



TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACION

P R E S I D E N C I A

OF. TEPJF-P-337/08

ASUNTO: Opinión relativa a la acción  
de inconstitucionalidad  
129/2008.

México, D. F., a 26 de diciembre de 2008.

LIC. JOSÉ DE JESÚS GUDIÑO PELAYO  
Y DR. JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ  
MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE  
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN  
P R E S E N T E S



En respuesta a la petición formulada en proveído de diecisiete de diciembre del año en curso, dictado en la Acción de Inconstitucionalidad 129/2008, promovida por los Diputados Integranes de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Durango, notificado mediante oficio 8020, recibido en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior el día diecinueve del mismo mes y año, anexo le envío la opinión emitida por este órgano jurisdiccional, en el expediente SUP-OP-23/2008.

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

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

MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA

c.c.p. Expediente

eism

Recibi este escrito original constante de una hoja útil a las veintiocho horas con cuarenta y cinco minutos del día veintiseis de diciembre de dos mil ocho, así como un anexo constante de nueve folios, relativo a la acción de inconstitucionalidad 179/2008. La letrada Claudia Gabriela Soto Callego autorizada para recibir percepciones de término fuera del horario de labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

054053

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

2008 DIC 29 AM 9 46

OFICINA DE CERTIFICACION JUDICIAL Y CORRESPONDENCIA

MODELO IMPRESO SCCC

Secretaría General de Acordos de H. Corte

**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION**

Recibido por correo  SI  NO de un enviado  SI  NO

por mensajería  SI  NO con 9 copias

y 1 anexo en 9 folios. *Opinion de la Sala Superior del Tribunal Electoral*

Se agrega sobre  SI  NO

Observaciones: *Del Poder Judicial de la Federación*

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION SUPLENTE GUAL ACTOS

2008 DIC 29 AM 10 53

SECCION DE TRAMITE DE CONTROVERSIAS CONS. Y DE ACCIONES DE TENCION.

MARCELO OLIVERA P.



TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACIÓN  
SALA SUPERIOR

1033

EXPEDIENTE: SUP-OP-23/2008.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
129/2008.

PROMOVENTES: INTEGRANTES DE LA  
SEXAGÉSIMACUARTA LEGISLATURA  
DEL CONGRESO DEL ESTADO DE  
DURANGO.

OPINIÓN DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN RESPUESTA A  
LA CONSULTA FORMULADA POR LOS MINISTROS JOSÉ DE  
JESÚS GUDIÑO PELAYO Y JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ,  
INTEGRANTES DE LA COMISIÓN DE RECESO DE LA SUPREMA  
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CON FUNDAMENTO EN  
LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 68, PÁRRAFO SEGUNDO, DE  
LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL  
ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS  
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.



FEDERACIÓN  
DE LA NACIÓN  
E ACUERDOS  
INTERVENIENDO  
CONDICIONES DE  
10000

Diez Diputados integrantes de la Sexagésima cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Durango promovieron Acción de Inconstitucionalidad en contra del Decreto número 192, aprobado por la mayoría de los diputados que integran la LXIV Legislatura del Congreso del Estado de Durango, por el que se crea una nueva ley electoral que sustituye al Código Estatal Electoral, promulgando la Ley Electoral para el Estado de Durango, publicado en el Periódico Oficial del Estado, correspondiente al dieciséis de noviembre de dos mil ocho, cuya aprobación y expedición se atribuye, respectivamente, al Congreso del Estado Libre y Soberano de Durango, al Gobernador del Estado de Durango, así como al Secretario General de Gobierno del mismo Estado.

En atención a la solicitud formulada por los Ministros Integrantes de la Comisión de Receso, mediante acuerdo de diecinueve de diciembre de dos mil ocho, dictado en el expediente de la acción de inconstitucionalidad de mérito, esta

Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emite la opinión respectiva.

En los términos del artículo 68, párrafo segundo de la Ley reglamentaria de la fracciones I y II, del artículo 105, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Sala Superior emite opinión en relación a los conceptos de invalidez planteados por Diputados de la Fracción parlamentaria de la Sexagésimacuarta Legislatura del Honorable Congreso del Estado de Durango, relativos a: **1. La violación al procedimiento legislativo; ya que de manera sumaria, sin estudio, discusión, debate, ni construcción legislativa de la reforma electoral, se impuso un anteproyecto acabado y no discutido ni debatido en el seno de la comisión en el pleno, en violación a lo establecido en los artículos 14, 16, 41 y 116 constitucionales; 2. Omisión en el nuevo órgano técnico de fiscalización de los partidos políticos, pues en los artículos 90, 91, 92, 93 y 94 de la nueva Ley Electoral conserva su antigua regulación, lo cual contradice el nuevo concepto de fiscalización conforme a la reforma constitucional del artículo 41; 3. Indebida transferencia de votos que conservan un emblema común entre los partidos coaligados y no en forma individual, por lo que los artículos 39 a 49 y 67 de la Ley Electoral, son violatorios de lo establecido en el artículo 41, párrafo 1, constitucional; 4. Financiamiento público inequitativo a favor de las mayorías votadas, privilegiando en mayor medida a los partidos que obtienen mayor cantidad de votos en perjuicio del financiamiento de las minorías, dándose un sobre financiamiento en doble ingreso por un solo concepto, derivado del artículo 86 de la ley electoral; 5. La determinación de topes de gastos de campaña excesivos y superiores a los ingresos**



SUP-OP-23/2008

que como financiamiento público reciben los partidos políticos, pues así lo ordenan los artículos 88 al 101 de la Ley Electoral en contravención al artículo 41 fracción II de la Carta Magna; **6.** Las facultades del Consejo Estatal Electoral, señaladas en los artículos 275, párrafo primero, fracción III, inciso d), el artículo 290, párrafo primero, fracción I, inciso d) y el artículo 291, párrafo primero, fracciones I, II, y III de la Ley Electoral, en contradicción con lo establecido en el artículo 97 de la Constitución del Estado de Durango; **7.** La indebida autorización señalada en el artículo 317 de la Ley Electoral, para utilizar el equipamiento urbano al efecto de fijar, colgar y colocar propaganda electoral en contraposición del artículo 41 constitucional; **8.** El inconstitucional condicionamiento a los partidos políticos nacionales para participar en los procesos locales, si no han obtenido un porcentaje mínimo del dos por ciento de la votación en la última elección o bien, si no participaron en esta, lo cual es violatorio del artículo 41 fracción I, de la Constitución General de la República; y **9.** La indebida referencia o cambio de nombre al Tribunal Electoral, distinta a la denominación señalada en los artículos 55, fracción XXVIII Bis, 90 y 97 de la Constitución Local.

1. La fracción parlamentaria señala como concepto de invalidez que el Congreso del Estado de Durango no dio cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 115 y 116 del pacto federal en cuanto al cumplimiento de las formalidades del procedimiento legislativo que culminó con la emisión de la Ley Electoral para el Estado de Durango, pues se observó un instantáneo y precipitado procedimiento de aprobación del decreto de reforma, sin existir trabajo legislativo, privando a los diputados disconformes con el anteproyecto de discutir, debatir, construir

un trabajo legislativo dentro de los procedimientos internos de las Comisiones y su discusión en el pleno legislativo, debiendo ser en consecuencia invalidada por la autoridad jurisdiccional Federal.

Al respecto esta Sala Superior estima que si bien es cierto que, el concepto de invalidez aducido por la fracción parlamentaria promovente, no requiere opinión, porque lo aducido no implica la comprensión de conceptos o instituciones pertenecientes al ámbito particular del derecho electoral, sino que encuadran en cualquier área del derecho en general, y del derecho constitucional y parlamentario en lo particular, porque atañe a aspectos relacionados con diversas violaciones dentro del procedimiento legislativo correspondiente para la elaboración, aprobación y expedición de leyes, así como su reforma, adición y derogación; esto es, la sustancia de la impugnación no se enmarca, exclusivamente, en el campo de la materia electoral. Sin embargo, por la materia que regula la ley motivo de la impugnación, y en virtud de que su aplicación será en el próximo proceso electoral ordinario de esa entidad federativa, y existe la eventualidad de que esta Sala Superior pueda conocer de los juicios de revisión constitucional que se promuevan en contra de lo resuelto por el Tribunal Electoral del Estado, esta Sala Superior opina que los procedimientos de creación de normas electorales, deben ser prioritarias en el análisis de los tribunales constitucionales, además de contar con un alto grado de consenso entre las fuerzas políticas que conforman los poderes legislativos de los estados; lo anterior se traduce en que tanto las mayorías como las minorías parlamentarias tengan participación en los distintos actos que conforman el procedimiento legislativo; y en los casos en que no se realicen



TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACIÓN  
SALA SUPERIOR

1035

SUP-OP-23/2008

cada uno de sus pasos, se tiene que acreditar la suficiente justificación para ello.

Al respecto, ya la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha aprobado varias tesis en este sentido, cuyos rubros son los siguientes:

"IRREGULARIDADES FORMALES EN EL PROCESO LEGISLATIVO. PARA DETERMINAR SU EXISTENCIA ES NECESARIO REMITIRSE AL DIARIO DE LOS DEBATES DE LAS CÁMARAS, Y NO SOLAMENTE AL PUBLICADO EN LA GACETA PARLAMENTARIA O AL CONTENIDO DE LA VERSIÓN ESTENOGRÁFICA DE LAS SESIONES DE LAS CÁMARAS".

