse o fijarse en lugares de uso común que determine el órgano electoral correspondiente, previo acuerdo con las autoridades respectivas y conforme a las bases que el Consejo Estatal fije durante el mes de febrero;

IV. No podrá fijarse o pintarse en elementos del equipamiento urbano, carretero o ferroviario, ni en accidentes geográficos cualquiera que sea su régimen jurídico; y

V. No podrá colgarse, fijarse o pintarse en monumentos ni en edificios públicos.

2. Los particulares que incurran en la destrucción indebida de la propaganda electoral serán sancionados por la autoridad competente.

3. Los órganos electorales, dentro del ámbito de su competencia harán cumplir estas disposiciones y adoptarán las medidas a que hubiere lugar con el fin de asegurar a partidos y candidatos el pleno ejercicio de sus derechos en la materia." [Énfasis añadido]

El artículo 217, párrafo 1, fracción I, de la invocada ley electoral local establece que en la colocación de la propaganda electoral los partidos y candidatos observarán, entre otras, la regla siguiente: Podrá colgarse en elementos del equipamiento urbano, bastidores y mamparas siempre que no dañe el equipamiento, se impida la visibilidad de conductores de vehículos, se impida la circulación de peatones, ni obstaculice en forma alguna la visibilidad de los señalamientos que permiten a las personas transitar y orientarse dentro de los centros de población.

Como podrá advertirse, la norma general impugnada establece una permisión expresa, con limitaciones también expresas, para colgar propaganda en elementos del equipamiento urbano, bastidores y mamparas siempre que no dañe el equipamiento, se impida la visibilidad de conductores de vehículos, se impida la circulación de peatones, ni obstaculice en forma alguna la visibilidad de los señalamientos que permiten a las personas transitar y orientarse dentro de los centros de población.

Para comprender el contenido y alcance de la expresión "equipamiento urbano" que figura en la formulación normativa respectiva, puede ser orientadora la definición de "equipamiento urbano" establecida en el artículo 3, fracción XXIII, de la Ley General de Desarrollo Urbano para el Estado de Durango: "El conjunto de inmuebles, instalaciones, construcciones y mobiliario destinados a prestar a la población los servicios administrativos, educativos, comerciales, de salud y asistencia, recreativos, de traslado y otros, así como los inmuebles, edificios y espacios públicos o privados, en los que se desarrollen las actividades" y si bien la invocada disposición señala que la referida definición es para efectos de la propia ley, resulta ilustrativa en el caso concreto.

Específicamente, en el aspecto relativo al establecimiento de las reglas jurídicas para la instalación de propaganda en determinados lugares, las legislaturas de los Estados tienen un margen dentro de su potestad de configuración legislativa, toda vez que, en esa materia, el artículo 116 de la Constitución Federal no establece norma alguna, para los Estados, que pudiese constituir un parámetro de control.

Lo anterior encuentra sustento en la tesis jurisprudencial plenaria P./J. 61/2009, de rubro: "PROPAGANDA ELECTORAL. ES VALIDO QUE LAS CONSTITUCIONES Y LEYES LOCALES DESARROLLEN LOS PRINCIPIOS PREVISTOS EN DICHA MATERIA EN LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS".⁶⁹

Por lo tanto, procede reconocer la validez del artículo 217, párrafo 1, fracción I, de la Ley Electoral para el Estado de Durango.

11. Informe anual de labores o gestión de los servidores públicos.

Preceptos legales impugnados: artículo 211, párrafo 5, de la Ley Electoral para el Estado de Durango.

Argumentos de invalidez

El partido político promovente sostiene que el artículo 211, párrafo 5, de la Ley Electoral para el Estado de Durango contraviene los artículos 41 y 134 de la Constitución Federal, por lo que deberá ser declarado inconstitucional.

En efecto, aduce que se intenta generar una discordancia momentánea para evadir el nuevo régimen de difusión de propaganda de los actos gubernamentales, ya que al disponer que los mensajes realizados no pueden ser considerados propaganda, resulta un atentado contra el nuevo modelo de comunicación política, tutelado en los artículos 41 y 134 de la Constitución Federal.

Planteamiento del problema

El texto de la norma general impugnada es:

"ARTICULO 211

1. La campaña electoral, para los efectos de esta ley, es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto.

2. Se entienden por actos de campaña las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas.

3. Se entiende por propaganda electoral el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.

4. Tanto la propaganda electoral como las actividades de campaña a que se refiere el presente artículo, deberán propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por los partidos políticos en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral que para la elección en cuestión hubieren registrado.

5. Para los efectos de lo dispuesto por el párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda, siempre que la difusión se limite a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe. En ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral."

⁶⁹ Novena Epoca, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, julio de 2009, página 1451. Texto: La Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que es válido el desarrollo normativo, tanto federal como local, de la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia electoral, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2007, en la parte dirigida a la racionalización de la propaganda electoral, estableciendo un balance entre libertad de expresión y principios de equidad y certeza en dicha materia, de ahí que sea inexacto que toda nueva regulación y desarrollo de la propaganda electoral sea inconstitucional por el mero hecho de ser diversa y/o novedosa con respecto al contenido de la Ley Suprema. Esto es, una de las funciones principales de las Constituciones y leyes locales es desarrollar y pormenorizar los contenidos ordenados sintéticamente en la Constitución de la República, generando normas de mayor densidad regulativa que lo previsto en el Texto Básico. En ese sentido, si se tiene en cuenta que tanto las Constituciones locales como las leyes están válidamente autorizadas para establecer requisitos más puntuales sobre la propaganda electoral, en caso de que ello tienda a regular de una manera más completa, cierta y clara las finalidades perseguidas a través de la reforma constitucional indicada, es indudable que no transgreden lo establecido en la propia Constitución las normas locales que en la materia no se encuentren reflejadas y contenidas en ésta.

La cuestión que se plantea es: ¿El que la norma general impugnada establezca que el informe anual de labores o gestión de los servidores, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, no sean considerados como "propaganda", siempre que la difusión cumpla con ciertas condiciones, resulta violatorio del los artículos 41 y 134 de la Constitución Federal?

Juicio de constitucionalidad

El concepto de invalidez es infundado.

Lo anterior, en virtud de lo siguiente:

En primer término, cabe señalar que para el examen de constitucionalidad resulta relevante lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución Federal.

Los párrafos sexto y séptimo del invocado artículo 134 de la Constitución Federal establecen,⁷⁰ por un lado, que los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos y, por otro, que la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social, así como que en ningún caso esa propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Si bien, a primera vista, el artículo 211 de la Ley Electoral del Estado de Durango no contiene las obligaciones y la prohibición establecidas en los párrafos sexto y séptimo del invocado artículo 134 constitucional, lo que podría dar como resultado que tiene un viso de inconstitucionalidad, lo cierto es que tales normas están previstas expresamente en el artículo 120, párrafos cuarto, quinto y sexto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango.

Lo anterior es así, en virtud de lo siguiente:

La declaración de invalidez de una disposición general impugnada constituye una solución extrema, siempre que no sea posible hacer una interpretación que salve su inconstitucionalidad.

Dado que el Derecho tiene necesariamente un carácter sistemático, consecuentemente, es necesario hacer una interpretación sistemática de las disposiciones aplicables.

Los párrafos cuarto, quinto y sexto del artículo 120 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango reiteran las mismas obligaciones y prohibiciones que en forma absoluta la Constitución Federal establece para todo tipo de propaganda gubernamental.⁷¹

En tal virtud, la disposición general impugnada debe interpretarse en forma sistemática y articulada en conexión con lo dispuesto en los referidos párrafos cuarto, quinto y sexto del artículo 120 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango.

⁷⁰ Artículo. 134.-

[...]

Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

(ADICIONADO, D.O.F. 13 DE NOVIEMBRE DE 2007)

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

(ADICIONADO, D.O.F. 13 DE NOVIEMBRE DE 2007)

Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.

⁷¹ Artículo 120.-

[...]

Los servidores públicos del Estado y los municipios, tienen, en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

(REFORMADO [N. DE E. ADICIONADO], P.O. 12 DE NOVIEMBRE DE 2008)

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos del Estado, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

(REFORMADO [N. DE E. ADICIONADO], P.O. 12 DE NOVIEMBRE DE 2008)

Las leyes garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.

Sentado lo anterior, en forma opuesta a lo sostenido por el promovente en el sentido de que, mediante la norma impugnada, se intenta generar una discordancia momentánea para evadir el nuevo régimen de difusión de propaganda de los actos gubernamentales, pues, al disponer que los mensajes realizados no pueden ser considerados propaganda, ello atenta contra el nuevo modelo de comunicación política tutelado en los artículos 41 y 134 de la Constitución Federal, la propia norma legal impugnada garantiza que se cumpla con lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución Federal, ya que establece las siguientes condicionantes: que la difusión se limite a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe, y que en ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral.

Asimismo, cabe señalar que, de conformidad con el artículo 121 de la Constitución local,⁷² todo funcionario público antes de tomar posesión de su cargo deberá protestar guardar la Constitución General de la República y la del Estado, según la fórmula establecida en el invocado artículo.

Acorde con lo anterior y si la ley local no puede estar por encima de la Constitución local, dado que la ley tiene una jerarquía normativa inferior, entonces, tomando en cuenta ese sistema normativo local, no se actualiza la inconstitucionalidad aducida.

Por lo tanto, al resultar **infundado** el concepto de invalidez, se declara la validez del artículo 211, párrafo 5, de la Ley Electoral para el Estado de Durango.

12. Participación de los partidos políticos nacionales en procesos electorales locales.

Norma general impugnada: artículo 76, párrafo 1, de la Ley Electoral para el Estado de Durango.

Argumentos de invalidez

La minoría parlamentaria impugnante sostiene que el artículo 76 de la Ley Electoral para el Estado de Durango establece un condicionamiento inconstitucional para el registro y participación de los partidos políticos nacionales para participar en los procesos electorales locales si los mismos no han obtenido un porcentaje mínimo del dos por ciento (2%) de la votación en la última elección, o bien no participaron, pues dejan de tener derecho a participar en la siguiente elección.

Dicha limitante, al decir de los diputados promoventes, contradice el artículo 41 constitucional que establece el derecho de los partidos políticos nacionales a participar en las elecciones locales y a los cuales para su registro sólo se les pide una particular representatividad nacional, esto es, un mínimo en distritos federales, y ahora (mediante la norma legal cuestionada) lo que se pretende es privar a los partidos políticos nacionales de representación local, aunque tengan registro nacional.

Cuestión por dilucidar

¿La norma general impugnada, es decir, el artículo 76, párrafo 1, de la Ley Electoral para el Estado de Durango es violatorio del artículo 41 constitucional?

Juicio de constitucionalidad

El concepto de invalidez es **infundado**, como se muestra a continuación:

Este Tribunal Pleno, en otras ocasiones, ha señalado⁷³ que la fracción I del artículo 41 de la Constitución Federal reconoce a los partidos políticos como entidades de interés público, con funciones y finalidades constitucionalmente asignadas y que, ante el papel que están llamados a cumplir en la reproducción del Estado constitucional democrático de derecho,⁷⁴ se hace necesario conferir al Estado la obligación de asegurar las condiciones para su desarrollo y de proporcionar y suministrar el mínimo de elementos que éstos requieran en su acción destinada a recabar la adhesión ciudadana⁷⁵.

Así, el orden jurídico establece una serie de prerrogativas y derechos de carácter electoral en favor de los partidos políticos para que estén en aptitud de cumplir con sus funciones y fines constitucionales.

⁷² El artículo 128 de la Constitución Federal establece: "Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen".

⁷³ Esta y gran parte de las afirmaciones que se citan en este considerando se sostuvieron en la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 170/2007, fallada el 10 de abril de 2008, así como en la sentencia recaída en la acción de inconstitucionalidad 88/2008 y sus acumuladas 90/2008 y 91/2008, fallada el seis de octubre de 2008.

⁷⁴ En la exposición de motivos del decreto de mil novecientos setenta y siete por medio del cual se constitucionalizaron los partidos políticos se expresó lo siguiente: "Elevar a la jerarquía del texto constitucional la normación de los partidos políticos asegura su presencia como factores determinantes en el ejercicio de la soberanía popular y en la existencia del gobierno representativo, y contribuye a garantizar su pleno y libre desarrollo" (énfasis añadido).

⁷⁵ Tal como se expresó en la exposición de motivos de la iniciativa presidencial que sirvió de base para la adición del artículo 41 constitucional en mil novecientos setenta y siete.

En el mismo sentido, la segunda parte de la fracción I del artículo 41 constitucional invocado⁷⁶ establece una disposición que confiere una facultad al legislador ordinario para que determine "las normas y requisitos para el registro legal de los partidos políticos y las formas específicas de su intervención en el proceso electoral". En cuanto a esto último este Tribunal Pleno ha sostenido que esta disposición constitucional establece, a través de una norma competencial, una potestad y, correlativamente, una sujeción⁷⁷.

Con respecto a la potestad, se trata de una de carácter legislativo, es decir, una potestad para producir normas jurídicas, cuyo ejercicio es inexcusable toda vez que la intervención del legislador ordinario está prevista expresamente en la Constitución a través de una remisión y, en esa medida postulada por ésta y, si bien tiene libertad de configuración legislativa, no puede ejercerla más que dentro de los límites que la propia Constitución impone. En este sentido, los sujetos normativos de la potestad legislativa son tanto el legislador ordinario federal como el legislador ordinario estatal o local. La materia o alcance de la potestad legislativa radica, por un lado, en determinar las normas y requisitos de los partidos políticos para su registro legal y, por otro, en determinar o establecer en la ley las "formas específicas" de la intervención de los partidos políticos tanto nacionales como estatales o locales en el proceso electoral.

Así, mediante el ejercicio de la referida potestad normativa por el legislador ordinario, los partidos políticos (tanto nacionales como locales) están sujetos a las "formas específicas" de su intervención en el proceso electoral. El ejercicio de la referida potestad legislativa entraña modificar la situación jurídica de los partidos políticos. Esa sujeción tiene efectos que se traducen en el otorgamiento de derechos y prerrogativas electorales, así como en el establecimiento de obligaciones.

En cuanto a la parte relativa al *registro legal* de los partidos políticos, se ha dicho que la importancia de reconocer en la Constitución dicha figura es el efecto constitutivo que se genera, ya que el legislador ordinario establece, por regla general, un procedimiento legal para que los solicitantes que pretendan constituirse como partido político para participar en las elecciones obtengan su registro ante la autoridad administrativa electoral, ya sea federal o local, según sea el caso. El referido registro tiene así efectos constitutivos, toda vez que los derechos, prerrogativas y obligaciones correlativos al carácter de partido político provienen del acto de la autoridad consistente en otorgar el registro legal correspondiente. Así, quienes se constituyan como partidos políticos, al obtener el registro, adquieren la correspondiente personalidad jurídica (como personas morales de derecho público) con el carácter de entidades de interés público, que les permite gozar de los derechos, garantías, financiamiento público y prerrogativas electorales y correlativamente estar sujetos, a la vez, a las obligaciones establecidas en la ley⁷⁸.

Así, los partidos políticos que se constituyan y registren conforme al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y a las leyes electorales de las entidades federativas, incluido el Distrito Federal, según el caso, disfrutan de una *garantía de permanencia* en la medida en que cumplan con los requisitos que establezca la ley, particularmente los necesarios para obtener su registro. De ahí que, por ejemplo, se establezca en las leyes electorales que los partidos políticos están obligados a mantener en todo tiempo el mínimo de afiliados requeridos para su constitución o registro, o que deban mantener en funcionamiento a sus órganos de gobierno, de conformidad con sus estatutos y que, precisamente, una causa de la pérdida de registro es haber dejado de cumplir con los requisitos necesarios para obtener su registro. Por lo tanto, el incumplimiento de tales requisitos trae aparejada, mediante el procedimiento legal respectivo de pérdida de registro, la pérdida del mismo y, por consiguiente, de los derechos y prerrogativas que les confiere la ley.

Por su parte, en lo concerniente a los requisitos para la creación de los partidos políticos, ya este Tribunal Pleno ha sostenido que si bien, en principio, existe una *delegación* al legislador, esa *delegación* está sujeta a criterios de razonabilidad guiados por el propósito de que los partidos políticos, como entidades de interés público, cumplan con las finalidades constitucionales que tienen encomendadas⁷⁹.

Así entonces, si corresponde al legislador ordinario, tanto federal como local, establecer las normas y requisitos para el registro legal de los partidos políticos (que tiene que ver con su constitución, ya que, como se explicó el registro de los partidos políticos tiene un carácter constitutivo), consecuentemente se sigue, en forma natural, que también le compete regular la conservación y pérdida del registro legal, así como, en su caso, lo concerniente a la acreditación y, correlativamente, la pérdida de la misma, siempre que se ajuste a los parámetros constitucionales.

⁷⁶ Artículo 41. (...).

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal y las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales, municipales y del Distrito Federal.

(...).

A tiene la potestad de producir ciertos efectos jurídicos sobre B, si y cuando si, mediante el acto normativo x, B está sujeto a A.

⁷⁸ Esto se sostuvo en la acción de inconstitucionalidad 170/2007, fallada el 10 de abril de 2008. Asimismo, al resolverse la acción de inconstitucionalidad 13/2005 se afirmó que, es a partir de su registro legal que los partidos políticos adquieren su calidad de entidades de interés público y cuando pueden hacer posible las finalidades plasmadas en el artículo 41 constitucional.

⁷⁹ Esto se sostuvo al resolverse la acción de inconstitucionalidad 6/2004 y su acumulada 9/2004 resueltas en sesión de dieciséis de marzo de dos mil cuatro.

En este sentido, también ya en diversos precedentes⁸⁰ se ha precisado que los partidos políticos nacionales se encuentran sometidos tanto al régimen federal como al estatal, en cuanto a la remisión que se hace a la ley para establecer la intervención que tendrán los partidos en el proceso electoral respectivo, es decir, la ley federal o a la ley estatal según el tipo de proceso en el que participe.

En efecto, el propio artículo 41, fracción I de la Constitución Federal prevé que los partidos políticos nacionales podrán participar tanto en las elecciones federales como en las locales, sin embargo, en el caso de las últimas, señala expresamente el precepto constitucional que, "la ley determinará (...) las formas específicas de su intervención en el proceso electoral", es decir, la intervención de los institutos políticos nacionales está sujeta a las disposiciones legales que para esos procesos electorales —los locales— establezcan los legisladores locales.

Por su parte, el artículo 116, fracción IV, de la Constitución Federal⁸¹ establece el imperativo para que las Constituciones y Leyes de los Estados en materia electoral, garanticen esencialmente que:

a) Las elecciones de los gobernadores, los integrantes de las legislaturas y de los ayuntamientos locales, se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo y que la jornada comicial tenga lugar el primer domingo de julio del año que corresponda, salvo los Estados en que no coincida en la misma fecha.

b) En el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales, serán 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 materia electoral, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.

d) Las autoridades electorales administrativas puedan convenir con el Instituto Federal Electoral que se haga cargo de la organización de procesos locales.

e) Los partidos políticos se constituyan por ciudadanos y tengan reconocido el derecho exclusivo para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular.

f) Las autoridades electorales sólo puedan intervenir en los asuntos internos de los partidos en los términos que expresamente señalen.

⁸⁰ Por ejemplo la acción de inconstitucionalidad 16/2002, fallada en sesión de siete de octubre de dos mil dos; y la acción de inconstitucionalidad 45/2006 y su acumulada 46/2006, falladas en sesión de 07 de diciembre de 2006 —considerando octavo—.

⁸¹ Artículo 116.- (...).

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

a) Las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; y que la jornada comicial tenga lugar el primer domingo de julio del año que corresponda. Los Estados cuyas jornadas electorales se celebren en el año de los comicios federales y no coincidan en la misma fecha de la jornada federal, no estarán obligados por esta última disposición;

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

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

d) Las autoridades electorales competentes de carácter administrativo puedan convenir con el Instituto Federal Electoral se haga cargo de la organización de los procesos electorales locales;

e) Los partidos políticos sólo se constituyan por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales, o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa. Asimismo tengan reconocido el derecho exclusivo para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, con excepción de lo dispuesto en el artículo 2o., apartado A, fracciones III y VII, de esta Constitución;

f) Las autoridades electorales solamente puedan intervenir en los asuntos internos de los partidos en los términos que expresamente señalen;

g) Los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales. Del mismo modo se establezca el procedimiento para la liquidación de los partidos que pierdan su registro y el destino de sus bienes y remanentes;

h) Se fijen los criterios para establecer los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas y campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones de sus simpatizantes, cuya suma total no excederá el diez por ciento del tope de gastos de campaña que se determine para la elección de gobernador; los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos; y establezcan las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias;

i) Los partidos políticos accedan a la radio y la televisión, conforme a las normas establecidas por el apartado B de la base III del artículo 41 de esta Constitución;

j) Se fijen las reglas para las precampañas y las campañas electorales de los partidos políticos, así como las sanciones para quienes las infrinjan. En todo caso, la duración de las campañas no deberá exceder de noventa días para la elección de gobernador, ni de sesenta días cuando sólo se elijan diputados locales o ayuntamientos; las precampañas no podrán durar más de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales;

k) Se instituyan bases obligatorias para la coordinación entre el Instituto Federal Electoral y las autoridades electorales locales en materia de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos, en los términos establecidos en los dos últimos párrafos de la base V del artículo 41 de esta Constitución;

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

m) Se fijen las causales de nulidad de las elecciones de gobernador, diputados locales y ayuntamientos, así como los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales, y

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

g) Los partidos políticos reciban equitativamente financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto en los procesos electorales; así como que se establezca el procedimiento de liquidación en caso de pérdida del registro.

h) Se fijen criterios para establecer límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas y campañas electorales, así como lo relativo a montos máximos sobre aportaciones de simpatizantes, procedimientos de control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos de los partidos y establecimiento de sanciones por el incumplimiento en su caso.

i) El acceso de los partidos políticos a la radio y televisión.

j) Se fijen reglas para las precampañas y las campañas electorales y las sanciones para casos de incumplimiento.

k) Se instituyan bases para la coordinación entre el Instituto Federal Electoral y las autoridades electorales locales en materia de fiscalización de finanzas de los partidos políticos.

l) Se establezca un sistema de medios de impugnación, para que todos los actos y resoluciones electorales cumplan con el principio de legalidad y se establezcan las reglas para los casos de recuentos totales o parciales de votación.

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

n) Se tipifiquen los delitos y faltas en materia electoral, así como las sanciones correspondientes.

De conformidad con lo anterior y de una interpretación sistemática de los artículos 41, fracción I, y 116, fracción IV, de la Constitución Federal, los Estados tienen plena libertad para establecer las formas específicas para la intervención en los procesos electorales locales, de los partidos políticos nacionales. Es decir, los Estados tienen la libertad de establecer cuales serán las modalidades y formas de participación de los partidos políticos nacionales en las elecciones locales, ponderando sus necesidades propias y circunstancias políticas. Sin embargo, esta libertad plena está condicionada a que se respeten los principios establecidos en la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Federal y a que se regulen conforme a criterios de razonabilidad guiados por el propósito de que los partidos políticos, como entidades de interés público, cumplan con las finalidades constitucionales que tienen encomendadas.

Establecido lo anterior, es decir, que compete al legislador ordinario configurar las normas y requisitos relativos a la acreditación de los partidos políticos nacionales para que contiendan en las elecciones locales, así como la pérdida de dicha acreditación y los requisitos para que dichos partidos mantengan sus prerrogativas estatales, conforme a criterios de razonabilidad que permitan el pleno ejercicio de los derechos y finalidades de los partidos políticos, lo que ahora procede es analizar si la norma general impugnada, esto es, el artículo 76, párrafo 1, de la Ley Electoral para el Estado de Durango es o no constitucional, en particular si el legislador local se ajustó a criterios de razonabilidad.

Al efecto, conviene tener en cuenta el contexto normativo en que se inserta la norma general impugnada.

1. Los partidos políticos nacionales, con registro otorgado por el Instituto Federal Electoral; acreditarán su personalidad de partido político y el otorgamiento de su registro, ante el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango.

2. Una vez acreditado su registro ante el referido instituto, los partidos políticos nacionales tienen derecho a participar en las elecciones estatales, distritales y municipales, ordinarias y extraordinarias.

3. Los partidos políticos nacionales gozarán de los mismos derechos, obligaciones y prerrogativas que los partidos políticos estatales, a excepción de los que, de forma exclusiva, se establecen para cada uno de ellos en la propia ley electoral local.

4. Son obligaciones de los partidos políticos nacionales que participen en las elecciones locales, las siguientes:

a) Cumplir con los acuerdos que tomen los órganos electorales respectivos;

b) Formar un directorio de dirigentes nacionales, estatales y municipales, proporcionándolo al Secretario Ejecutivo del instituto;

c) Informar al instituto de las coaliciones y fusiones que realicen, y

d) Las demás que les impone la propia ley.

5. Por otra parte, son causas de cancelación del registro de un partido político estatal, entre otras, las siguientes:

a) No obtener en la elección ordinaria inmediata anterior, por lo menos el dos por ciento de la votación emitida en cuando menos alguna de las elecciones ordinarias, y

b) No participar en un proceso electoral estatal ordinario.

Ahora, el artículo 76, párrafo 1, impugnado es del tenor literal siguiente: ***“Los partidos políticos nacionales que no hayan participado u obtenido en la elección ordinaria inmediata anterior el dos por ciento de la votación emitida, perderán su acreditación ante el Instituto”***.

La disposición general impugnada establece dos causas por las cuales los partidos políticos nacionales perderán su **acreditación** local (que no su registro federal ante el Instituto Federal Electoral) ante el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango, a saber: i) que no hayan participado en la elección ordinaria inmediata anterior, y ii) que no hayan obtenido en la elección inmediata anterior el dos por ciento (2%) de la votación emitida.⁸²

Este Tribunal Pleno estima que la norma general impugnada es válida, ya que, primero, no hay ninguna restricción constitucional para la regulación controvertida y, segundo, no es irrazonable, en virtud de las siguientes consideraciones.