*Tesis 1ª. LXX/2004, Tesis Aislada, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XIX, Junio 2004, p. 235.*



1 FEDERACIÓN  
A DE LA  
DE ACUERDOS  
DENTRO DE LAS  
ACCIONES DE  
LIDAD

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LAS VIOLACIONES PROCESALES DEBEN EXAMINARSE PREVIAMENTE A LAS VIOLACIONES DE FONDO, PORQUE PUEDEN TENER UN EFECTO DE INVALIDACIÓN TOTAL SOBRE LA NORMA IMPUGNADA, QUE HAGA INNECESARIO EL ESTUDIO DE ÉSTAS.

*Tesis P./J. 32/2007, Novena Época, pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVI, Diciembre 2007, p. 776.*

No obstante, se hace notar que en relación con algunos de estos temas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis P./J. 94/2001, visible en la página 438, del tomo XVI del Semanario Judicial de la Federación y Gaceta, ha sustentado la siguiente tesis de jurisprudencia:

**"VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA.** Dentro del procedimiento legislativo pueden darse violaciones de carácter formal que trascienden de manera fundamental a la norma misma, de tal manera que provoquen su invalidez o inconstitucionalidad y violaciones de la misma naturaleza que no trascienden al contenido mismo de la norma y, por ende, no afectan su validez. Lo primero sucede, por ejemplo, cuando una norma se aprueba sin el quórum necesario o sin el número de votos requeridos por la ley, en cuyo caso la violación formal trascendería de modo fundamental, provocando su invalidez.

En cambio cuando, por ejemplo, las comisiones no siguieron el trámite para el estudio de las iniciativas, no se hayan remitido los debates que la hubieran provocado, o la iniciativa no fue dictaminada por la comisión a la que le correspondía su estudio, sino por otra, ello carece de relevancia jurídica si se cumple con el fin último buscado por la iniciativa, esto es, que haya sido aprobada por el Pleno del órgano legislativo y publicada oficialmente. En este supuesto los vicios cometidos no trascienden de modo fundamental a la norma con la que culminó el procedimiento legislativo, pues este tipo de requisitos tiende a facilitar el análisis, discusión y aprobación de los proyectos de ley por el Pleno del Congreso, por lo que si éste aprueba la ley, cumpliéndose con las formalidades trascendentes para ello, su determinación no podrá verse alterada por irregularidades de carácter secundario.

Acción de inconstitucionalidad 25/2001. Diputados integrantes de la Quincuagésima Séptima Legislatura del Estado de Hidalgo. 7 de agosto de 2001. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Martín Adolfo Santos Pérez".

2. Señalan los promoventes que les causa agravio a la fracción parlamentaria promovente que en la reforma legal electoral llevada a cabo en el Estado de Durango, no se dio cabal cumplimiento al mandato constitucional de sustituir a la anterior Comisión de Fiscalización, por una Unidad de Fiscalización de los recursos de los Partidos Políticos, pues esta última fue superada, por otro órgano técnico y profesional, con autonomía administrativa y de gestión con facultades de investigación e inclusive, con la proposición de sanciones a los infractores de la normatividad en esa materia.

Al respecto se debe decir a los promoventes que la existencia de la Comisión de Fiscalización, como se encuentra integrada, es contraria a lo establecido en el penúltimo párrafo de la fracción V del artículo 41 constitucional, toda vez que lo que ordena tal mandato constitucional es que en cada entidad federativa exista un órgano encargado de fiscalizar las operaciones de los partidos políticos y la optimización de los





TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACIÓN  
SALA SUPERIOR

SUP-OP-23/2008

recursos que son entregados a dichos institutos políticos para la realización de sus actividades.

El artículo 41 Constitucional en el penúltimo y antepenúltimo párrafo de la fracción V, tiene un impacto tanto a nivel federal como a nivel estatal porque en el mandato constitucional se establecen las características que debe tener el órgano de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos; sin embargo, tiene impacto a nivel de las entidades federativas a fin de superar la limitación de los secretos bancario, fiduciario y fiscal en las entidades federativas.

De lo anterior se desprende que dicho precepto también tiene aplicación a nivel estatal, por lo que dicho órgano de fiscalización en su integración, debe estar conformado por individuos que se encuentren desvinculados de los miembros del Consejo Estatal Electoral, con objeto de no afectar la autonomía de gestión que es característica distintiva de este órgano.

Sin embargo, el hecho de que en la legislación electoral del estado de Durango tal comisión de fiscalización esté integrada por consejeros electorales, quienes son los responsables del adecuado funcionamiento de la misma, a juicio de esta Sala Superior contraviene lo señalado por el artículo 41 Constitucional, de ahí que el concepto de violación aducido sea fundado, por lo que se considera que la comisión debe integrarse por personas distintas a los consejeros electorales, a fin de contribuir a una adecuada autonomía de gestión.

La autonomía de gestión que se señala como característica distintiva de esa unidad implica, sobre todo, por la conformación de los cuerpos de apoyo de la comisión mencionada que necesariamente serán especialistas en las materias de contabilidad o de análisis financieros, que les permitan una adecuada revisión y análisis de los informes que presenten los partidos políticos y se percaten de violaciones a la normativa electoral respectiva para el inicio de las investigaciones que permitan la determinación de posibles sanciones a los infractores; derivándose de lo anterior, la posibilidad de dictaminar de manera autónoma sobre las investigaciones y estudios realizados, para someterlos a la consideración del órgano superior de decisión, de ahí que por la serie de atribuciones con que cuenta este órgano de fiscalización, en este sentido se considera que no existe contraposición al mandato constitucional.

3. La fracción parlamentaria impugnante se duele de la indebida transferencia de votos que realizan los partidos políticos coaligados de acuerdo con el convenio de coalición respectivo, en que se pacte cómo se repartirán los votos para competir con un emblema común, un emblema mezclado entre los partidos coaligados.

En opinión de esta Sala Superior, de conformidad con la disposición establecida en el artículo 41 constitucional, El hecho de que los partidos políticos coaligados participen en el proceso electoral respectivo con un emblema en común, implica que los votos así obtenidos, sean asignados a la Coalición; por lo que es necesario que en el convenio respectivo, se establezca el



porcentaje de votos que le corresponderá a cada uno de los partidos coaligados.

En consecuencia, en aras del principio de certeza que deben regir los actos de las autoridades electorales, el concepto de invalidez aludido por la fracción legislativa impugnante, resulta infundado.

4. Se duele la fracción parlamentaria impugnante de que en la ley electoral existe un financiamiento inequitativo a favor de las mayorías votadas, sobre privilegiando a los partidos que han obtenido una mayor cantidad de votos obtenidos en la última elección de diputados de mayoría relativa; pero también se distribuirá en proporción directa al número de diputados que haya obtenido en dicha elección, por lo que a su entender se les asigna un doble financiamiento: uno por la votación obtenida y otra, por la asignación de diputados según dicha votación.

En relación con este tema se considera que no es violatoria de la ley la distribución del financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, puesto que aún y cuando se establece un procedimiento diferente al señalado en el artículo 41 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin embargo, parte del mismo principio señalado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para el cálculo del financiamiento público a través de dos factores: el 65% (sesenta y cinco por ciento) del salario mínimo vigente y el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral. Así, en los términos de lo establecido en el artículo 116, fracción IV inciso g), de nuestra carta magna, la Ley Electoral del Estado de Durango prescribe

el mandato de que los partidos políticos reciban de manera equitativa financiamiento público para sus actividades ordinarias, misma regla que se precisa en el artículo 86 fracción I, incisos del a) al d), en virtud de que el grueso del financiamiento por este concepto, después de haber otorgado financiamiento a las fuerzas políticas que no hayan participado en el proceso electoral anterior, y que no hayan obtenido representación en el Congreso, a quienes se les asignará una cantidad mensual de cuatrocientas veces el salario mínimo durante el año que corresponda; el remanente, se distribuirá en dos grupos:

En el primero de ellos se repartirá entre los partidos políticos que en la elección inmediata anterior hayan obtenido representación en el Congreso: una tercera parte, por partes iguales entre todas las fuerzas políticas; una segunda parte, se repartirá en proporción directa al porcentaje de votos obtenidos en la última elección y una tercera parte, en proporción directa al número de diputados que hayan obtenido en dicha elección.

El segundo grupo se constituirá en un cien por ciento y se distribuirá en la forma siguiente:

El cuarenta por ciento del total entre los partidos que hayan obtenido del dos punto cinco por ciento, al diez por ciento de la votación emitida; el treinta por ciento del total asignado se distribuirá entre los partidos que hubieren obtenido entre el diez por ciento y el veinte por ciento de la votación emitida; el veinte por ciento del total se distribuirá entre los partidos que obtuvieron entre el veinte por ciento al treinta por ciento de la votación; el diez por ciento restante se distribuirá entre los



SUP-OP-23/2008

partidos que hayan obtenido más del treinta por ciento, en proporción a los puntos porcentuales que por arriba del treinta por ciento hayan alcanzado. En consecuencia, no existe un financiamiento público inequitativo, como lo afirman los impugnantes, sino que se va determinando el otorgamiento de financiamiento en sus distintos cajones, o paquetes de manera proporcional, por lo que no resulta inconstitucional la norma mencionada.