Si lo que el Poder Constituyente Permanente pretende es consolidar un sistema pluralista de partidos y unas elecciones competitivas en el marco de una democracia constitucional, entonces es preciso que los partidos políticos, como entidades de interés público, sean órganos realmente funcionales para alcanzar los fines constitucionales que tienen conferidos.

En efecto, los partidos políticos deben contar con un mínimo de representatividad que les permita ser no sólo viables sino también entidades de interés público funcionales. De lo contrario, no podrían alcanzar los fines que tienen asignados constitucionalmente, a saber: i) promover la participación del pueblo en la vida democrática del país; ii) contribuir a la integración de la representación nacional, y iii) como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público.

Sería indeseable o perverso para la consolidación o desarrollo de un sistema de partidos plural y competitivo que un partido político que no alcanzó un mínimo de fuerza electoral siguiera gozando de derechos, prerrogativas y de financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, así como del acceso a la radio y la televisión.

El pretender que partidos políticos con escasa representatividad o insuficiente fuerza electoral, medida con un criterio objetivo en función de los resultados obtenidos en una elección, conserven su registro legal haría disfuncional el sistema de partidos, toda vez que entrañaría mantener el registro, con las inherentes prerrogativas y derechos electorales, de una entidad que ha dejado de ser funcional para alcanzar los fines constitucionales que tiene encomendados.

En tal virtud, las normas generales impugnadas no son irrazonables, toda vez que tienden a la realización de un objetivo constitucional relevante, como lo es que los partidos políticos tanto de registro local como los nacionales con acreditación estatal sean entidades de interés público funcionales para alcanzar sus fines constitucionalmente trazados.

Asimismo, el porcentaje exigido en el párrafo 1 del artículo 76 impugnado no es un porcentaje inequitativo si se tiene en cuenta que dicho porcentaje se dirige tanto a los partidos políticos locales registrados, en virtud del invocado artículo 67, párrafo 1, fracción I, como a los partidos políticos nacionales acreditados, es decir, a todos aquellos partidos que se ubiquen en la misma situación, de tal manera que no existe un trato diferenciado entre partidos que se encuentran en igualdad de circunstancias.

Así, el porcentaje de dos por ciento requerido de la votación emitida, es un elemento objetivo que el legislador local determinó como el grado mínimo de representatividad que deben tener los partidos políticos tanto locales como nacionales en el Estado para tener derecho a las prerrogativas estatales, entre las que se encuentran el derecho al financiamiento público y el acceso a los medios de radio y televisión.

⁸² Cabe señalar que el artículo 76 del abrogado Código Estatal Electoral de Durango de mil novecientos noventa y cuatro establecía, en términos similares a como lo hace la norma legal impugnada, que los partidos políticos nacionales que no hayan participado u obtenido en la elección ordinaria inmediata anterior por lo menos el dos por ciento (2%) de la votación emitida en alguna de las elecciones (para diputados, ayuntamientos o gobernador del Estado) perderían su registro ante el entonces Instituto Estatal Electoral así como su derecho a participar en las elecciones locales.

Es preciso señalar que la norma legal impugnada no contraviene el derecho constitucional de los partidos políticos nacionales a participar en las elecciones estatales, municipales y del Distrito Federal establecido en el artículo 41, fracción I, de la Constitución Federal,⁸³ ya que, conforme a lo establecido, el precepto legal cuya invalidez se reclama establece una modalidad para el ejercicio de ese derecho y nada impide que los partidos políticos nacionales, en ejercicio de ese derecho, estén en aptitud de participar de nueva cuenta en los procesos electorales locales.

Entonces, la determinación de ese porcentaje no transgrede precepto constitucional alguno de los que se aducen violados, pues constituye para el legislador local el elemento indicativo de la representatividad en el Estado de los partidos políticos tanto nacionales como locales que justifica el otorgamiento de las prerrogativas locales.

En efecto, mediante el precepto impugnado el legislador local estableció las modalidades y formas en que los partidos políticos nacionales deberán participar en las elecciones locales, sin contravenir, lo previsto en la fracción I del artículo 41 de la Constitución Federal.

En tal virtud, los argumentos de invalidez que los diputados locales promoventes hacen valer son infundados, ya que el artículo 76, párrafo 1, de la Ley Electoral para el Estado de Durango, al establecer las modalidades de la participación de los partidos políticos nacionales en las elecciones locales, de ningún modo transgrede el marco jurídico electoral, pues, como se dijo, las entidades federativas cuentan con facultades para prever dichas modalidades conforme a criterios de razonabilidad, lo cual en el caso sí se acreditó.

Sirve de apoyo a todo lo anterior, la tesis de jurisprudencia número P./J. 45/2002, de rubro: "PARTIDOS POLITICOS NACIONALES. SU INTERVENCION EN PROCESOS ESTATALES Y MUNICIPALES ESTA SUJETA A LA NORMATIVIDAD LOCAL"⁸⁴ y, por analogía, la tesis de jurisprudencia P./J. 52/99, de rubro: "DISTRITO FEDERAL. SU ASAMBLEA LEGISLATIVA ESTA FACULTADA PARA LEGISLAR SOBRE ASPECTOS RELACIONADOS CON LA PARTICIPACION, EN ELECCIONES LOCALES, DE LOS PARTIDOS POLITICOS CON REGISTRO NACIONAL"⁸⁵.

Por consiguiente, se reconoce la validez del artículo 76, párrafo 1, de la Ley Electoral para el Estado de Durango.

⁸³ "Artículo 41. [...] I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal y las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales, municipales y del Distrito Federal.

[...]"
⁸⁴ Esta tesis es consultable en el Semanario Judicial de la Federación, tomo XVI, de octubre de 2002, en la página 680, y es del tenor siguiente: "PARTIDOS POLITICOS NACIONALES. SU INTERVENCION EN PROCESOS ESTATALES Y MUNICIPALES ESTA SUJETA A LA NORMATIVIDAD LOCAL. El artículo 41, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone, en relación con dichos entes, que "la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral."; por otra parte, en términos del inciso i) de la fracción IV del artículo 116 de la propia Constitución Federal, se faculta a las Legislaturas Locales para que tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral así como las sanciones que por ellos deban imponerse. Del análisis sistemático de los citados numerales se concluye que es facultad de las Legislaturas Locales regular lo relativo a los delitos y faltas en materia electoral por incumplimiento a la normatividad respectiva, por lo que a las autoridades electorales estatales les corresponde sancionar a los actores políticos que intervengan en los procesos de la entidad federativa de que se trate, entre ellos, a los partidos políticos nacionales, por las infracciones que cometan a la normatividad electoral, inclusive con la suspensión o cancelación de su inscripción local. Lo anterior no significa que con ese tipo de sanción se impida a los partidos políticos nacionales participar en las elecciones estatales o municipales, pues una cosa es el derecho constitucional que tienen de participar en ese tipo de procesos derivado de lo dispuesto en el artículo 41, fracción I, de la Norma Fundamental y, otra la obligación que tienen de cumplir con la normatividad que regula su intervención en los procesos locales, es decir, el derecho de participar en procesos electorales municipales y estatales deriva de su sola calidad como partidos nacionales; sin embargo, su intervención está sujeta a las disposiciones legales que rijan esos procesos electorales, entre ellas, la de cumplir con las reglas que para la participación en esos procesos el legislador local establece. Además, la facultad de las autoridades electorales estatales, tratándose de partidos políticos nacionales es la de que en su momento puedan suspender o cancelar únicamente la inscripción que le hubieran otorgado y no así su registro, por virtud de que éste es expedido por autoridad federal, y es a ésta a quien en todo caso le corresponde determinar sobre la cancelación, suspensión o permanencia del registro de los partidos nacionales".

⁸⁵ Esta tesis es consultable en el Semanario Judicial de la Federación, tomo X, de agosto de 1999, en la página 562, y es del tenor siguiente: "DISTRITO FEDERAL. SU ASAMBLEA LEGISLATIVA ESTA FACULTADA PARA LEGISLAR SOBRE ASPECTOS RELACIONADOS CON LA PARTICIPACION, EN ELECCIONES LOCALES, DE LOS PARTIDOS POLITICOS CON REGISTRO NACIONAL. El artículo 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso f), de la Constitución Federal establece, por un lado, que en las elecciones locales del Distrito Federal sólo pueden participar los partidos políticos con registro nacional y, por otro, que la Asamblea Legislativa de dicha entidad está facultada para expedir las disposiciones que rijan esas elecciones. A su vez, el diverso artículo 41 de la Carta Magna dispone, en relación con esos partidos, que "la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral". El análisis relacionado de los dispositivos mencionados permite concluir que la referida asamblea está facultada para regular tanto la participación de los partidos políticos con registro nacional en las elecciones locales del Distrito Federal, como aquellos aspectos vinculados con su actividad permanente que deban ser objeto de fiscalización o revisión. De ahí que si el Código Electoral del Distrito Federal regula cuestiones relativas a la concesión de ciertas prerrogativas a dichos partidos políticos, a su régimen financiero y control de los recursos que eventualmente reciban, a las atribuciones legales de las autoridades electorales para ese efecto, al establecimiento de un régimen de responsabilidades para el caso de faltas administrativas en general o en el caso de que se violenten los topes de gastos de campaña, al establecimiento de frentes como mecanismos de participación con que cuentan las asociaciones políticas en la entidad y las obligaciones a que se encuentran sujetos los órganos de los partidos políticos, no contraviene los dispositivos constitucionales mencionados, pues si bien esos aspectos denotan el carácter permanente de los partidos políticos, ello no significa que su regulación sea exclusiva de los órganos federales."

13. Restricciones al derecho de los partidos políticos a nombrar representantes ante la mesa directiva de casilla.

Normas generales impugnadas: artículos 28, párrafo 1, fracción VI, y 29, párrafo 1, de la Ley Electoral para el Estado de Durango.

Argumentos de invalidez

El partido político promovente sostiene que lo establecido en los artículos 28 y 29 de la Ley Electoral para el Estado de Durango, en lo referente al establecimiento del requisito para que los representantes de los partidos políticos nacionales, ante las mesas directivas de casillas, tengan que estar en el listado nominal correspondiente al Municipio resulta violatorio de lo dispuesto en los artículos 10, 14, 16, 41, 116, fracción IV, y 133 de la Constitución Federal e indebido, en consideración a la tesis plenaria de jurisprudencia, de rubro: "PARTIDOS POLITICOS NACIONALES. EL ARTICULO 26, FRACCION III, INCISO D), DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSI, TRANSGREDE LO DISPUESTO EN EL DIVERSO NUMERAL 41, FRACCION I, DE LA CONSTITUCION FEDERAL, AL CONDICIONAR LA PARTICIPACION DE AQUELLOS EN LAS ELECCIONES LOCALES, CON MAYORES REQUISITOS A LOS ESTABLECIDOS EN EL ULTIMO PRECEPTO".

Lo anterior es así, porque, aduce, se está imponiendo un requisito excedido al contemplado en la Constitución Federal no sólo para participar como ciudadanos en la vida democrática del país, sino en cuanto al derecho que, como instituto político, tiene para integrar y vigilar, a través de sus representantes electorales, la conformación de las casillas electorales, como órganos de vigilancia y supervisión de los procesos electorales.

Es preciso señalar que, a la luz del concepto de invalidez bajo estudio, primero, el partido político promovente, en realidad, se refiere a los artículos 28, párrafo 1, fracción VI, y 29, párrafo 1, de la Ley Electoral para el Estado de Durango, razón por la cual se ha completado la referencia normativa, de conformidad con el artículo 71 de la Ley Reglamentaria de la materia, y, segundo, lo que cuestiona son los requisitos que el primero de los artículos referidos (artículo 28, párrafo 1, fracción VI) exige a los representantes de los partidos políticos ante la mesa directiva de casilla.

Cuestión por dilucidar

Acorde con lo anterior, la cuestión efectivamente planteada es la siguiente: ¿Los requisitos que la porción normativa impugnada (artículo 28, párrafo 1, fracción VI) establece en lo tocante a los representantes de los partidos políticos en las mesas directivas de casilla resultan irrazonables y, por lo tanto, inconstitucionales?

Juicio de constitucionalidad

El concepto de invalidez bajo estudio es infundado, como se muestra a continuación.