Es decir, el otorgamiento del financiamiento público a los partidos políticos para actividades ordinarias, por medio del sistema que se contiene en la Ley Electoral, le da derecho a todas las fuerzas políticas del estado a recibirlo y una parte del citado financiamiento se va ajustando para hacerlo más equitativo, de ahí que no se actualice la causa de inconstitucionalidad alegada por los impugnantes.

5. La existencia de Tope de Gastos de campaña excesivos y superiores a los ingresos por financiamiento público, por lo que los artículos del 98 al 101 de la Ley Electoral, pues considera que haciendo el cálculo del setenta por ciento del salario mínimo general vigente para el año de la elección, multiplicado por el número de electores en el padrón que es de un millón de personas, llega a la conclusión que para cada una de las elecciones (Gobernador, Diputados al Congreso Local y Ayuntamientos), será del orden de treinta y cinco millones cuatrocientos mil pesos para cada elección por lo que multiplicada esta suma por tres, llega a un gran total de ciento seis millones doscientos mil pesos para cada partido político, por lo que considera que dicha suma rebasaría con mucho la

cantidad que como financiamiento público recibirán las fuerzas políticas del Estado de Durango.

Al respecto se debe decir que contrario a lo manifestado por la fracción legislativa impugnante, la regla contenida en el artículo 84 de la Ley Electoral Estatal es clara y sin lugar a dudas establece que el financiamiento público prevalecerá sobre los otros tipos de financiamiento, por lo que la autoridad electoral al momento de realizar los cálculos sobre los gastos de campaña de los partidos políticos debe vigilar por el respeto a este principio general; es decir, que aun en el caso en el que partiendo del cálculo fijado por la Ley se determinara un tope de gastos de campaña superior al monto del financiamiento público, dicho tope deberá ajustarse a ese monto. De ahí que no se considere conculcatoria de preceptos constitucionales los artículos aducidos por la impugnante.

6. La fracción parlamentaria promovente, manifiesta la posible existencia de una antinomia entre lo señalado por el artículo 97 de la Constitución Política del Estado de Durango y los artículos 275, párrafo primero, fracción III, inciso d), 290, párrafo primero, fracción I, inciso d) y 291, párrafo primero, fracciones I, II, y III de la Ley Electoral, respecto a la declaración de validez de la elección y la entrega de la constancia de mayoría al candidato ganador de la elección de gobernador, entre el Consejo Estatal Electoral y el Tribunal Estatal Electoral.

De acuerdo con la lectura de los preceptos de mérito, se puede percatar de que aún guardando ciertas similitudes, no tienen el mismo texto, pues el Consejo Estatal Electoral realizará los cómputos de la Elección de Gobernador y hará la declaración



TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACIÓN  
SALA SUPERIOR

SUP-OP-23/2008

de validez de la elección, así como, en su caso, podrá entregar la constancia de mayoría y de validez al candidato que haya obtenido el mayor número de votos; por el contrario está actividad también podrá ser realizada por el Tribunal Estatal Electoral en los términos de la Constitución del Estado, una vez resueltas en su caso, las impugnaciones que se hubieren interpuesto.

Al respecto ha de decirse a la fracción legislativa impugnante que contrario a su afirmación, dentro de la materia electoral pueden coexistir sin demérito de derecho alguno, la posibilidad de la calificación de la elección en sede administrativa, cuando después de finalizados los cómputos respectivos se declara a un ganador de la elección de Gobernador y si se entrega una constancia de mayoría, esta surtirá todos sus efectos, si no existe medio de impugnación en contra de los resultados arrojados por el cómputo; por el contrario, dejará de tener una validez plena, dicha constancia entregada por la autoridad electoral administrativa, si se presentan o se promueven medios de impugnación para impugnar la citada elección, por lo que al resolverse el último de los medios de impugnación de dicha elección, será el Tribunal Estatal Electoral quien al resolver el último de los medios de impugnación presentados expida la constancia de validez de la elección y declare gobernador electo al candidato que de acuerdo con las sentencias judiciales respectivas haya resultado ganador de la elección.

7. La indebida autorización prescrita en el artículo 217 de la Ley Electoral para utilizar el equipamiento urbano al efecto de fijar, colgar o colocar propaganda electoral.

Al respecto, si bien la materia de este precepto es de carácter electoral, en concepto de esta Sala Superior no se actualiza la cuestión de inconstitucionalidad alegada.

Es de explorado derecho que el artículo 105, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos las acciones de Inconstitucionalidad tiene por objeto analizar la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución General de la República.

En la especie, del escrito literal planteado por la fracción parlamentaria promovente se advierte que su alegación se ciñe a plantear la posible contradicción entre la norma legal electoral local y el artículo 236 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, es decir el planteamiento que se hace es advertir una presunta contradicción entre dos leyes sin que ninguna de ellas tenga la naturaleza de constitucional.

Del contenido del escrito promovido por la fracción parlamentaria, esta Sala Superior llega a la conclusión de que más que tratarse de una posible contradicción entre normas, se trata de dos regulaciones que se aplicarán para procesos electorales distintos; es decir, el Código Federal de instituciones y Procedimientos Electorales se aplicará en el Estado de Durango para aquellas elecciones federales, en donde participarán partidos políticos nacionales y la determinación de la Ley Electoral del Estado de Durango tendrá plena vigencia para las elecciones estatales, por lo que en materia de propaganda en equipamiento urbano tendrán un tratamiento





TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACIÓN  
SALA SUPERIOR

1040

SUP-OP-23/2008

distinto, según se trate de una elección federal, o bien de una elección local o municipal. De ahí que se trate únicamente de una antinómia legal entre una ley federal y una norma estatal.

En este sentido, en términos del artículo 105, fracción II constitucional señalado, se estima que no se actualiza el concepto de invalidez expuesto.

8. Consideran los promoventes que en la ley estatal electoral existe un condicionamiento inconstitucional de registro y participación de los partidos políticos nacionales para actuar en los procesos locales, si no han obtenido el dos por ciento de la votación en la última elección o si no participaron en la misma, perderán su acreditación ante el Instituto así como su derecho a participar en la siguiente elección.

En concepto de esta Sala Superior el presente concepto de invalidez se estima fundado por lo siguiente:

De conformidad con el artículo 41, párrafo segundo, base I, los partidos políticos nacionales son considerados como entidades de interés público, en este sentido como tales, tienen derecho a participar en las elecciones Estatales, Municipales y del Distrito Federal.

Mediante esas vías de participación tiene como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organización de ciudadanos hacer posible el acceso al poder público.



EDERACIÓN  
DE LA NACIÓN  
E ACUERDOS  
TROVERSAS  
CIONES DE  
1040

Si bien el constituyente permanente estableció que la regulación de la forma de participación en los procesos electorales se determinara en la ley, es evidente que desde el mandato constitucional no se prevén las condiciones o limitantes de participación que el precepto legal impugnado establece.

En este sentido si la norma fundamental no establece una restricción para que los partidos políticos nacionales participen en una elección estatal, el legislador local al establecer dicha limitación en los términos en que lo hace en el artículo 76 de la Ley Electoral, a juicio de esta Sala Superior vulnera el mandato constitucional federal previsto en el artículo 41 párrafo segundo, base I, de ahí que se estima que se actualiza la invalidez reclamada.

9. La inadecuada identificación del Tribunal Estatal Electoral, pues en la Constitución Local se le da un nombre oficial distinto al señalado en la Ley Electoral, pues en esta última se le denomina Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Durango y en la Constitución Local se le denomina Tribunal Estatal Electoral.

En el caso, la fracción parlamentaria promovente pretende plantear una cuestión de inconstitucionalidad entre la Ley Electoral del Estado de Durango y la Constitución de dicha entidad federativa, es decir, normas generales, en principio, de la misma jerarquía a la luz de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACIÓN  
SALA SUPERIOR

1041

SUP-OP-23/2008

Sobre el particular, esta sala Superior estima que no se actualiza el requisito de procedencia previsto en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, el cual consagra que la acción de inconstitucionalidad tiene por objeto analizar la posible contradicción entre una norma de carácter general y la constitución federal; en este sentido, si el concepto de violación aducido cuestiona el contenido y alcance del precepto de la ley electoral con la constitución local, es inconcuso que no se encuentra involucrado algún precepto de la constitución federal, de ahí que se considere que no sería objeto de opinión por parte de esta Sala Superior lo aducido por los promoventes.

La presente opinión se emite por **UNANIMIDAD** de votos de los magistrados que integran esta Sala Superior, con la ausencia del Magistrado Flavio Galván Rivera, ante el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

México, Distrito Federal, a veintiséis de diciembre de dos mil ocho.

**MAGISTRADA PRESIDENTA**

**MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA**

**MAGISTRADO**

**CONSTANCIO CARRASCO  
DAZA**

**MAGISTRADO**

**MANUEL GONZÁLEZ  
OROPEZA**

~~MAGISTRADO~~

~~MAGISTRADO~~

~~JOSÉ ALEJANDRO LUNA  
RAMOS~~

~~SALVADOR OLIMPO NAVA  
GOMAR~~

~~MAGISTRADO~~

~~PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ~~

~~SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS~~

~~MARCO ANTONIO ZAVALA ARREDONDO~~

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS  
TRIBUNAL ELECTORAL DEL  
PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SALA SUPERIOR  
SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS





TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACION

P R E S I D E N C I A

1042

OF. TEPJF-P-339/08

ASUNTO: Opinión relativa a la acción de inconstitucionalidad 129/2008 y su acumulada 131/2008.

México, D. F., a 26 de diciembre de 2008.

LIC. JOSÉ DE JESÚS GUDIÑO PELAYO  
Y DR. JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ  
MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE  
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN  
P R E S E N T E S

En respuesta a la petición formulada en proveído de dieciocho de diciembre del año en curso, dictado en la Acción de Inconstitucionalidad 129/2008 y su acumulada 131/2008, promovidas por Diversos Diputados Integrantes de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Durango y el Partido de la Revolución Democrática, notificado mediante oficio 8033, recibido en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior el día diecinueve del mismo mes y año, anexo le envío la opinión emitida por este órgano jurisdiccional, en el expediente SUP-OP-25/2008.

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

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

MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA

c.c.p. Expediente

eism

Recibi este escrito original constante de una foja óti la las centena  
hojas con aneantay cinco minutos del día veintisis de diciembre  
de dos mil ocho, así como en anexo constante de veintiseis foja  
útiles, relativo a la Decisión de Inconstitucionalidad 129/2008 y  
131/2008 acumbada. La licenciada Claudia Gabriela Soto Calleja,  
autorizada para recibir Premaciones de término foja del  
varario de labores de la Suprema Corte de Justicia de la  
Nación.

054055

SUPREMA CORTE DE  
JUSTICIA DE LA NACION

2008 DIC 29 AM 9 50

OFICINA DE CERTIFICACION  
JUDICIAL Y CORRESPONDENCIA

Suprema Corte de Acosos H. Corte

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

Recibido por correo  SI  NO de un enviado  SI  NO

por mensajería  SI  NO con  copias

y  anexos en  fojas. *Opinion*

Se agrega sobre  SI  NO

Observaciones:  MATLIDI  
OLIVERA

SUPREMA CORTE DE  
JUSTICIA DE LA NACION  
SECRETARIA GRAL. ACOSOS

2008 DIC 29 AM 10 55

SECCION DE TRAMITE DE  
CONTROVERSIVS CONS.  
DE ACCIONES DE INCONSTIT

SECRETARIA GRAL. ACOSOS  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACION  
SECCION DE TRAMITE DE  
CONTROVERSIVS CONS.  
DE ACCIONES DE INCONSTIT



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

1043

EXPEDIENTE: SUP-OP-25/2008.

ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
129/2008 Y 131/2008 ACUMULADA.

PROMOVIENTES: DIPUTADOS INTEGRANTES  
DE LA SEXAGÉSIMACUARTA LEGISLATURA  
DEL CONGRESO DEL ESTADO DE  
DURANGO Y PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN  
DEMOCRÁTICA.

OPINIÓN DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER  
JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN RESPUESTA A LA CONSULTA  
FORMULADA POR LOS MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA  
DE LA NACIÓN, JOSÉ DE JESÚS GUDIÑO PELAYO Y JOSÉ RAMÓN  
COSSÍO DÍAZ, CON FUNDAMENTO EN LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO  
68, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS  
FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA  
DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.



FEDERACIÓN  
LA NACIÓN  
LIBERTAD  
JUSTICIA  
PAZ

El Partido de la Revolución Democrática promovió acción de  
inconstitucionalidad, en la que impugna el decreto número 192 de  
la Sexagésima Cuarta Legislatura del Estado Libre y Soberano de  
Durango, mediante el cual se expide la Ley Electoral para el Estado  
de Durango, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del  
Estado de Durango, el dieciséis de noviembre de dos mil ocho.

En atención a la solicitud que en términos del artículo 68, segundo  
párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo  
105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,  
formulan los Ministros integrantes de la Comisión de Receso de la  
Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante acuerdo de  
dieciocho de diciembre de dos mil ocho, dictado en el expediente  
de las acciones de inconstitucionalidad de mérito, esta Sala

## SUP-OP-25/2008

Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emite la opinión respectiva.

### 1. **Facultad de ampliación de plazos electorales.**

**Planteamiento.** En el primer concepto de invalidez, el Partido de la Revolución Democrática reclama la inconstitucionalidad del artículo 24, párrafo 1, de la Ley Electoral para el Estado de Durango, en el cual se establece expresamente que:

#### **“Artículo 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”.

El dispositivo de mérito, en concepto del Partido de la Revolución Democrática, resulta inconstitucional, al apartarse de lo dispuesto en los artículos 1, 14, 16, 41, 116, fracción IV, así como 133 de la Constitución General de la República, porque posibilita que el Consejo Estatal del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango incumpla los actos para realizar cada etapa del proceso electoral, porque la modificación de los plazos electorales puede ocasionar que la autoridad administrativa en forma pasiva espere contar con los elementos para el desarrollo de los comicios, lo cual redundaría en la conculcación de los principios rectores de la función electoral de certeza, profesionalismo y legalidad.

**Opinión.** Al respecto, esta Sala Superior arriba a la convicción de que la disposición legal cuestionada excede las previsiones constitucionales mencionadas, atento a las consideraciones que enseguida se explican.





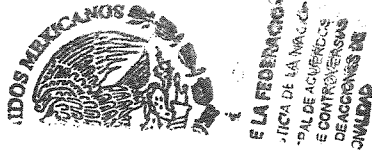
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-25/2008

1044

Con motivo de la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el trece de noviembre de dos mil siete, el Órgano Reformador de la Constitución determinó en el artículo 116, fracción IV, inciso b), que en las constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, se garantizara que en el ejercicio de la función electoral, se observen entre otros, los principios de legalidad, objetividad y certeza.



En materia electoral, la función de organizar las elecciones implica que los institutos electorales están llamados a desempeñar el papel de autoridades, por lo que llevan a cabo distintos actos que crearán, modificarán o extinguirán situaciones generales o especiales de carácter jurídico para los partidos políticos y la ciudadanía, actores fundamentales de los comicios, por lo cual se exige que su actuación esté dotada de veracidad, certidumbre y apego a la ley.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>1</sup> ha definido que los principios rectores de legalidad, objetividad y certeza de la función electoral a carga de las autoridades en esa materia, consisten en que:

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

<sup>1</sup> FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO. Jurisprudencia consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XXII, noviembre de 2005, página 111.

## SUP-OP-25/2008

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

- Certeza, consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades locales de modo que todos los participantes en el proceso electoral conozcan previamente con claridad y seguridad las reglas a que su propia actuación y la de las autoridades electorales están sujetas.

Lo anterior, a juicio de esta Sala Superior, conlleva la obligación hacia los congresos de las entidades federativas, en el sentido de que la regulación afín debe obedecer a la interpretación que de los citados principios rectores ha definido el Máximo Tribunal.

En este contexto, se considera que la regulación que se emita sobre este aspecto debe, por una parte, dar certeza de la forma en que las autoridades electorales locales de tipo administrativo, pueden de manera efectiva ejercer sus atribuciones legales, y por otra, permitir la construcción de normas para evitar en lo posible la actuación arbitraria y los conflictos que puedan mermar el desarrollo de los procesos electorales, cuestiones tuteladas por el inciso b), de la fracción IV, del propio artículo 116 constitucional.

Cabe tener en cuenta, que el artículo 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer el concepto "plazos electorales", se refiere a los períodos fijados por las leyes para llevar a cabo los actos del proceso electoral, como son, por ejemplo, las precampañas, la depuración del padrón electoral, la elaboración de las listas nominales, la integración e instalación de los órganos electorales, el

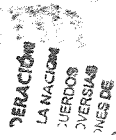


registro de coaliciones y candidatos, la campaña electoral, la jornada electoral, el escrutinio y cómputo de la elección; la finalidad perseguida con el establecimiento de plazos específicos durante las etapas de los comicios, permite que estos se desarrollen adecuadamente, se elijan los representantes populares, para que tomen posesión de sus cargos y se instalen los órganos estatales respectivos.

La posibilidad creada a partir de que la ley impugnada dote al Consejo Estatal del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Durango, con la atribución de ampliar los plazos electorales previstos en las leyes, para el desenvolvimiento de las etapas electorales, cuando a discreción de ese órgano, materialmente no sea posible realizar los actos correspondientes a cada etapa, daría lugar a una conflictividad para el desarrollo de los comicios locales, porque tanto los partidos políticos como los ciudadanos, realizarían actos tendentes a cumplir con los plazos previamente establecidos en la ley, lo cual sería trastocado con una determinación de ampliación, máxime que los plazos posteriores se reducirían en alguna medida, e incluso, las mismas etapas del proceso electoral serían afectadas en cierto grado.