Conviene tener presente el texto de las porciones normativas impugnadas:

"ARTICULO 28

1. Son derechos de los partidos políticos:

I. Solicitar de manera exclusiva el registro de candidatos a cargos de elección popular ante el instituto, a excepción de lo dispuesto en el artículo 2o., apartado a, fracciones III y VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

II. Participar conforme a lo dispuesto en la Constitución y en esta ley, en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral;

III. Gozar de las garantías y acceder a las prerrogativas que esta ley les otorga para realizar libremente sus actividades;

IV. Organizar procesos internos para seleccionar y postular candidatos en las elecciones estatales, distritales y municipales;

V. Formar parte de los órganos Electorales, en los términos de esta ley;

VI. Nombrar a dos representantes propietarios y a un suplente ante la mesa directiva de casilla, quienes necesariamente deberán residir en el municipio que corresponda, para lo cual deberán contar con credencial para votar y estar en la lista nominal de electores correspondiente. El suplente podrá permanecer en la casilla a efecto de estar en posibilidad de cubrir las ausencias temporales o definitivas de alguno de los propietarios. Asimismo nombrar a los representantes generales que les correspondan. Tratándose de partidos coaligados podrán nombrar hasta dos representantes propietarios y un suplente;

VII. Formar frentes y coaliciones, así como fusionarse, en los términos de esta Ley;

VIII. Ser propietarios, poseedores o administradores sólo de los bienes inmuebles que sean indispensables para el cumplimiento directo e inmediato de sus fines; y

IX. Los demás que les confiere esta ley."

"ARTICULO 29

1. Los partidos políticos tendrán derecho a nombrar los representantes a que se refiere la fracción VI del artículo anterior, siempre y cuando postulen candidatos en la elección que corresponda." [Énfasis añadido]

La porción normativa reclamada (es decir, la primera parte de la fracción VII del párrafo 1, del artículo 28 de la Ley Electoral para el Estado de Durango) establece que los partidos políticos tienen derecho a nombrar a dos representantes propietarios y a un suplente ante la mesa directiva de casilla, quienes necesariamente deberán satisfacer los siguientes requisitos: i) residir en el municipio que corresponda, para lo cual deberán ii) contar con credencial con fotografía y estar en la lista de electores correspondiente.

Así, la disposición legal impugnada establece que sólo podrán ser representantes de partidos políticos (tanto nacionales con acreditación, como locales o estatales) los electores residentes en el municipio en que se encuentre comprendida la casilla en que son acreditados, para lo cual deberán contar con credencial con fotografía y estar en la lista (nominal) de electores correspondiente.

Cabe señalar que dichos requisitos son reiterados en el párrafo 1 del artículo 230 de la invocada ley electoral local.

Las listas nominales de electores son las relaciones elaboradas por el Registro Estatal de Electores que contiene el nombre de las personas incluidas en el Padrón Electoral, agrupadas por distrito y sección, a quienes se les ha expedido y entregado su credencial para votar con fotografía.⁸⁶

La sección electoral es la fracción territorial de los distritos electorales uninominales para la inscripción de los ciudadanos en el Padrón Electoral y en las listas nominales de electores.

Cada sección tendrá como mínimo cincuenta electores y como máximo mil quinientos.

Por su parte, las mesas directivas de casilla son los órganos electorales formados por ciudadanos, facultados para recibir la votación y realizar el escrutinio y cómputo en cada una de las secciones electorales en que se divide el territorio del Estado. (artículo 139).

Al respecto, es preciso destacar que las mesas directivas de casilla deberán estar integradas por ciudadanos, de conformidad con el artículo 41, párrafo segundo, fracción V, párrafo segundo, de la Constitución Federal.

Las mesas directivas de casilla como autoridad electoral tiene a su cargo, durante la jornada electoral, respetar y hacer respetar la libre emisión y efectividad del sufragio, garantizar el secreto del voto y asegurar la autenticidad del escrutinio y cómputo.

En cada sección electoral se instalará una casilla para recibir la votación el día de la jornada electoral (con excepción de lo dispuesto en los párrafos 3, 4 y 5 del artículo 224 de la propia ley).

Las mesas directivas de casilla se integrarán con un presidente, un secretario, dos escrutadores y tres suplentes generales.

Como se anticipó, con arreglo al artículo 28, párrafo 1, fracción II, de la Ley Electoral para el Estado de Durango, los partidos políticos tiene el derecho de participar, conforme a lo dispuesto en la Constitución y en la propia ley, en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral.

En la misma línea, los partidos políticos son corresponsables de la función estatal electoral, según lo dispone, en forma expresa, el artículo 107, párrafo 5, de la invocada ley electoral local.

Pues bien, en el ejercicio de ese derecho legal y el cumplimiento de la corresponsabilidad que tienen legalmente asignada, así como en la defensa de sus derechos e intereses legítimos, la presencia y participación de los representantes partidarios ante los órganos electorales, particularmente ante las mesas directivas de casilla, es decisiva.

Lo anterior es así, ya que las mesas directivas de casilla, integradas por ciudadanos, constituyen autoridad electoral que, como se dijo, tiene a su cargo, durante la jornada electoral, respetar y hacer respetar la libre emisión y efectividad del sufragio, garantizar el secreto del voto y asegurar la autenticidad del escrutinio y cómputo.

⁸⁶ Artículo 179

1. Las listas nominales de electores son las relaciones elaboradas por el Registro Estatal de Electores que contienen el nombre de las personas incluidas en el Padrón Electoral, agrupadas por distrito y sección, a quienes se les ha expedido y entregado su credencial para votar con fotografía.

2. La sección electoral es la fracción territorial de los distritos electorales uninominales para la inscripción de los ciudadanos en el Padrón Electoral y en las listas nominales de electores.

3. Cada sección tendrá como mínimo cincuenta electores y como máximo mil quinientos."

Los representantes de los partidos políticos debidamente acreditados ante las mesas directivas de casillas tienen, entre otros, los siguientes derechos:

- Participar en la instalación de la casilla y contribuir al buen desarrollo de sus actividades hasta su clausura, así como observar y vigilar el desarrollo de la elección;
- Recibir copia legible de las actas de la jornada electoral y final de escrutinio elaborada en la casilla, misma que deberán contener la firma autógrafa de quien deba hacerlo;
- Solicitar al secretario de la mesa directiva de casilla se asiente en el apartado correspondiente del acta respectiva o en la hoja de incidentes, aquellas irregularidades que hayan ocurrido durante la jornada electoral;
- Acompañar al presidente de la mesa directiva de casilla, al Consejo Municipal correspondiente, para hacer entrega de la documentación y el expediente electoral. (artículos 232, 245, párrafo 2, 254, párrafo 1, 267, párrafo 4, 268, párrafo 1, 253, párrafo 2)

Los representantes de los partidos políticos debidamente acreditados tiene derecho de acceso de a las casillas. (artículo 252, párrafo 2, fracción II)

Asimismo, para garantizar la inviolabilidad de la documentación relativa al expediente casilla, formado al término del escrutinio y cómputo de cada una de las elecciones, con el expediente de cada una de las elecciones y los sobres, se formará un paquete en cuya envoltura firmarán los integrantes de la mesa directiva de casilla y los representantes que deseen hacerlo.

La trascendencia de la función realizada por los representantes partidarios ante las mesas directivas de casilla se constata en que, de conformidad con el artículo 279, párrafo 2, de la ley electoral local, en los casos en que se no se cuente con la documentación necesaria para realizar los cómputos correspondientes, éstos se verificarán con las copias de la documentación de que dispongan los Consejos y los partidos políticos, que es, en éste último caso, recabada por los representantes de los propios partidos ante las mesas directivas de casilla (es decir, las actas de la jornada electoral y final de escrutinio elaborada en la casilla).

La importancia de los representantes partidarios ante las mesas directivas de casilla se muestra, además, por el hecho de que el legislador local estableció, en el artículo 53, párrafo 1, fracción VIII, de la ley adjetiva local, que una causa de nulidad de la votación recibida en casilla consiste en haber impedido el acceso de los representantes de los partidos políticos o haberlos expulsado, sin causa justificada, y esto sea "determinante" para el resultado de la votación.

Por otra parte, es preciso señalar que, dentro de las reglas que deberán observarse en la jornada electoral, concretamente en la votación, son relevantes las siguientes:

- Los electores votarán en el orden en que se presenten en la mesa directiva de casilla, debiendo exhibir su credencial para votar con fotografía vigente o en caso, la resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que les otorga el derecho de votar sin aparecer en la lista nominal o sin contar con credencial para votar con fotografía vigente o en ambos casos (artículo 250, párrafo 1).
- Los presidentes de casilla permitirán emitir su voto a aquellos ciudadanos que, estando en la lista nominal de electores correspondiente a su domicilio, su credencial para votar con fotografía contenga errores de seccionamiento (artículo 250, párrafo 2).
- Una vez comprobado que el elector aparece en las listas nominales y que haya exhibido su credencial para votar con fotografía, el presidente le entregará las boletas de las elecciones para que libremente y en secreto marque en las boletas únicamente el espacio correspondiente al partido político por el que sufragará, o anote el nombre del candidato no registrado por el que desea emitir su voto (artículo 251, párrafo 1).

Acorde con lo anterior, resulta que, en general, un requisito indispensable para que el ciudadano ejerza su derecho de voto es que aparezca en las listas nominales y que exhiba su credencial para votar con fotografía. (Se afirma "en general" para dar cuenta de los casos previstos expresamente en la propia ley en los que el elector acude a votar después de haber obtenido una sentencia estimativa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que le otorga el derecho de votar sin aparecer en la lista nominal y/o sin contar con su credencial para votar con fotografía vigente.)

Lo anterior muestra que la disposición general impugnada es congruente con las referidas reglas legales que regulan la votación. Esto es, el requisito consistente en que sólo podrán ser representantes de partidos políticos (tanto nacionales con acreditación, como locales o estatales) los electores residentes en el municipio en que se encuentre comprendida la casilla en que son acreditados, para lo cual deberán contar con credencial con fotografía y estar en la lista (nominal) de electores correspondiente está en consonancia normativa con la exigencia según la cual, para que el ciudadano ejerza su derecho de voto, es necesario que aparezca en las listas nominales y que exhiba su credencial para votar con fotografía.

En lo concerniente al juicio de constitucionalidad de la porción normativa impugnada, es menester tener presente lo dispuesto en el artículo 41, párrafo segundo, fracción I, constitucional, de donde se desprenden las siguientes normas o pautas constitucionales relevantes al caso:

1. El Poder Constituyente Permanente establece una reserva de ley en el sentido de que la ley determinará las normas y requisitos para el registro legal de los partidos políticos y sus formas específicas de intervención en el proceso electoral.

2. El derecho de los partidos políticos nacionales a participar en las elecciones estatales, municipales y del Distrito Federal.

3. Los fines constitucionalmente asignados a los partidos políticos.

Aunado a lo anterior, este Tribunal Pleno ha sostenido en forma reiterada que la intervención de los partidos políticos nacionales en procesos estatales y municipales está sujeta a la normativa local.

La postulación de candidatos a cargos de elección popular constituye la forma específica, por excelencia, de la intervención de los partidos políticos en el proceso electoral. En torno a esta intervención los partidos participan en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral, de forma tal que la ley los reputa corresponsables de la función estatal electoral, en la que debe regir el principio de legalidad, entre otros principios, de conformidad con el artículo 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal.

La intervención de los partidos políticos en el proceso electoral, particularmente en la jornada electoral, se realiza, primordialmente, por conducto de sus representantes ante las mesas directivas de casilla (además de los representantes generales).

Pues bien, si bien los partidos políticos nacionales tiene el derecho, reconocido constitucionalmente, a participar en las elecciones estatales, municipales y del Distrito Federal y tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración nacional y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, la participación de dichos partidos, por conducto de sus representantes ante las mesas directivas de casilla, es una materia que cae dentro del ámbito de la potestad de configuración legal del legislador local ordinario, quien determinará las formas específicas para la intervención de los partidos políticos en el proceso electoral y, específicamente, para el ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales en las elecciones estatales. Sin embargo, esa facultad no puede ejercerse de manera caprichosa o arbitraria, ya que, en modo alguno, implica que se está autorizando para establecer formas, modalidades requisitos, términos o condiciones irracionales, o irrazonables que impidan o hagan nugatorio la intervención o participación.

Así, como se indicó, la cuestión que emerge es si la porción normativa impugnada establece o no un requisito razonable.

Este Tribunal Pleno estima que el requisito legal bajo análisis no es irrazonable, en virtud de lo siguiente.

Si bien de los trabajos legislativos no se advierte una motivación específica de la previsión legal bajo estudio, cabe señalar que tanto en la exposición de motivos que dio origen a la nueva Ley Electoral para el Estado de Durango como en el respectivo dictamen de la Comisión de Gobernación, se indica, a manera de motivación general, que, con los nuevos aspectos objeto de regulación, se pretende contribuir al fortalecimiento del sistema de partidos, al mejor ejercicio de sus derechos y al estricto cumplimiento de sus obligaciones.⁸⁷

Es cierto que el contar con representantes partidarios ante todas las mesas directivas de casilla instaladas en un municipio puede que no sea siempre una tarea fácil para todos los partidos políticos.

Asimismo, la norma legal cuya validez se reclama cancela la posibilidad de que esa representación recaiga, por ejemplo, en miembros o simpatizantes de municipios diferentes.

No obstante, esta Alta Corte Constitucional estima que el requisito establecido en la norma general impugnada no es irrazonable, toda vez que, primero, como se vio, constituye una forma, modalidad o requisito que resulta congruente con el ordenamiento jurídico, segundo, no hace nugatorio ni impide o limita caprichosamente el ejercicio legal de los partidos políticos a nombrar representantes ante las mesas directivas de casilla, sino que disciplina ese derecho, máxime que, de conformidad con el artículo 36, fracción III, de la Constitución Federal; es obligación del ciudadano de la República votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley, y, tercero, es un requisito que se aplica, enteramente por igual, a partidos políticos nacionales como a partidos locales o estatales.

⁸⁷ Fojas 45 y 267 del legajo 2 del cuaderno de pruebas del presente expediente.