Lo cual redundaría en conculcación al principio de objetividad, ya que la norma, en lugar de evitar potenciales conflictos, los generaría a partir de que se amplíen los plazos electorales de las diferentes etapas.

Asimismo, debe considerarse el posible abuso en el ejercicio de esta facultad, al permitirse conductas arbitrarias, porque la autoridad electoral local no estaría legalmente obligada a justificar su decisión, ya que la norma cuya invalidez se solicita, le atribuye amplia discrecionalidad al respecto, pues por ejemplo, no se exige



*[Firma manuscrita]*

## SUP-OP-25/2008

que la ampliación en comentario esté sustentada en determinada causa justificada, dado que el legislador sólo emplea la expresión "a su juicio", infringiéndose así, el principio de legalidad.

Finalmente, se rompería el principio de certeza, dado que los plazos electorales previstos en los ordenamientos legales, no serían ya previamente conocidos con seguridad por partidos políticos y ciudadanos, pues estaría latente la posibilidad de su ampliación por una decisión que tome al respecto la autoridad administrativa electoral.

Por las anteriores razones, en opinión de esta Sala Superior, el precepto legal en comentario es inconstitucional, pues afecta en forma directa el ejercicio de la función electoral, concretamente, los principios de legalidad, objetividad y certeza, reconocidos constitucionalmente para su observancia por parte de las legislaturas locales cuando emitan leyes electorales, toda vez que la facultad de ampliar los plazos electorales que se atribuye al Consejo Estatal del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango, generaría incertidumbre, conflictividad y posibles determinaciones arbitrarias por parte de ese órgano.

### **2. Condiciones legales para ejercer el derecho a nombrar representantes partidistas ante mesa directiva de casilla.**

**Planteamiento.** En el segundo concepto de invalidez, el partido actor señala que los artículos 28, fracción VI, y 29, párrafo 1, de la Ley Electoral para el Estado de Durango, prevén requisitos excesivos para ser representante de partido ante la mesa directiva de casilla, consistente en residir en el municipio correspondiente y encontrarse en la lista nominal respectiva, lo cual conculca lo dispuesto en los



JUNTA ELECTORAL  
Federal Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-25/2008

1046

artículos 1º, 14, 16, 41, 116, fracción IV, y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Opinión.** A juicio de esta Sala Superior, la disposición impugnada por el Partido de la Revolución Democrática contiene un requisito excesivo para ser representante de partido ante la mesa directiva de casilla, el cual conculca el derecho de los partidos políticos a participar en las elecciones estatales y municipales, previsto en el artículo 41, base I, párrafo primero, de la Constitución.

Esta conclusión se sustenta en los siguientes razonamientos.

El artículo 41, base I, de la Constitución General de la República, establece el derecho de los partidos políticos a participar en las elecciones estatales y municipales.

Conforme con el propio precepto, los partidos políticos son entidades de interés público que intervienen corresponsablemente con las autoridades en la celebración y vigilancia de los procesos electorales, y participan de manera relevante en todos los actos mediante los cuales los ciudadanos ejercen sus derechos político electorales.

La acreditación de representantes partidistas ante los órganos electorales es una de las formas en que se concreta la participación de los partidos políticos en los procesos electorales estatales y municipales, a que se refiere el precepto constitucional citado.

En concordancia con esa base constitucional, el artículo 28, párrafo 1, fracciones II y V, de la Ley Electoral para el Estado de Durango, reconoce como derechos de los partidos políticos, participar en la



LA FEDE  
JUNTA ELECTORAL  
FEDERAL JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
DE ACUERDO CON  
LOS PRINCIPIOS  
CONSTITUCIONALES

## SUP-OP-25/2008

preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral, así como formar parte de los órganos electorales, en los términos de ley.

En esa dirección, la fracción VI del precepto citado, materia de impugnación, establece el derecho de los partidos políticos, a designar a sus representantes ante las mesas directivas de casilla, cuya integración regulan los artículos 139, párrafo 1 y 140, párrafo 1, de la ley invocada.

El contenido de la fracción VI del artículo 28 de la ley electoral duranguense pone de manifiesto el carácter de los partidos políticos, de corresponsables y cogarantes de la función de organizar las elecciones, reconocido en el artículo 107, fracción V, de la propia ley.

En efecto, aun cuando los partidos políticos participan de manera activa en los comicios, mediante la postulación de candidatos a los puestos de elección popular, la presencia de sus representantes responde a la necesidad de que alguien defienda sus intereses ante los órganos electorales. En el caso de las mesas directivas de casilla esta defensa se manifiesta, por ejemplo, en la presentación de escritos de protesta y de incidentes; en la vigilancia de los actos de remisión y entrega del paquete electoral; en la recepción de copia de todas las actas levantadas por dicho órgano electoral, que pueden servir de base para que el partido político se inconforme si estima conculcados sus derechos, etcétera.

Esto es así, porque las mesas directivas de casilla son la autoridad electoral competente durante la jornada electoral, para respetar y hacer respetar la libre emisión y efectividad del sufragio, garantizar el secreto del voto y asegurar la autenticidad del escrutinio y cómputo.



Una garantía de la legalidad del desarrollo de todas estas importantes funciones consiste precisamente en la presencia, en forma permanente, de representantes de los partidos contendientes en el proceso electoral, quienes están facultados para 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 jornada electoral y final de escrutinio; solicitar al secretario de la mesa directiva de casilla se asienten las irregularidades ocurridas durante la jornada; firmar el paquete formado con el expediente de casilla, y acompañar al presidente de la mesa directiva de casilla al consejo municipal correspondiente, para entregar la documentación y el expediente electoral, entre otras situaciones (artículos 232, 234, párrafo 4, 245, párrafo 4, fracción IV, 254, párrafo 1, 267, párrafo 4, 268, párrafo 1, de la ley electoral).



De este modo, los representantes de los partidos políticos ante las mesas directivas de casilla verifican el desarrollo de la actuación de los miembros de dichos órganos, y el respeto irrestricto a los derechos de los votantes, según lo previsto en el artículo 253, párrafo 2 de la ley en cita.

La trascendencia de la función desarrollada por los representantes de los partidos políticos se observa claramente en la posibilidad prevista por la ley, de que el cómputo se lleve a cabo con las copias de la documentación recibida por dichos representantes durante la jornada electoral, en caso de que no se cuente con otra documentación para realizar dicho cómputo, acorde con lo dispuesto en el artículo 279, párrafo 2, de la ley electoral local.

Del mismo modo, para proteger la labor de los representantes de los partidos ante las mesas directivas de casilla, la ley establece la

## SUP-OP-25/2008

prohibición de detener a dichos representantes durante la jornada electoral, salvo el caso de delito flagrante (artículo 255, párrafo 1 de la ley electoral duranguense).

Incluso, el artículo 53, fracción VIII, de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Durango, establece como causa de nulidad de la votación recibida en casilla, el hecho de que se impida el acceso de los representantes de los partidos políticos a la casilla, así como su expulsión sin causa justificada.

Lo narrado pone de manifiesto la importancia de la presencia de los representantes de partidos políticos en las casillas, durante el desarrollo de la jornada electoral.

Ahora bien, el precepto materia de impugnación exige como requisito para ser representante de partido político ante las mesas directivas de casilla, residir en el municipio que corresponda a dicha casilla, así como encontrarse en la lista nominal de electores correspondiente.

En los documentos en que constan los trabajos legislativos previos a la emisión de la norma impugnada no se advierte la finalidad de la previsión del requisito de mérito. Tampoco es posible advertir esa finalidad a través de las reglas de experiencia o del contexto normativo de la disposición.

La única posible finalidad del requisito en examen es evitar que ciudadanos que no se encuentren en la lista nominal de electores voten sin cumplir con las exigencias legales.

Sin embargo, esta finalidad se cumple a través de lo dispuesto en los artículos 234 y 235 de la ley electoral local, el cual contiene los





requisitos que han de observar las solicitudes y nombramientos de los representantes ante las mesas directivas de casilla. Entre estos requisitos se encuentran mencionar el domicilio del representante y su clave de elector. El cumplimiento de estas exigencias permite que la autoridad electoral suponga, en principio, si el representante está facultado o no para votar en las casillas instaladas en el ayuntamiento respectivo y, en su caso, verificar que el ciudadano tiene vigentes sus derechos para el ejercicio de ese derecho.

En virtud de lo anterior, esta Sala Superior estima que el requisito en estudio carece de razonabilidad, máxime si se tiene en cuenta que la experiencia enseña que contar con representantes en todas las casillas instaladas en un municipio puede constituir una tarea ardua para los partidos políticos, la cual se facilita con la posibilidad de que esa representación se otorgue a militantes o simpatizantes de municipios distintos.

Por lo anterior, a juicio de esta Sala Superior, las porciones normativas del artículo 28, fracción VI, de la Ley Electoral para el Estado de Durango, que disponen "quienes necesariamente deberán residir en el municipio que corresponda... y estar en la lista nominal de electores correspondiente" contravienen el derecho de los partidos políticos a participar en las elecciones estatales y municipales, establecido en el artículo 41, base I, párrafo primero, de la Constitución federal.