La tesis plenaria de jurisprudencia invocada por el partido promovente no es aplicable al presente caso, toda vez que la misma se refiere a un requisito para que los partidos políticos nacionales participen en las elecciones estatales relativo al número de afiliados que debe tener en la entidad, en tanto que el requisito bajo estudio no exige que los representantes de los partidos ante las mesas directivas de casilla sean necesariamente miembros o afiliados de los mismos.

Por consiguiente, al resultar infundado el concepto de invalidez respectivo, procede confirmar la validez del artículo 28, párrafo 1, fracción VI, y 29, párrafo 1, de la Ley Electoral para el Estado de Durango.

14. Causa de desechamiento, de plano, de quejas sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos por la falta de presentación de elementos probatorios.

Norma general impugnada: artículo 336, párrafo 2, fracción III, de la Ley Electoral para el Estado de Durango.

Argumentos de invalidez

El partido político promovente aduce que la norma general impugnada es absolutamente contraria a los principios fundamentales establecidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, que señalan la legalidad que debe existir en cualquier procedimiento que debe seguirse ante la autoridad competente.

Agrega que el precepto reclamado deja en completo estado de indefensión a la persona física o moral, al presentar la demanda ante la autoridad competente, en razón de que, a juicio de la misma, no se acompañen pruebas que acrediten su dicho; lo que carece de valor legal, dado que para que una persona sea defendida en juicio basta que le haga saber a la autoridad sus pretensiones por medio del escrito de demanda o, en su caso, de manera verbal, razón suficiente para que la autoridad acepte las pretensiones sin hacer prejuizamiento alguno antes de recibirla y no desecharla plenamente porque no acompaña pruebas.

No es posible desechar la queja o demanda, en virtud de que en el cuerpo de la misma se manejan aspectos indiciarios que permiten a la autoridad valerse de los mismos para hacer un estudio exhaustivo de lo que se pretende dar a conocer.

Además, la Constitución Federal establece que nadie puede dejar de ser defendido en juicio, es decir, nadie puede ser vencido en juicio si no se le da la oportunidad de ser escuchado, razón por la cual el precepto combatido deber ser declarado inconstitucional por negar tajantemente el acceso a la justicia.

Aunado a lo anterior, según el partido promovente, la norma general impugnada viola el artículo 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso I), de la Constitución Federal, según el cual las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad.

Cuestión que se plantea

¿Es constitucional la causa de desechamiento de las quejas o denuncias cuando no se acompañen de un mínimo de elementos probatorios?

Juicio de constitucionalidad

El concepto de invalidez resulta infundado, como se muestra a continuación.

Conviene tener presente el contexto normativo en que se inserta el texto de la norma general impugnada, esto es, las normas que rigen el procedimiento en materia de quejas sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos de la Ley Electoral para el Estado de Durango:

"CAPITULO V

DEL PROCEDIMIENTO EN MATERIA DE QUEJAS SOBRE FINANCIAMIENTO Y GASTO DE LOS PARTIDOS POLITICOS

ARTICULO 332

1. Son órganos competentes para la tramitación y resolución de quejas sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos, y en su caso de las agrupaciones políticas estatales:

I. El Consejo Estatal;

II. La Comisión de Fiscalización, y

III. La Secretaría.

2. El órgano competente para tramitar, substanciar y formular el proyecto de resolución relativo a las quejas a que se refiere el párrafo anterior será la Comisión de Fiscalización, la que podrá solicitar la colaboración de la Secretaría o, por su conducto, la de los órganos desconcentrados del Instituto.

3. Las notificaciones surtirán sus efectos el mismo día en que se realicen y podrán hacerse:

I. De manera personal;

II. Por cédula que se dejará con cualquier persona que se encuentre en su domicilio, o

III. Por estrados.

4. A falta de disposición expresa en el presente capítulo, serán de aplicación supletoria, en lo conducente, las reglas de sustanciación y resolución del procedimiento sancionador previsto en los capítulos segundo y tercero del presente título y las reglas de la ley de la materia aplicables al trámite, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.

ARTICULO 333

1. La Secretaría recibirá las quejas a que se refiere el presente capítulo y las turnará de inmediato a la Comisión de Fiscalización.

2. Las quejas podrán presentarse ante los Consejos Municipales, que las remitirán, dentro de las veinticuatro horas siguientes, al secretario ejecutivo, para que éste proceda conforme a lo que establece el párrafo anterior.

3. En caso de que la queja sea presentada ante un Consejo Municipal por el representante de un partido político, la Secretaría lo notificará a la representación del partido político denunciante ante el Consejo Estatal, enviándole copia del escrito por el que se presentó la queja.

ARTICULO 334

1. Toda queja deberá ser presentada por escrito, con firma autógrafa del denunciante, señalando domicilio para oír y recibir notificaciones; tratándose de las presentadas por los partidos políticos o agrupaciones políticas estatales, el promovente deberá acreditar su personería.

ARTICULO 335

1. El escrito por el que se presente la queja deberá contener la narración de los hechos que la motivan y aportar los elementos de prueba o indicios con los que cuente el denunciante.

2. Las quejas deberán ser presentadas dentro de los quince días siguientes al de la fecha en que se haya publicado en el Periódico Oficial el dictamen consolidado relativo a los informes correspondientes al ejercicio durante el que presuntamente se hayan suscitado los hechos que se denuncian.

ARTICULO 336

1. Una vez que la Comisión de Fiscalización reciba el escrito de queja, procederá a registrarlo y lo comunicará al Secretario del Consejo.

2. La Comisión de Fiscalización podrá desechar la queja, de plano, en los siguientes casos:

I. Si los hechos narrados resultan notoriamente frívolos o inverosímiles, o si siendo ciertos, carecen de sanción legal;

II. Si la queja no cumple con los requisitos establecidos en los artículos 335 y 335 [sic] de la presente ley;

III. Si la queja no se hace acompañar de elemento probatorio alguno, que respalde los hechos que denuncia, o

IV. Si por cualquier otro motivo la queja resulta notoriamente improcedente.

3. El desechamiento de una queja, con fundamento en lo establecido en el párrafo anterior, no prejuzga sobre el fondo del asunto, y no se constituye en obstáculo para que la Comisión de Fiscalización pueda ejercer sus atribuciones legales.

4. En caso de que la queja cumpla con los requisitos formales y no se presente alguna causa de desechamiento, la Comisión notificará al partido denunciado, del inicio del procedimiento respectivo, corriéndole traslado con el escrito de queja y los elementos probatorios presentados por el denunciante.

5. La Comisión de Fiscalización, a fin de allegarse de los elementos de convicción que estime pertinentes, podrá solicitar al secretario ejecutivo que instruya a los órganos del Instituto para que lleven a cabo las diligencias probatorias o recaben las pruebas necesarias.

6. Con la misma finalidad solicitará al secretario ejecutivo que requiera a las autoridades competentes para que entreguen las pruebas que obren en su poder, o para que le permitan obtener la información que se encuentre reservada o protegida por el secreto fiscal, bancario o fiduciario. En este último caso deberá establecer medidas para el resguardo de la información que le sea entregada. Las autoridades están obligadas a responder tales requerimientos en un plazo máximo de quince días naturales, mismos que, por causa justificada, podrá ampliarse cinco días.

7. También podrá requerir a los particulares, personas físicas y morales, le proporcionen la información y documentos necesarios para la investigación; los requeridos deberán responder en los plazos señalados en el artículo anterior.

8. La Comisión de Fiscalización podrá ordenar, en el curso de la revisión que se practique a los informes anuales o de campaña de los partidos políticos, que se realicen las verificaciones a que haya lugar en relación con las quejas correspondientes a cada uno de dichos ejercicios; asimismo, podrá solicitar informe detallado al partido denunciado, y requerirle la entrega de información y documentación que juzgue necesaria.

ARTICULO 337

1. Una vez realizados los actos a que se refiere el artículo anterior, la Comisión de Fiscalización emplazará al partido denunciado, corriéndole traslado con todos los elementos que integren el expediente respectivo, para que en un término de cinco días contados a partir de la fecha en que surta efecto la notificación, conteste por escrito.

2. En la contestación al emplazamiento, el partido denunciado podrá exponer lo que a su derecho convenga, se referirá a los hechos mencionados en la denuncia o queja, ofrezca y exhiba pruebas, debiendo relacionarlas con los hechos, y presentar las alegaciones que estime procedentes.

3. Agotada la instrucción, la Comisión de Fiscalización elaborará el proyecto de resolución correspondiente, para ser presentado a la consideración del Consejo Estatal en la siguiente sesión que celebre.

4. Los proyectos de resolución deberán ser presentados al Consejo Estatal en un término no mayor a sesenta días naturales, contados a partir de la recepción de la queja o denuncia por parte de la Comisión de Fiscalización, con excepción de aquellos asuntos en que por la naturaleza de las pruebas ofrecidas o de las investigaciones que se realicen, se justifique la ampliación del plazo indicado, informando al secretario ejecutivo.

5. La Comisión de Fiscalización deberá informar al Consejo Estatal del estado que guarden los procedimientos en trámite.

ARTICULO 338

1. El Consejo Estatal, una vez que conozca el proyecto de resolución, procederá a imponer, en su caso, las sanciones correspondientes.

2. Para fijar la sanción se tomarán en cuenta las circunstancias y la gravedad de la falta:

I. Se entenderá por circunstancias el tiempo, modo y lugar en el que se produjo la falta;

II. Para determinar la gravedad de la falta se analizará la importancia de la norma transgredida y los efectos que genere respecto de los objetivos y los bienes jurídicos tutelados por la norma; y

III. En caso de reincidencia, se aplicará una sanción más severa.

3. Si durante la substanciación de alguna queja se advierte la violación a ordenamientos legales ajenos a la competencia de la Comisión de Fiscalización, ésta solicitará al secretario del Consejo que proceda a dar parte a las autoridades competentes." [Énfasis añadido]

De las disposiciones legales transcritas, cabe identificar, en lo que interesa, los siguientes elementos normativos:

1. Los órganos competentes para la tramitación y resolución de quejas sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos y, en su caso, de las agrupaciones políticas estatales son: a) El Consejo Estatal, b) la Comisión de Fiscalización, y c) la Secretaría.

2. El órgano competente para tramitar, sustanciar y formular el proyecto de resolución relativo a las quejas en la materia referida será la Comisión de Fiscalización, la que podrá solicitar la colaboración de la Secretaría o, por su conducto, la de los órganos desconcentrados del instituto.

3. La Secretaría recibirá las quejas sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos y, en su caso, de las agrupaciones políticas estatales y las turnará de inmediato a la Comisión de Fiscalización.

4. Toda queja deberá ser presentada por escrito, con firma autógrafa del denunciante, señalando domicilio para oír y recibir notificaciones; tratándose de las presentadas por los partidos políticos o agrupaciones políticas estatales, el promovente deberá acreditar su personería.

5. El escrito por el que se presente la queja deberá contener la narración de los hechos que la motivan y aportar los elementos de prueba o indicios con los que cuente el denunciante.

6. Las quejas deberán ser presentadas dentro de los quince días siguientes al de la fecha en que se haya publicado en el Periódico Oficial el dictamen consolidado relativo a los informes correspondientes al ejercicio durante el que supuestamente se hayan suscitado los hechos denunciados.

7. Una vez que la Comisión de Fiscalización reciba el escrito de queja, procederá a registrarlo y lo comunicará al secretario del Consejo.

8. La Comisión de Fiscalización podrá desechar la queja, de plano, en los siguientes casos:

- a) Si los hechos narrados resultan notoriamente frívolos o inverosímiles, o si siendo ciertos, carecen de sanción legal;
- b) Si la queja no cumple con los requisitos establecidos en el artículo 335 de la propia ley;
- c) Si la queja no se hace acompañar de elemento probatorio alguno, que respalde los hechos que denuncia, o
- d) Si por cualquier otro motivo la queja resulta notoriamente improcedente.

9. El desechamiento de una queja, con fundamento en lo establecido en el párrafo 2 del artículo 336 de la Ley Electoral para Estado de Durango, cuyo contenido normativo se ha reseñado en el punto anterior, no prejuzga sobre el fondo del asunto y no se constituye en obstáculo para que la Comisión de Fiscalización pueda ejercer sus atribuciones legales.

10. En caso de que la queja cumpla con los requisitos formales y no se presente alguna causa de desechamiento, la Comisión notificará al partido denunciante, del inicio del procedimiento respectivo, corriéndole traslado con el escrito de queja y los elementos probatorios presentados por el denunciante.

11. La Comisión de Fiscalización, a fin de allegarse de los elementos de convicción que estime pertinentes, podrá solicitar al secretario ejecutivo que instruya a los órganos del instituto para que lleven a cabo las diligencias probatorias o recaben las pruebas necesarias.

12. Con la misma finalidad solicitará al secretario ejecutivo que requiera a las autoridades competentes para que entreguen las pruebas obrantes en su poder, o para que le permitan obtener la información que se encuentre reservada o protegida por el secreto fiscal, bancario o fiduciario.

En este último caso deberá establecer medidas para el resguardo de la información que le sea entregada.

Las autoridades están obligadas a responder tales requerimientos en un plazo máximo de quince (15) días naturales, mismos que, por causa justificada, podrá ampliarse cinco (5) días.