**3. Pérdida o conservación de registro de partidos políticos, tratándose de coaliciones.**

**Planteamiento.** En el tercer concepto de invalidez, el partido accionante aduce que son inconstitucionales los artículos 41, párrafo 1, fracciones VII y XI, y 43, párrafo 2, de la Ley Electoral para

**SUP-OP-25/2008**

el Estado de Durango, porque se trata de una limitación, toda vez que al promover una coalición se restringen posibilidades de participación, resultando para los partidos políticos con menor fuerza electoral, una posibilidad a su favor de participar coaligados, mientras que quienes no concurren en coalición se enfrentan a un fenómeno de desigualdad e inequidad en la contienda, donde la medición no es la trascendencia ideológica, sino la transferencia inconstitucional de votos.

El texto de las disposiciones impugnadas es el siguiente:

**“Artículo 41.** El convenio de coalición contendrá:

[...]

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

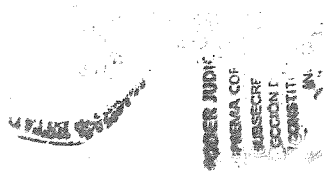
[...]

XI. El orden de prelación para la conservación del registro

**Artículo 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.

**Opinión.** En concepto de esta Sala Superior, los artículos impugnados no son contrarios a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De dichas disposiciones, cabe resaltar lo siguiente:





- a) Los partidos políticos que, para fines electorales, hayan celebrado un convenio de coalición, podrán conservar su registro a la conclusión del procedimiento electoral respectivo;
- b) Para la conservación del registro, es menester que el número de sufragios obtenidos por la coalición sea equivalente al de los votos que, como mínimo, requiere cada uno de los institutos políticos coaligados para mantener su registro conforme a lo previsto en el código electoral local (dos por ciento), y
- c) Que se estará a lo pactado en el convenio de coalición celebrado, en lo relativo al porcentaje de votos que corresponda a cada partido político coaligado y al orden de prelación para la conservación del registro. Esto es, el convenio deberá contener el acuerdo previo de los partidos, en relación con la forma en la que se distribuirán los votos y en qué orden se conservará el registro de cada uno en caso de que no alcancen el umbral de votación exigido por la ley.

El artículo 41, párrafo segundo, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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, esto es, la regulación en materia de coaliciones electorales corresponde al legislador ordinario local, en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

Por lo que si la determinación del legislador ordinario local es establecer la posibilidad normativa de que los partidos políticos estatales participen en forma coaligada en los procesos electorales de las respectivas entidades federativas, entonces por mayoría de razón podrá determinar los términos y condiciones respectivas, siempre que estos se ajusten a la Constitución General y no resulten

## SUP-OP-25/2008

arbitrarios, innecesarios, desproporcionados o no cumplan con criterios de razonabilidad.

En la especie, se estima que la norma impugnada se encuentra dentro de los márgenes autorizados en la Constitución General, ya que, al permitirse la distribución de la votación del electorado entre los partidos coaligados, según pacto previo entre ellos, se hace posible que los votos emitidos por la ciudadanía a favor de la coalición, tengan efectos ciertos y definidos respecto de los partidos políticos integrantes de la referida coalición, en términos de la voluntad expresada previamente por los propios partidos coaligados.

Así, la disposición impugnada brinda certeza tanto a los partidos políticos coaligados como a la ciudadanía, respecto del proceso a seguir para la distribución de los votos emitidos en favor de la coalición, ya que son los propios partidos políticos quienes deciden, con base en la fuerza política de cada uno de ellos, el porcentaje de votación que corresponde a cada uno. De esta forma se da congruencia y funcionalidad al sistema de coaliciones, máxime que de conformidad con el mismo artículo impugnado en su fracción V, se exige que en el convenio de coalición se establezca el emblema y el color o colores que se utilizarán para la coalición.

Situación distinta sería que no existiera uniformidad en el emblema que se utiliza por las coaliciones en las boletas electorales, en cuyo caso, el elector elige el emblema del partido coaligado al que le otorga su voto. La legislación de Durango prevé una hipótesis diversa, en la que suponiendo que se eliminara la disposición impugnada y no se prevea, en los convenios de coalición, la fórmula de distribución de votos, ello generaría incertidumbre al dejar abierta la posibilidad de que una vez realizados los comicios



**SUP-OP-25/2008**

se distribuyeran los votos entre los partidos coaligados sin un parámetro previo sobre el destino y efectos de los votos obtenidos por la coalición, si del emblema acordado por los partidos coaligados no se pudiera definir con precisión a qué partido corresponderían los votos obtenidos en coalición.

Es decir, si con el emblema de la coalición no es posible identificar plenamente a cuál de los partidos coaligados se contabiliza el voto, se hace razonable y necesario que los propios partidos políticos coaligados acuerden, de manera previa y expresa, el destino de la votación recibida por la coalición.

En tal sentido, se estima que, en atención al diseño adoptado sobre el régimen de coaliciones por el legislador local (en ejercicio de la autonomía normativa prevista en el sistema federal del Estado Mexicano), los preceptos impugnados aportan certeza y seguridad jurídica en un aspecto tan importante como lo es el destino y los efectos del voto respecto de los partidos políticos que deciden participar en coalición, por lo que en modo alguno podría calificarse como una norma legal que impone una condición arbitraria, innecesaria, desproporcional o ajena a los criterios de razonabilidad.

Por otra parte, se estima que con tal precepto no se vulneran los principios constitucionales del sufragio universal, libre, secreto y directo ni los principios de democracia representativa, pues aunado al hecho de que los electores tienen conocimiento previo y cierto de que determinados partidos políticos participan en coalición, con los efectos jurídicos y electorales que ello implica, la medida atinente solo alude a la fórmula en que los partidos coaligados harán la asignación, entre ellos, de la votación obtenida por la coalición, sin que se advierta de qué manera ese



## SUP-OP-25/2008

acuerdo afecte a las características del sufragio ni a la democracia representativa o al derecho de los electores a decidir sobre la elección de sus gobernantes.

Por último, cabe destacar que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se contiene precepto alguno en el que se establezca un mecanismo o fórmula obligatoria que las entidades federativas debieran observar sobre el particular, por lo que no se advierte que los preceptos impugnados contravengan alguna disposición constitucional.

Ahora bien, en relación a lo aducido por el Partido de la Revolución Democrática, respecto a que los preceptos impugnados permiten que los institutos políticos con un determinado posicionamiento en el electorado transfieran votos a otro u otros que no lo tienen únicamente con el propósito de que mantengan su registro legal como partidos políticos, se considera que tal consideración resulta inexacta, puesto que, como ya se dijo, conforme al párrafo 2 del artículo 43, de la Ley Electoral para el Estado de Durango, para conservar el registro, tanto a los partidos políticos coaligados como a los individuales, se le exige el mismo porcentaje. (Dos por ciento de la votación emitida).

Consecuentemente, se estima que los indicados preceptos legales no adolecen de la inconstitucionalidad aducida por el actor.

#### **4. Reglas de distribución de financiamiento público a los partidos políticos.**

**Planteamiento.** En el cuarto concepto de invalidez, el Partido de la Revolución Democrática, en tanto demandante, cuestiona la constitucionalidad de lo dispuesto en los artículos 86 y 87 de la Ley



JNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-25/2008

1051

Electoral del Estado Libre y Soberano de Durango, ya que, en su concepto, violan lo previsto en los artículos 1º; 14; 16; 41, fracción II; 116, fracción IV, inciso g), y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la supremacía constitucional, porque es inequitativa la forma en que se distribuye el financiamiento público a que tienen derecho los partidos políticos, porque desatiende, de manera clara, lo dispuesto en el mismo dado que pretende hacer una especie de reglas para la distribución del financiamiento entre los partidos políticos que tienen registro y participan en el Estado.

El actor aduce que a través de dichas disposiciones se hace una distribución que hace desiguales a los iguales, a pesar de se encuentran en igualdad de circunstancias, como ocurre con el hecho de que los partidos políticos tienen su registro legalmente reconocido.

La distribución que se hace de las actividades ordinarias permanentes sirve de base para que se repartan otras bolsas de financiamiento a que tiene derecho los partidos políticos y que son los gastos de campaña y el gasto que corresponde por la realización de actividades específicas. El Congreso del Estado, según elector, debe tomar como referencia las reglas mínimas (como la prevista en el artículo 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero sin aminorar su contenido en las disposiciones inferiores.

**Opinión.** Esta Sala Superior considera que las bases constitucionales para la distribución del financiamiento público otorgado a los partidos políticos en el ámbito electoral estatal, están previstas en el inciso g) de la fracción IV del artículo 116 constitucional, y no en el



FEDERACIÓN  
DE LA NACIÓN  
DE ACUERDOS  
ENTREVESIAS  
ACCIONES DE  
AYUDA

## SUP-OP-25/2008

artículo 41, párrafo segundo, fracción II, de la misma Constitución federal, como en forma imprecisa lo sugiere la accionante. Lo anterior se evidencia con la transcripción de la primera disposición de referencia, en cuyo texto se establece:

### Artículo 116

[...]

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

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;

[...]

Lo previsto en el artículo 41, párrafo segundo, fracción II, constitucional opera en el ámbito federal, por lo que, ante la existencia de una disposición específica para el ámbito estatal o local [116, párrafo segundo, fracción IV, inciso g)], no cabe atender a dichos lineamientos o bases. En el acápite de la fracción IV citada se establece claramente la facultad del constituyente permanente local o legislador estatal para desarrollar las bases que ahí mismo se precisan. Al relacionar dicha disposición con el texto del artículo 124 constitucional, se arriba a la conclusión que se trata de una facultad que está reservada al Estado. Esto es, el desarrollo o instrumentación en la normativa estatal es facultad de los órganos legislativos locales.

Las bases o principios constitucionales que deben observarse por el constituyente permanente local y la legislatura del Estado, según lo que destaca el actor, son:





TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-25/2008

1052

- a) El derecho de los partidos políticos para recibir financiamiento público para sus actividades permanentes y las tendientes a la obtención de voto durante los procesos electorales;
- b) El principio de equidad en el financiamiento público;
- c) El otorgamiento de dos tipos de financiamiento público: Uno para actividades ordinarias permanentes y, otro, para la obtención del voto durante los procesos electorales

La parte que genera duda a la actora está relacionada con la equidad, como directiva legislativa.



FEDERACIÓN  
DE LA NACIÓN  
E ACUERDOS  
ITROVERSIVOS  
CCIONES DE  
JIDAG

En la constitución federal se establece que las legislaturas locales están limitadas a respetar el principio de equidad al momento de regular la distribución del financiamiento público entre los partidos políticos, nacionales o estatales (ya que no se distingue o, dicho en otros términos, se alude al sujeto normativo "partidos políticos"), por lo que, en la medida en que las normas que expidan en ese sentido, para establecer requisitos para obtener el beneficio en cita, es parte de su facultad soberana. Esto es, los partidos políticos, en tanto entidades de interés público, sujetan su registro legal y las específicas formas de su intervención en los procesos electorales a las normas y requisitos determinados en la ley, como se prescribe en el artículo 41, párrafo segundo, fracción I, constitucional.

Para establecer cuál es el contenido del principio de equidad que debe imperar en materia de financiamiento público, cabe precisar que en la ejecutoria dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 5/98, la cual está publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo VII, correspondiente al mes de abril de mil novecientos noventa y ocho, se estableció:

**SUP-OP-25/2008**

"... la equidad en materia electoral, para la obtención de recursos y demás elementos para el sostenimiento y la realización de los fines de los partidos políticos, estriba en el derecho igualitario consignado en ley para que todos puedan alcanzar esos beneficios, y no por el hecho de que, cuantitativamente hablando y por sus circunstancias particulares, un partido pueda o deba recibir más o menos cantidad de esos elementos o recursos".

De acuerdo con lo expuesto, se llega al convencimiento de que, el concepto de equidad de que se trata lleva implícitas las siguientes características esenciales: El derecho igualitario de los partidos de acceso al financiamiento público, así como el otorgamiento de este beneficio en función de sus diferencias específicas como podría ser su peso electoral.

Así, es válido afirmar que el principio de equidad de mérito es observado, si en la legislación respectiva se establecen reglas que, en principio, permitan el acceso de los partidos al financiamiento público sin establecer privilegios ni concesiones; pero que tenga en cuenta, las diferencias existentes entre los partidos, por ejemplo, su fuerza electoral, de tal forma, que los recursos se concedan proporcionalmente a cada uno según corresponda.

En íntima relación con lo anterior, ya se ha señalado, que tanto la legislación federal como la local prevén dos criterios de distribución del financiamiento: un criterio paritario, en el que a todos los partidos se les otorga una cantidad igual, y otro criterio por fuerza electoral, que estriba en dar financiamiento a cada partido, según la presencia electoral que tuvieron en los últimos comicios, si se quiere este último en dos modalidades. Esto es, la equidad ha sido desarrollada atendiendo a dos referentes.



**SUP-OP-25/2008**

La existencia de un régimen en el que se establezca como único criterio de distribución de financiamiento, el de la fuerza electoral, no necesariamente debe considerarse inequitativo, toda vez que no genera privilegios a favor de un partido, sino que toma en cuenta sus diferencias en cuanto a su presencia en el electorado. Incluso podría pensarse que, el prever legalmente la misma cantidad de financiamiento público para todos y cada uno de los partidos políticos, sin atender a su fuerza electoral resultaría precisamente inicuo, pues se estaría construyendo una igualdad artificial, contraria a las preferencias electorales de la ciudadanía. Esto podría justificar el motivo por el cual la distribución del financiamiento sobre la base del criterio de fuerza electoral debe ser mayor.



FEDERACIÓN  
IA DE LA NACIÓN  
AL DE ACUERDOS  
CONTROL ENSAM  
DE ACCIONES DE  
JUNALIDAD

La distribución del financiamiento exclusivamente sobre la base de un criterio de fuerza real de cada partido tiende a producir efectos que se pueden calificar de inconvenientes, aunque no necesariamente inicuos. Tales efectos podrían ser, el conservar el statu quo, esto es, preservar las correspondientes igualdades y desigualdades entre los partidos, lo que impide que los partidos minoritarios puedan desarrollarse o consolidarse adecuadamente y que se desincentive la formación de nuevas fuerzas políticas.

A efecto de atenuar estas consecuencias desfavorables, la legislación mexicana a nivel federal y algunas legislaciones locales establecen un criterio específico de equidad, que tiende a fomentar el surgimiento y desarrollo de nuevos partidos políticos, para lo cual se señala un porcentaje de financiamiento sobre la base de un criterio paritario, es decir, que se distribuye la misma cantidad a todos los partidos; pero también se reparte otro porcentaje de financiamiento en función de la fuerza electoral de cada instituto político.

**SUP-OP-25/2008**

El inciso g) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no impone a las legislaturas locales reglamentación específica alguna, respecto a la forma en que se debe garantizar la equidad, esto es, no fija criterios concretos de distribución y mucho menos porcentajes respectivos, por lo que es válido concluir, que las legislaturas de los Estados se encuentran en libertad de regular las formas y mecanismos equitativos de financiamiento.

Para que una legislación local cumpla con el principio rector de la equidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo en la ejecutoria correspondiente a la acción de inconstitucionalidad 11/98, lo siguiente:

“Así, el principio de equidad se logra, primero, mediante el establecimiento de reglas generales, a través de las cuales se garantice que, conforme con los mecanismos y criterios respectivos, los partidos políticos puedan obtener financiamiento público; y, segundo, mediante disposiciones que establezcan reglas de diferenciación entre los respectivos partidos, acorde con su grado de representatividad y situación particular, a efecto de concederles de manera proporcional los recursos que a cada uno corresponda”.

Como se ve, para garantizar la equidad, la legislación local debe establecer normas que aseguren el acceso de los partidos al financiamiento. Dichas normas deben reconocer, además, las circunstancias que establezcan diferencias entre los partidos, tales como su fuerza electoral, lo cual es razonable y objetivo, porque atiende a un referente electoral, como lo es la preferencia de los ciudadanos al ejercer su derecho de voto, el cual es susceptible de medición o cuantificación.





**SUP-OP-25/2008**

Por otra parte, el artículo 116 constitucional no especifica los porcentajes exactos a que debe sujetarse cada legislatura, para distribuir el financiamiento conforme con los criterios paritario y de fuerza electoral. El precepto tampoco refiere, que la legislación local deba adoptar el modelo federal, previsto en el artículo 41 de la Carta Magna, sino que deja en libertad a los congresos locales de legislar en materia de financiamiento, siempre que los partidos reciban ese financiamiento en forma equitativa.

Para establecer el porcentaje exacto de financiamiento por cada criterio de distribución (criterio igualitario y de fuerza electoral) no existen fórmulas predeterminadas, sino que debe atenderse a las particularidades que ofrece cada sistema de partidos, de su evolución y de los intereses y circunstancias que se presenten en el sistema electoral concreto.

En otras palabras, puede existir un sistema electoral determinado en el que concurren muchas fuerzas políticas minoritarias de reciente creación que requieran ser impulsadas. En tal caso, la legislación debería prever lo necesario para que se incrementara el subsidio público que se otorga en forma paritaria. En cambio, si existe un sistema de partidos en el que los institutos políticos se encuentren más desarrollados y en circunstancias en que las fuerzas electorales estén más equilibradas, la legislación debería propiciar el aumento del subsidio por el criterio de fuerza electoral.