13. La Comisión de Fiscalización también podrá requerir a los particulares, personas físicas y morales, le proporcionen la información y documentos necesarios para la investigación; los requeridos deberán responder en los plazos anteriormente señalados.

14. La Comisión de Fiscalización podrá ordenar, en el curso de la revisión que se practique a los informes anuales o de campaña de los partidos políticos, que se realicen las verificaciones a que haya lugar en relación con las quejas correspondientes a cada uno de dichos ejercicios; asimismo, podrá solicitar informe detallado al partido denunciado, y requerirle la entrega de información y documentación que juzgue necesaria.

15. Una vez realizados los actos a que se refiere el artículo 336 de la invocada ley electoral local (descritos en los párrafos precedentes), la Comisión de Fiscalización emplazará al partido denunciado, corriéndole traslado con todos los elementos que integren el expediente respectivo, para que en un plazo de cinco días contados a partir de la fecha en que surta efecto la notificación, conteste por escrito.

16. En la contestación al emplazamiento, el partido denunciado podrá exponer lo que a su derecho convenga, se referirá a los hechos mencionados en la denuncia o queja, ofrecerá y exhibirá pruebas, debiendo relacionarlas con los hechos y presentar las alegaciones que estime procedentes.

17. Agotada la instrucción, la Comisión de Fiscalización elaborará el proyecto de resolución correspondiente, para ser presentado a la consideración del Consejo Estatal en la siguiente sesión que celebre.

Ahora, para estar en aptitud de hacer el correspondiente juicio de constitucionalidad, es menester hacer una interpretación sistemática y funcional de las disposiciones aplicables.

Como podrá apreciarse, la Ley Electoral para el Estado de Durango regula un procedimiento en materia de quejas sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos y, en su caso, de las agrupaciones políticas estatales.

Ese procedimiento se inscribe dentro del género del procedimiento administrativo sancionador electoral, que no sólo tiene una especificidad, en razón de la materia electoral, sino que tiene su encuadre constitucional en el artículo 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso h), de la Constitución Federal, conforme con el cual las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que (en forma específica), se fijen los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos y establezcan las sanciones por el incumplimiento de las disposiciones que se expidan en esas materias, como acontece en el caso.

Es un procedimiento seguido en forma de juicio, que se rige preponderantemente por el principio inquisitivo, ya que, una vez que se recibe la queja o denuncia, en caso de que la queja cumpla con los requisitos formales y no se presente alguna causa de desechamiento, corresponde a las autoridades competentes la obligación de seguir con su propio impulso el procedimiento por las etapas correspondientes, según lo prescriben los artículos 332 a 338 de la Ley Electoral para el Estado de Durango, además de que se confieren amplias facultades a la Comisión de Fiscalización en la investigación de los hechos denunciados, que no se circunscriben a la valoración de los elementos probatorios aportados, sino que tiene atribuciones para allegarse de los elementos convictivos que estime pertinentes.

El procedimiento tiene una instancia, la cual se inicia con la presentación de una queja o denuncia ante la secretaría, quien la turnará, de inmediato, a la Comisión de Fiscalización. En esta etapa inicial tiene aplicación el principio dispositivo, toda vez que, como se verá, se exige la presentación de un escrito de queja que debe cumplir con determinadas formalidades y se impone la carga de aportar elementos mínimos de prueba, aun los de carácter indiciario.

Las quejas podrán presentarse ante los Consejos Municipales, que las remitirán, dentro de las veinticuatro siguientes al secretario ejecutivo, quien las turnará de inmediato a la Comisión de Fiscalización.

La queja o denuncia debe cumplir determinados requisitos. Además, el escrito por el que se presente la queja deberá contener la narración de los hechos que la motivan y aportar los elementos de prueba o indicios con los que cuente el denunciante.

Una vez que la Comisión de Fiscalización reciba el escrito de queja procederá a registrarlo y lo comunicará al Secretario del Consejo.

La Comisión de Fiscalización podrá desechar, de plano, es decir, sin prevención, la queja: ***"Si la queja no se hace acompañar de elemento probatorio alguno, que respalde los hechos que denuncia"*** (artículo 336, párrafo 2, fracción III).

Una interpretación sistemática de la referida disposición legal, artículo 336, párrafo 2, fracción III, de la Ley Electoral para el Estado de Durango, en relación con lo dispuesto en los artículos 335, párrafo 1, y 336, párrafo 4, de la invocada ley electoral, que, en lo que interesa, establecen disposiciones que tienen un contenido normativo equivalente, se llega al resultado de que la Comisión de Fiscalización podrá desechar la queja, de plano, sólo si la queja no se hace acompañar de elemento probatorio alguno, incluidos los indicios, con los que cuente el denunciante o que respalden los hechos denunciados, habida cuenta de que la extensión del concepto "elemento probatorio alguno" abarca también a los indicios. Es decir, la norma cuya invalidez se reclama únicamente exige que el denunciante aporte elementos probatorios mínimos, aun los de carácter indiciario.

Así, como podrá advertirse, el legislador del Estado del Durango ha establecido en la disposición impugnada que las quejas o denuncias presentadas en contra de partidos políticos y, en su caso, de agrupaciones políticas estatales, que puedan constituir faltas o infracciones a la normativa electoral en materia de financiamiento y gasto, deben estar sustentadas en hechos que las motivan y el denunciante debe aportar, cuando menos, un mínimo de elementos probatorios, incluso los de carácter indiciario, con el propósito de que la autoridad administrativa electoral local esté en posibilidad de determinar si existen elementos ciertos que evidencien la posible existencia de una falta o infracción legal que conduzcan a iniciar su facultad investigadora.

El requisito legal consistente en que la queja debe acompañarse, por lo menos, de un mínimo de elementos probatorios, incluso los de carácter indiciario, que respalde los hechos denunciados, constituye una exigencia básica para instar el ejercicio de las atribuciones legales de la autoridad administrativa que, lejos de contravenir la Constitución Federal, en forma opuesta a lo aducido por el partido impugnante, tiene una cobertura constitucional, toda vez que, de no ser así, se haría nugatoria, precisamente, una adecuada defensa de las personas, a quienes se le imputan los hechos denunciados.

En efecto, el cumplimiento de esa exigencia básica o mínima hará que, de no presentarse alguna causa de desechamiento, la Comisión de Fiscalización notifique al partido denunciado del inicio del procedimiento respectivo, corriéndole traslado con el escrito de queja y los elementos probatorios presentados por el denunciante, a fin de preparar la más amplia defensa, al amparo del artículo 14 constitucional.⁸⁸

Los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal garantizan los derechos fundamentales relativos a tener un procedimiento defensivo adecuado y la obligación de toda autoridad de fundar y motivar la causa legal del procedimiento en los actos de molestia.

Esto es, si en la etapa preliminar del procedimiento bajo estudio se constata la existencia de elementos probatorios, aun los de carácter indiciario, suficientes que hagan presumir la probable comisión de irregularidades, la Comisión de Fiscalización debe emprender el correspondiente procedimiento investigatorio, otorgando al denunciado la garantía constitucional de audiencia a que tiene derecho y, en su oportunidad, sustanciado el procedimiento a que se refiere el artículo 337 de la Ley Electoral para el Estado de Durango, el Consejo Estatal, en ejercicio de la atribución conferida en el artículo 338 de la ley electoral local invocada, decidirá, en definitiva, la imposición o no de alguna sanción.

Es preciso señalar que la norma impugnada, al disponer que la Comisión de Fiscalización podrá desechar de plano la queja si no se hace acompañar de elemento probatorio alguno, aun los de carácter indiciario, no establece una consecuencia desproporcionada, toda vez que guarda una relación apropiada con un fin constitucionalmente válido, como lo es, según se indicó, que las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral observen el imperativo constitucional establecido en el artículo 116, fracción IV, inciso h), constitucional en el sentido de que se fijen los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos y establezcan las acciones por el incumplimiento de las disposiciones que se expidan en esas materias.

Lo anterior es así, porque la norma impugnada bajo estudio no impide que la queja se vuelva a presentar debidamente requisitada dentro del plazo legal de los quince días siguientes al de la fecha en que se haya publicado en el Periódico Oficial el dictamen consolidado relativo a los informes correspondientes al ejercicio durante el que supuestamente se hayan suscitado los hechos denunciados.

Además, como se anticipó, cabe señalar que el desechamiento de una queja, con fundamento en lo establecido en el párrafo 2 del artículo 336 de la Ley Electoral para el Estado de Durango, no prejuzga sobre el fondo del asunto y no se constituye en obstáculo para que la Comisión de Fiscalización pueda ejercer sus atribuciones legales para la imposición de sanciones, mediante el procedimiento administrativo sancionador de referencia.

Cabe señalar que, en atención al principio inquisitivo que rige preponderantemente el procedimiento administrativo sancionador electoral de que se trata, el órgano fiscalizador a fin de allegarse de los elementos de convicción que estime pertinentes, podrá solicitar al secretario ejecutivo que instruya a los órganos del instituto para que lleven a cabo las diligencias probatorias o recaben las pruebas necesarias; con la misma finalidad solicitará al secretario ejecutivo que requiera a las autoridades competentes para que entreguen las pruebas obrantes en su poder, o para que le permitan obtener la información que se encuentre reservada o protegida por el secreto fiscal, bancario o fiduciario, de conformidad con el artículo 336, párrafos 5 y 6 de la Ley Electoral para el Estado de Durango.

Lo anterior, sin perjuicio de que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 116, párrafo segundo, fracción IV, de la Constitución Federal, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad.

En la misma línea, el artículo 4o, párrafo 1, fracción I, de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Durango dispone que el sistema de medios de impugnación regulado por la propia ley tiene por objeto garantizar que todos los actos, omisiones, acuerdos o resoluciones de las autoridades electorales se sujeten invariablemente, según corresponda, a los principios de constitucionalidad y de legalidad.

⁸⁸ A título ilustrativo, cabe señalar que el artículo 20, apartado B, fracción III, de la Constitución Federal consagra, en materia penal, el derecho de toda persona imputada a que se le informe, tanto en el momento de su detención, como en su comparecencia ante el Ministerio Público o el juez, los hechos que se le imputan.

Lo anterior implica que, por disposición constitucional, los actos y resoluciones de la autoridad electoral administrativa local están sujetos, en principio, a un control jurisdiccional, lo cual es acorde con el derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 17 constitucional.

Similar criterio se siguió por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte al resolver la acción de inconstitucionalidad 2/2009 y su acumulada 3/2009.

En consecuencia, se declara la validez del artículo 336, párrafo 2, fracción III, de la Ley Electoral para el Estado de Durango.

15. Errónea identificación del Tribunal Estatal Electoral.

Norma general impugnada: artículo 291, párrafo 1, fracción IV, de la Ley Electoral para el Estado de Durango.

Argumentos de invalidez

Los diputados impugnantes sostienen que hay una inadecuada identificación del Tribunal Estatal Electoral, ya que, como resultado de un procedimiento legislativo viciado en el que no hubo discusión ni debate, sin admitir propuestas alternas y sólo se fijó como premisa la aprobación sumaria de un proyecto ya elaborado, sin importar las imprecisiones de denominación del órgano jurisdiccional local, al llamarlo reiteradamente "Tribunal Electoral", que, como órgano electoral jurisdiccional, tiene una designación propia y no distinta, a saber: "Tribunal Estatal Electoral", denominación oficial expresada en los artículos 55, fracción XXVIII [sic, por XXVIII BIS], 90 y 97 de la Constitución local, por lo cual no es sólo equivocada su designación, sino que es contraria al ordenamiento constitucional local, lo que puede generar conflictos de forma que sea una instancia jurisdiccional la que, mediante una interpretación, termine deliberando cuál fue la intención del legislador o de la autoridad administrativa al momento de clarificar las facultades y reglas procedimentales en conflicto.

Si bien, a primera vista, puede parecer que los diputados impugnantes plantean, por identificar erróneamente, según aducen, el Tribunal Estatal Electoral, la posible contradicción de las normas generales impugnadas con la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, lo cierto es que, de acuerdo con una lectura integral del escrito inicial de demanda,⁸⁹ cabe desprender que su argumento está encaminado a mostrar que las normas legales cuestionadas contravienen los principios rectores de la función estatal electoral establecidos en el artículo 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal, particularmente la certeza y la objetividad.

No obsta que los diputados promoventes no individualicen todas y cada una de las normas generales impugnadas, toda vez que en el propio concepto de invalidez dan el ejemplo del artículo 291, párrafo 1, fracción IV, de la Ley Electoral para el Estado de Durango y del concepto de invalidez respectivo, se desprende que reclaman todas las disposiciones legales de la ley electoral local que supuestamente hacen una identificación errónea del órgano jurisdiccional local electoral. En todo caso, el examen se hará sobre la norma general cuya invalidez se reclama, de conformidad con el artículo 61, fracción III, de la Ley Reglamentaria de la materia.

En el concepto de invalidez bajo estudio se aprecia que los diputados promoventes sostienen que el Tribunal Estatal Electoral sería el mismo órgano electoral jurisdiccional al que se le dota de facultades para impugnar, en juicio electoral, con sus propios magistrados, su propia designación, remoción y destitución, en su caso, para combatir frente al Congreso local sus controversias con motivo del nombramiento de los magistrados electorales y/o consejeros electorales, siendo juez y parte del procedimiento en contraposición a la legislación federal reglamentaria de la Constitución Federal sobre esos casos.

Sin embargo, es preciso señalar que si las presentes acciones de inconstitucionalidad se presentaron en contra de la Ley Electoral para el Estado de Durango, como se ha definido, entonces ese motivo de impugnación encaminado a cuestionar la validez de otro ordenamiento legal no puede abordarse en las presentes acciones, razón por la cual debe declararse como **inoperante**.

Cuestión por dilucidar

Acorde con lo anterior, entonces se abordará la siguiente pregunta:

¿La norma general impugnada es decir, el artículo 291, párrafo 1, fracción IV,⁹⁰ contraviene los principios rectores de la función estatal electoral, en particular los principios de certeza y objetividad?

⁸⁹ Véase las fojas 51 a 53 del escrito inicial de demanda en el presente expediente.

⁹⁰ Artículo 291

1. El presidente del Consejo Estatal deberá:

I. Expedir, al concluir el cómputo, la constancia de mayoría al candidato a gobernador que hubiere obtenido la mayoría de votos;

II. Fijar en el exterior del local del Instituto, los resultados del cómputo de Gobernador;

III. Integrar el expediente del cómputo de Gobernador con el original de las actas de los cómputos distritales, el original del acta del cómputo de Gobernador, el original del acta circunstanciada de la sesión y el informe del propio Presidente sobre el desarrollo del proceso electoral;

IV. Remitir el expediente integrado al Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado, en caso de impugnación, para los efectos previstos en la ley de la materia, conservando en su poder una copia certificada de cada uno de los documentos que lo integran; y

V. A petición oficial del Congreso, o del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado, remitirá informe circunstanciado de la elección de gobernador del Estado." [Énfasis añadido]

Juicio de constitucionalidad

El concepto de invalidez resulta **fundado**, en atención a las siguientes consideraciones.

El artículo 55, fracción XXVIII BIS, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango usa la expresión "Tribunal Estatal Electoral",⁹¹ en tanto que los artículos 90, párrafo segundo,⁹² y 97⁹³ emplean la expresión "Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado".

Ahora bien, es cierto que en diversos artículos de la Ley Electoral para el Estado de Durango el legislador local emplea la expresión "Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado", por ejemplo, en los artículos 117, párrafo 1, fracción V; 275, párrafo 1, fracción I, inciso f) y fracción IV; 291, párrafo 1, fracción IV y 299, párrafo 1 de la invocada ley electoral local.

Asimismo, es el caso que los artículos 192, párrafo 3,⁹⁴ 250, párrafo 1,⁹⁵ y 262, párrafo 1, fracción II,⁹⁶ de la Ley Electoral para el Estado de Durango emplean la expresión "Tribunal Estatal Electoral".

Si bien puede considerarse que las expresiones usadas por el legislador del Estado de Durango en los artículos referidos en los párrafos precedentes, es decir, "Tribunal Estatal Electoral" y "Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado", se refieren a uno y el mismo órgano jurisdiccional, dado el término empleado por la norma legal impugnada, se puede poner en entredicho la certeza electoral.

Acorde con lo anterior, en cuanto a la expresión utilizada, lo procedente es declarar la invalidez del artículo 291, párrafo 1, fracción IV, de la Ley Electoral para el Estado de Durango.

Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE

PRIMERO. Son procedentes y parcialmente fundadas las acciones de inconstitucionalidad 129/2008 y su acumulada 131/2008.

SEGUNDO. Se sobresee en las presentes acciones respecto de los artículos 86, 223, párrafo 3, 296, 297 y 298; y tercero transitorio, fracción V, de la Ley Electoral para el Estado de Durango, en los términos precisados en el considerando cuarto de esta resolución.

TERCERO. Se reconoce la validez del decreto número 192 que contiene la Ley Electoral para el Estado de Durango publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Durango el dieciséis de noviembre de dos mil ocho, con la salvedad de las normas generales que se declaran inválidas, indicadas en el resolutivo quinto de este fallo, en los términos precisados en el considerando quinto de esta sentencia.

⁹¹ "Artículo.- El Congreso del Estado tiene facultades para legislar en todo aquello que no esté expresamente establecido como atribución del Congreso de la Unión o alguna de sus Cámaras y además para:

[...]
XXVIII BIS.- Designar a los Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de acuerdo con lo establecido por esta Constitución y la Ley Orgánica del Poder Judicial;

[...] [Enfasis añadido]

⁹² "Artículo 90.- El Poder Judicial del Estado, es autónomo y en el ejercicio de sus funciones, actuará con absoluta independencia y sólo estará sujeto a las normas constitucionales y leyes que de ellas emanen.

El ejercicio del Poder Judicial del Estado, se deposita en un Tribunal Superior de Justicia, en un Tribunal Estatal Electoral, en Juzgados de Primera Instancia y en Juzgados Municipales.

[...] [Enfasis añadido]

⁹³ "ARTICULO 97.- El Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado, será la máxima autoridad Jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial del Estado. Para el ejercicio de sus atribuciones, el Tribunal funcionará en forma permanente con una Sala Colegiada y sus sesiones de resolución serán públicas, en los términos que determine la ley y contará con el personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado funcionamiento.

[...] [Enfasis añadido]

⁹⁴ "Artículo 192

1. Todo el personal del Instituto será considerado de confianza.

2. El personal del Instituto será incorporado al régimen del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

3. Las diferencias o conflictos entre el Instituto y sus servidores serán resueltas por el Tribunal Electoral conforme al procedimiento previsto en la ley de la materia." [Enfasis añadido]

⁹⁵ "Artículo 250

1. Los electores votarán en el orden en que se presenten ante la mesa directiva de casilla, debiendo exhibir su credencial para votar con fotografía vigente o en su caso, la resolución del Tribunal Electoral que les otorga el derecho de votar sin aparecer en la lista nominal o sin contar con credencial para votar con fotografía vigente o en ambos casos.

[...] [Enfasis añadido]

⁹⁶ "Artículo 262

1. El escrutinio y cómputo de cada elección se realizará conforme a las reglas siguientes:

I. El secretario de la mesa directiva de casilla contará las boletas sobrantes y las inutilizará por medio de dos rayas diagonales con tinta, las guardará en un sobre especial, el cual quedará cerrado y anotará en el exterior del mismo el número de boletas que se contienen en él;

II. Los escrutadores contarán el número de ciudadanos que aparezca que votaron conforme a la lista nominal de electores de la sección, sumando en su caso, el número de electores que votaron por resolución del Tribunal Electoral sin aparecer en la lista nominal;

[...] [Enfasis añadido]

CUARTO. Se reconoce la validez de los artículos 24, párrafo 1; 28, párrafo 1, fracción VI; 29, párrafo 1; 39, párrafo quinto, 40, 41, párrafo 1, fracciones VII y XI; 42, 43, párrafo 2; 44, 45, 46, 47, 48, 49 y 67; 76, párrafo 1; 92; 93; 94; 95; 96; 97; 98; 99; 100; 101; 111; 211, párrafo 5; 217, párrafo 1, fracción I; 275, párrafo 1, fracción III; 290, párrafo 1, fracción I, inciso d); 291, párrafo 1, fracciones I, II y III; 295; 299 y 336, párrafo 2, fracción III, de la Ley Electoral para el Estado de Durango, en los términos precisados en el considerando quinto de la presente resolución.

QUINTO. Se declara la invalidez de los artículos 58, 87 y 291, párrafo 1, fracción IV, de la Ley Electoral para el Estado de Durango, en los términos precisados en el considerando quinto de esta sentencia.

SEXTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, así como en el Periódico Oficial del Estado de Durango.

El propio Tribunal Pleno determinó que esta sentencia surta todos sus efectos una vez que se notifiquen los puntos resolutive al Congreso del Estado de Durango.

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

Así, lo resolvió el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia se aprobaron los puntos Resolutive Primero, Segundo, Cuarto, excepto por lo que se refiere al reconocimiento de validez de los artículos 24, párrafo 1, de la Ley Electoral para el Estado de Durango, el que se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia, los señores Ministros Góngora Pimentel y Sánchez Cordero de García Villegas votaron en contra; 28, párrafo 1, de la propia ley impugnada, el que se aprobó por mayoría de siete votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Azuela Güitrón, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia, los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos y Valls Hernández votaron en contra; y 92, 93, 94, 95, 96 y 97 de la propia Ley Electoral impugnada, el que se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia, los señores Ministros Aguirre Anguiano y Góngora Pimentel votaron en contra; Quinto y Sexto.

Por mayoría de siete votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Ortiz Mayagoitia se aprobó el Punto Resolutive Tercero, por lo que se refiere declarar infundados los conceptos de violación relativos a las supuestas violaciones al procedimiento legislativo correspondiente al Decreto 192 que contiene la Ley Electoral para el Estado de Durango; los señores Ministros Aguirre Anguiano, Góngora Pimentel y Silva Meza votaron en contra.

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

No asistió el señor Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo por estar disfrutando de vacaciones en virtud de haber integrado la Comisión de Receso del segundo periodo de sesiones correspondiente al año de dos mil ocho.

Firman los señores Ministros Presidente y Ponente, con el Secretario General de Acuerdos, que autoriza y da fe. El Ministro Presidente: **Guillermo I. Ortiz Mayagoitia**.- Rúbrica.- El Ministro Ponente: **José Fernando Franco González Salas**.- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos: **Rafael Coello Cetina**.- Rúbrica. México, Distrito Federal, a diez de diciembre de dos mil nueve, el suscrito licenciado Marco Antonio Cepeda Anaya, 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, en cumplimiento al proveído de Presidencia de esta día, certifica que las presentes son copia fiel compulsadas de su original, que corresponden a la sentencia dictada el cinco de octubre del año en curso, por el Pleno de este Alto Tribunal, en la Acción de Inconstitucionalidad 129/2008 y su acumulada 131/2008, promovidas respectivamente, por diversos Diputados integrantes de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso del estado de Durango y por el Partido de la Revolución Democrática, y se expide, para los efectos legales a que haya lugar, en ciento ochenta y ocho (188) fojas útiles. Conste. RACYM.

ACUERDO No. 575

Con fundamento en los artículos 4o. de la Constitución Política del Estado de Durango; 35 fracciones XI, XII, XIII, XV y XVI de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Durango; 1, 9, 16 y 21, fracciones V, VII, X, XVI, XXVI y XXXIII, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161 y 162 de la Ley de Educación del Estado de Durango; en el Reglamento para la Educación que Imparten los Particulares, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango, No. 46 de fecha 07 de diciembre de 1995; 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 10, 11, 14, fracción IV, 29, 54, 55, 56, 57, 58 y 59 de la Ley General de Educación; en los Acuerdo 243 y 279 por los cuales se establecen las bases generales de Autorización o Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios y los Trámites y Procedimientos relacionados con el Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios del Tipo Superior, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 27 de mayo de 1998 y 10 de julio de 2000, respectivamente; y

CONSIDERANDO

I.- Que vista y estudiada la solicitud de fecha 03 de marzo de 2009, presentada ante esta Secretaría de Educación por el C. Lic. Hugo Edgar Navarrete Gómez, Representante Legal de la Asociación Civil denominada Servicios Educativos, Culturales y Sociales para la Difusión y la Investigación de la Nueva Vizcaya, A.C., a efecto de que se autorice Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios para impartir la Licenciatura en Diseño Gráfico Publicitario Plan 2009, ciclo cuatrimestral, duración nueve cuatrimestres, en turno mixto, con alumnado mixto, modalidad escolarizada en la institución educativa denominada Universidad José Vasconcelos, fundada, administrada y dirigida por el solicitante, ubicada en calle Guadalupe No. 312 Nte., Zona Centro en la ciudad de Durango, Dgo.

II.- Que el Acta Constitutiva de la Asociación Civil denominada Servicios Educativos, Culturales y Sociales para la Difusión y la Investigación de la Nueva Vizcaya, A.C., según Escritura Pública Número Dos Mil Quinientos Dos del Volumen No. Cuarenta, de fecha 15 de junio de 1983, celebrada ante la Fe del C. Lic. José Luis González, Notario Público Titular No. 15, en Ejercicio en este Distrito Notarial, registrada bajo la inscripción No. 6289, a fojas 239, del Libro 3, Segundo Auxiliar de Comercio Tomo No. 13, de fecha 30 de junio de 1983, ante la Dirección del Registro Público de la Propiedad, especifica que tiene como objeto: *"Desarrollo de la educación y cultura en todas sus formas y aspectos; investigación, fomento y difusión de la cultura en todas las ramas; formación científica de personas capaces de dar respuesta a las actividades propias de su área. Formación y capacitación de docentes en todos los niveles (estimulación temprana), pre-escolar, educación primaria, educación media básica, educación media superior, educación superior y posgrado incluyendo artes y oficios; creación de centros educativos a nivel superior, maestría y doctorado,*

creación de centros de información, lenguas e idiomas, actualización pedagógica, difusión cultural, cursos especiales; promoción de intercambio entre estudiantes, profesionistas, maestros y personal de otros centros similares dentro del país y fuera de éste; la adquisición de cualquier título legal de los bienes muebles e inmuebles, equipos e instalaciones necesarias y convenientes para el establecimiento y desarrollo de los fines de la asociación, la celebración y ejecución de toda clase de actos, y contratos relacionados con el objeto de la asociación, así como también la instalación de filiales en diferentes municipios del Estado o cualquier parte de la República.”, derivando que la Universidad José Vasconcelos, forma parte de la Asociación Civil denominada Servicios Educativos, Culturales y Sociales para la Difusión y la Investigación de la Nueva Vizcaya, A.C.

III.- Que el C. Lic. Hugo Edgar Navarrete Gómez, acedita su personalidad como Representante Legal de la Asociación Civil Servicios Educativos, Culturales y Sociales para la Difusión y la Investigación de la Nueva Vizcaya, A.C., mediante escritura Pública Número Dieciséis Mil Ciento Noventa y Ocho, Volumen Número Doscientos Sesenta y Tres, de fecha 19 de diciembre de 2007, pasado ante la Fe del C. Lic. José Luis González, Notario Público No. 15, en ejercicio en esta Ciudad, registrada bajo la inscripción Número 243, a fojas 243, del Libro 3, Segundo Auxiliar de Comercio Tomo 69, Sección Cuarta, de fecha 03 de enero de 2008, de la Propiedad del Registro Público de este Distrito Judicial.

IV.- Que del estudio técnico-pedagógico y administrativo efectuado a las instalaciones de la Institución Educativa denominada Universidad José Vasconcelos, fundada, administrada y dirigida por la Asociación Civil Servicios Educativos, Culturales y Sociales para la Difusión y la Investigación de la Nueva Vizcaya, A.C. se desprende que es procedente otorgar Reconocimiento de Validez de Oficial de Estudios para impartir la Licenciatura en Diseño Gráfico Publicitario Plan 2009, ciclo cuatrimestral, duración nueve cuatrimestres, en turno mixto, con alumnado mixto, modalidad escolarizada, según Dictamen No. COEPES/021/2010, de fecha 10 de marzo de 2010, emitido por el Departamento de Educación Superior de la Coordinación de Educación Media Superior, Superior y Particular de la Secretaría de Educación del Estado de Durango.

V.- Que la Asociación Civil Servicios Educativos, Culturales y Sociales para la Difusión y la Investigación de la Nueva Vizcaya, A.C., ha presentado de manera satisfactoria toda la documentación requerida para el trámite que solicita de acuerdo con la normatividad aplicable.

VI.- Que la ocupación legal del inmueble de la Universidad José Vasconcelos, ubicado en calle Guadalupe No. 312 Nte., Zona Centro en la ciudad de Durango, Dgo., fundada, administrada y dirigida por el solicitante, se acredita mediante Escritura Pública Número Mil Doscientos Diez del Volumen No. Dieciséis, de fecha 25 de junio de 1991, celebrada ante la Fe de la C. Lic. Ma. del Carmen Tinoco Favila, Notario Público Titular No. 21, en Ejercicio en este Distrito Notarial, registrada bajo la inscripción No. 47022, a fojas 51, del tomo 154,

de fecha 05 de julio de 1991, ante la Dirección del Registro Público de la Propiedad; además que el inmueble reúne las condiciones higiénicas, de seguridad, iluminación y espacios indispensables para realizar las actividades de los servicios educativos que se solicitan, conforme a lo establecido por la normatividad de la Secretaría de Educación del Estado de Durango.

VII.- Que el personal docente, directivo y de apoyo propuesto por la Asociación Civil Servicios Educativos, Culturales y Sociales para la Difusión y la Investigación de la Nueva Vizcaya, A.C., ha comprobado su preparación profesional, al cumplir con los requisitos establecidos en la normatividad aplicable.

VIII.- Que la Asociación Civil Servicios Educativos, Culturales y Sociales para la Difusión y la Investigación de la Nueva Vizcaya, A.C., a través de su representante legal se ha comprometido a cumplir con los fines y propósitos educativos señalados en la Constitución Política del Estado de Durango, en la Ley de Educación del Estado de Durango, en el Reglamento para la Educación que imparten los Particulares y demás disposiciones correlativas existentes y que se emitan en materia educativa.

IX.- Que el expediente respectivo ha sido revisado y aprobado por la Coordinación de Educación Media Superior, Superior y Particular de la Secretaría de Educación del Estado de Durango.

Por lo anterior, considerado y fundado he tenido a bien expedir el siguiente:

ACUERDO No. 575 por el que se otorga Reconocimiento de Validez de Oficial de Estudios a la Asociación Civil Servicios Educativos, Culturales y Sociales para la Difusión y la Investigación de la Nueva Vizcaya, A.C., para impartir la Licenciatura en Diseño Gráfico Publicitario Plan 2009, ciclo cuatrimestral, duración nueve cuatrimestres, en turno mixto, con alumnado mixto, modalidad escolarizada en la institución educativa denominada Universidad José Vasconcelos.

Bajo los siguientes

RESOLUTIVOS:

PRIMERO.- Se otorga el Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios al plan y programa de estudios para impartir la Licenciatura en Diseño Gráfico Publicitario Plan 2009, ciclo cuatrimestral, duración nueve cuatrimestres, en turno mixto, con alumnado mixto, modalidad escolarizada, a favor de la Asociación Civil Servicios Educativos, Culturales y Sociales para la Difusión y la Investigación de la Nueva Vizcaya, A.C., en las instalaciones que ocupa la institución educativa denominada Universidad José Vasconcelos, fundada, administrada y dirigida por dicha Asociación Civil, ubicada en calle Guadalupe No. 312 Nte., Zona Centro, en la ciudad de Durango, Dgo., siendo Representante Legal el C. Lic. Hugo Edgar Navarrete Gómez.

11

SEGUNDO.- Dado el presente Reconocimiento, la Asociación Civil Servicios Educativos, Culturales y Sociales para la Difusión y la Investigación de la Nueva Vizcaya, A.C., queda incorporada al Sistema Estatal de Educación y obligada a cumplir con lo que en la materia disponen la Constitución Política del Estado de Durango, la Ley de Educación del Estado de Durango, sus Reglamentos, este Acuerdo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Educación, y la Normatividad Institucional que de ellas emanen, Ley sobre el Escudo, Bandera e Himno Nacional, así como todas aquellas disposiciones que se expidan.

TERCERO.- La Asociación Civil Servicios Educativos, Culturales y Sociales para la Difusión y la Investigación de la Nueva Vizcaya, A.C., deberá mencionar en la documentación que expida y la publicidad que haga, derivada del presente Acuerdo, la calidad de incorporada al Sistema Educativo Estatal, la fecha y número de este Acuerdo, así como la autoridad que lo otorgó.

CUARTO.- El Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios que se otorga es para fines exclusivamente educativos, por lo que la Asociación Civil Servicios Educativos, Culturales y Sociales para la Difusión y la Investigación de la Nueva Vizcaya, A.C. al realizar cualquier gestión y/o trámite objeto del presente Acuerdo a favor de la institución educativa denominada Universidad José Vasconcelos, queda obligada a obtener, renovar y en general a mantener vigentes de las autoridades competentes todos los permisos, dictámenes y licencias que requieran para el desempeño de sus actividades educativas y demás disposiciones reglamentarias.

QUINTO.- En caso de baja la Asociación Civil Servicios Educativos, Culturales y Sociales para la Difusión y la Investigación de la Nueva Vizcaya, A.C. a través de su representante legal, con fundamento en los artículo 31, fracción II y 32 del Acuerdo Secretarial 279, se obliga a dar aviso por escrito a la Secretaría de Educación del Estado de Durango, noventa (90) días naturales antes de la terminación del ciclo escolar vigente, comprometiéndose además a entregar los archivos correspondientes y no dejar ciclos inconclusos, ni obligaciones de cualquier tipo por cumplir.

SEXTO.- La Asociación Civil Servicios Educativos, Culturales y Sociales para la Difusión y la Investigación de la Nueva Vizcaya, A.C., queda sujeta a evaluación, supervisión y verificación de la organización y funcionamiento académico que le corresponda a la Licenciatura en Diseño Gráfico Publicitario Plan 2009, ciclo cuatrimestral, duración nueve cuatrimestres, en turno mixto, con alumnado mixto, modalidad escolarizada a impartirse en la Institución Educativa Universidad José Vasconcelos, según lo dispongan los órganos de la Secretaría de Educación de Estado de Durango, en el ámbito de sus respectivas competencias.

SÉPTIMO.- El Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios otorgado por este Acuerdo, es específico para impartir el plan y programa de estudio de la Licenciatura en Diseño Gráfico Publicitario Plan 2009, ciclo cuatrimestral, duración nueve cuatrimestres, en el inmueble ubicado en calle Guadalupe No. 312 Nte., Zona Centro en la ciudad de Durango, Dgo., por tiempo indefinido a partir del ciclo escolar 2009-2010, en turno matutino, con alumnado mixto y modalidad escolarizada, sujeto a revisión por la autoridad educativa cuando así lo determine.

OCTAVO.- Este Acuerdo podrá retirarse, cuando la persona moral denominada Asociación Civil Servicios Educativos, Culturales y Sociales para la Difusión y la Investigación de la Nueva Vizcaya, A.C., infrinja alguno de los dispositivos jurídicos señalados en el Segundo de los Resolutivos del mismo, por la autoridad educativa competente si así lo resuelve conforme a los procedimientos y criterios enunciados en la normatividad aplicable.

NOVENO.- La Asociación Civil Servicios Educativos, Culturales y Sociales para la Difusión y la Investigación de la Nueva Vizcaya, A.C., por conducto de la Institución Educativa denominada Universidad José Vasconcelos, se obliga a realizar y obtener de la Dirección General de Profesiones de la Secretaría de Educación del Estado de Durango, dentro del término de seis meses siguientes a la fecha de emisión de este Acuerdo, el registro del dicho centro educativo con domicilio ubicado en calle Guadalupe No. 312 Nte., Zona centro en la ciudad de Durango, Dgo., el plan y programas de estudio que se ampara en el presente Acuerdo, para los efectos de registro de títulos, y en su caso la gestión de trámites administrativos para la obtención de las cédulas profesionales correspondientes.

DÉCIMO.- La Asociación Civil Servicios Educativos, Culturales y Sociales para la Difusión y la Investigación de la Nueva Vizcaya, A.C., por conducto de la Institución Educativa denominada Universidad José Vasconcelos, se obliga a presentar ante la Coordinación de Educación Media Superior, Superior y Particular de la Secretaría de Educación del Estado de Durango, al inicio de cada ciclo cuatrimestral, lo siguiente:

- Listado que incluya el nombre de los alumnos inscritos y reinscritos.
- Relación de asignaturas en las que se imparte el servicio educativo, indicando para cada grupo los docentes responsables.
- Listado que incluya el nombre de los alumnos a los que se otorgo beca, así como el porcentaje otorgado, en términos de lo previsto por la Ley Estatal de Educación, Ley General de Educación, Acuerdo 243 por el que se establecen las bases generales de autorización y reconocimiento de validez oficial de estudios, así como por las demás disposiciones que resulten aplicables en la materia, y

Calendario escolar del plantel, que incluya las fechas de inicio y conclusión de los cuatrimestres respectivos, así como los periodos vacacionales y los días no laborables.

Asimismo, se compromete al concluir cada cuatrimestre, a exhibir lo siguiente:

- Actas de calificaciones ordinarias de los grupos abiertos en cada cuatrimestre, actualizadas, con la firma autógrafa del docente responsable de la asignatura o unidad de aprendizaje.
- Listado actualizado que presente el nombre de los alumnos que presente las asignaturas optativas, exámenes extraordinarios y exámenes a título de suficiencia.
- Listado de alumnos que han culminado o se encuentran en proceso de titulación, y
- Listado de alumnos que se encuentran realizando su servicio social.

DÉCIMO PRIMERO.- El Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios que ampara el presente Acuerdo, no es transferible.

DÉCIMO SEGUNDO.- Los aspectos no previstos en el presente Acuerdo los resolverá la Secretaría de Educación del Estado de Durango, conforme a derecho y por medio de sus órganos competentes.

DÉCIMO TERCERO.- Notifíquese personalmente esta resolución a la Asociación Civil Servicios Educativos, Culturales y Sociales para la Difusión y la Investigación de la Nueva Vizcaya, A.C., a través de quien legalmente representa sus intereses.

TRANSITORIOS

ÚNICO.- El presente Acuerdo entra en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

Se expide el presente en la ciudad de Victoria de Durango, Dgo, a los 10 días del mes de marzo de 2010.


PROFRA. GISELLA GARZA BARBOSA
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN
DURANGO

c.c.p. Lic. Oliverio Reza Cuellar.- Secretario General de Gobierno.
c.c.p. Profr. Rafael Bayona Santillán.- Subsecretario de Servicios Educativos.
c.c.p. Lic. Ernesto Morales Delgado.- Director de Asuntos Jurídicos y Laborales de la SEED.
c.c.p. Dra. Gloria Ivonne Silva Flores.- Coordinadora de Educación Media Superior, Superior y Particular.
c.c.p. Archivo.