De acuerdo con lo anterior, no está limitado el legislador ordinario local a seguir el modelo de financiamiento público que se establece en el artículo 41, párrafo segundo, fracción II, de la Constitución federal. Además, el análisis de los preceptos legales impugnados arroja lo siguiente:



## SUP-OP-25/2008

- a) Los partidos políticos registrados o acreditados legalmente ante el Instituto tienen derecho al financiamiento público, con independencia de otras prerrogativas previstas legalmente;
- b) El financiamiento público tiene tres tipos de objetivos: i) Actividades ordinarias permanentes; ii) Actividades relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como editorial, y iii) para gastos de campaña;
- c) Una fórmula para cuantificar la bolsa o cantidad de financiamiento público a repartir entre los partidos políticos registrados o acreditados (lo cual no cuestiona el actor);
- d) De dicha cifra única se asigna una primera suma a los partidos políticos con registro vigente que hayan participado en la elección inmediata anterior y que no hayan obtenido representación en el Congreso local, se les asigna una cantidad equivalente a cuatrocientas veces el salario mínimo, durante el año que corresponda. Dicha disposición debe considerarse como conforme con la Constitución federal, porque atiende al dato de la fuerza electoral o representatividad, si bien se prescinde de un segmento del total a repartir en el que a todos los partidos políticos se les confiera financiamiento en partes iguales, lo cierto es que el dato que se privilegia es objetivo y razonable, puesto que está fundado en la representatividad o fuerza electoral de cada instituto político;
- e) La cantidad restante se divide en tres nuevas bolsas o segmentos y se divide entre los partidos políticos que tengan registro vigente y que, además, en la elección anterior sí tengan representación en el Congreso del Estado. En este segmento de atribución del financiamiento, una primera cifra o bolsa se distribuye en forma igualitaria; otra, en atención al porcentaje de votos obtenido en la última elección de diputados por mayoría relativa, y una tercera suma, en proporción directa al número de diputados que haya obtenido en dicha elección (mayoría relativa), los mismos



**SUP-OP-25/2008**

integren la legislatura en funciones y representen al partido político que los postuló. Sobre el particular, el actor no cuestiona en forma específica dichas disposiciones, sin embargo, esta Sala Superior advierte algunos problemas. Por ejemplo, para la segunda bolsa se incluye el dato relativo a "los mismos integren a la legislatura en funciones" y "representen al partido político que los postuló". Al respecto, si el diputado electo finalmente decide no formar parte de la fracción parlamentaria a la que originalmente correspondía o renuncia y su lugar lo ocupa el suplente u otro de la lista, o bien, siendo de mayoría, el suplente no puede ocupar el cargo y se genera la vacante, con la consecuente elección extraordinaria, cabe cuestionar si en esos casos se considera al diputado como propio del partido para efectos de asignar el financiamiento público en tal segmento. La previsión legal puede generar problemas interpretativos que conviene aclarar (se debe atender al dato de los diputados originalmente electos), y

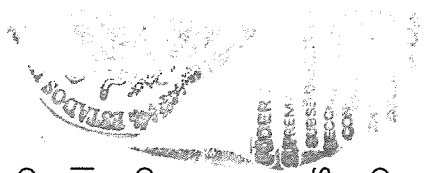


f) La segunda bolsa en que se atiende al porcentaje de votos obtenidos en la última elección de diputados por mayoría relativa, a su vez, se divide en cuatro nuevas cifras o cantidades de distribución (cuarenta por ciento, treinta por ciento, veinte por ciento y diez por ciento), atendiendo a diversos porcentajes de votación (el primer porcentaje de financiamiento público para los partidos políticos por los primeros dos punto cinco por ciento y el diez por ciento de votación; otro, por los puntos porcentuales comprendidos entre el diez y el veinte por ciento; otro, por veinte y treinta, y uno final, para los que superen los treinta puntos porcentuales). En este caso, se advierte que nuevamente se atiende a la fuerza electoral o representatividad, porque está cifrada en los votos y de ahí no se aprecia inconstitucionalidad alguna, y

g) Los partidos políticos que participan por primera vez en el proceso electoral, durante el año de la elección, se otorgará un

**SUP-OP-25/2008**

financiamiento equivalente a la suma prevista en el inciso b) del párrafo 1 del artículo 86 de la ley electoral local. De esta disposición (artículo 87), en relación con el texto del artículo 86, lo que se advierte es que no se contempla financiamiento para los partidos políticos con reciente registro y en el tiempo que no corresponde con el proceso electoral, porque sólo se alude a partidos políticos que tienen registro vigente, que han participado en una elección inmediata anterior y que obtuvieron diputaciones; partidos políticos que tienen registro vigente, que han participado en una elección inmediata anterior y que no obtuvieron diputados, y partidos políticos con registro que no han participado en una elección, pero sólo durante el año de la elección, por lo cual faltaría el financiamiento para actividades ordinarias, en términos del artículo 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso g), constitucional.



Como se ve, los preceptos anteriores permiten el acceso de los partidos al financiamiento público, sin crear privilegios o preferencias injustificadas, y establecen su otorgamiento sobre la base de un criterio paritario para aquellos que tiene registro y representación en el Congreso local, salvo para los que tienen registro y participan en el proceso electoral; esto es, mediante una cantidad que se reparte por igual entre todos los partidos, y otras que se distribuyen con un criterio diferenciador, es decir, por razón del peso electoral de los institutos políticos contendientes; de ahí que se pueda concluir, que tal precepto cumple con los criterios de equidad previstos en la Constitución General de la República.

En otro aspecto, esta Sala Superior considera que se debe incluir una disposición que prevea el financiamiento público para los partidos políticos que no han participado en una elección, para el sostenimiento de sus actividades ordinarias.



## 5. Designación y remoción del Consejero Presidente.

**Planteamiento.** En el quinto concepto de invalidez, el actor aduce la inconstitucionalidad del artículo 111 de la Ley Electoral para el Estado de Durango, que en la parte impugnada dice:

### “Artículo 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;

[...]

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;

2. Los Consejeros Electorales serán electos conforme a las siguientes bases:

[...]

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.

[...]

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:



FEDERACIÓN  
DE LA NACIÓN  
DE ACUERDOS  
DIVERSIAS  
ACCIONES DE  
ALIDAD

## SUP-OP-25/2008

- 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.

[...]

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 período".

Relacionado con este tópico, en el séptimo concepto de invalidez, se plantea la inconstitucionalidad de la fracción V del artículo TERCERO transitorio del decreto número 192, por el cual se expide la Ley Electoral para el Estado de Durango. Esa disposición es del tenor siguiente:

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

[...]

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".



**SUP-OP-25/2008**

**Planteamientos.** En concepto del partido actor, los preceptos trascritos son inconstitucionales pues atentan contra los artículos 1º, 14, 16, 41, base VI, 116, fracción IV, incisos b) y c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que se conculcan las bases constitucionales de integración de los órganos electorales estatales, consistentes en que los miembros de estos sean electos por la legislatura respectiva, pero debe ser el mismo congreso quien designe al presidente del órgano electoral local, no así como fue establecido por el Congreso del Estado de Durango, en el sentido de que los consejeros electorales elegirán, entre ellos, al Consejero Presidente, ya que la autoridad administrativa electoral es incompetente para elegir a su presidente.

Para la sustitución, por ausencia definitiva, de un consejero propietario y su suplente, según el demandante, el artículo controvertido no precisa cuál es el método de elección, lo cual adolece de claridad e, incluso, genera confusión, puesto que no se determina si será el Consejo Estatal o la Legislatura local, quien realizará la designación correspondiente.

Acerca del tema de la remoción, el actor expone que tal circunstancia viola los principios de certeza, legalidad y profesionalismo, porque es incongruente que el Consejero Presidente pueda ser removido por las dos terceras partes del Consejo Estatal, y que para la remoción de los Consejeros Electorales se requieran las dos terceras partes de los diputados del Congreso local.

Sobre las ausencias temporales y renuncia del Consejero Presidente, el demandante afirma que la ley omite identificar de qué manera el Consejo Estatal nombrará al Consejero que cubrirá el periodo faltante en la Presidencia, además de que se atenta contra el



LA FEDERACIÓN  
DE ACUERDOS  
Y CONTROVERSIAS  
DE ACCIONES DE  
CUALQUIER

## SUP-OP-25/2008

adecuado funcionamiento del órgano, pues las decisiones se toman por mayoría.

Finalmente, el Partido de la Revolución Democrática sostiene que la disposición transitoria antes mencionada vulnera la Constitución federal, ya que se remueven a los integrantes del actual Consejo Estatal Electoral, sin que se mencione que deberá integrarse un nuevo órgano.

**Opinión.** Esta Sala Superior considera que los planteamientos del Partido de la Revolución Democrática deben desestimarse y no ocasionan la inconstitucionalidad de los artículos 111 y TERCERO transitorio, por las razones que a continuación se manifiestan.

El artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, si bien se refiere a las elecciones federales, establece determinados criterios generales a seguir por las entidades federativas, por ejemplo, en materia de financiamiento público a los partidos políticos nacionales, o bien, el derecho de estos para participar en los comicios locales.

Sin embargo, pese a que el Constituyente federal estableció una forma específica de designación del Consejero Presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral, esto no significa que los Congresos estatales estén obligados, en términos de lo dispuesto en el artículo 116, fracción IV, constitucional, a seguir idéntico mecanismo de elección.

En efecto, la circunstancia de que la Ley Electoral para el Estado de Durango regule una forma de designación del Consejero Presidente del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana, por parte de los Consejeros Electorales, no contraviene las disposiciones que en





JUNTA ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

1058

**SUP-OP-25/2008**

materia electoral se establecen en la Carta Magna, donde, si bien existe una forma distinta de nombrar al Consejero Presidente del Instituto Federal Electoral, al respecto, en similares términos al órgano que lo designa a nivel federal, no se prevé en la norma controvertida la designación del Presidente del Instituto Electoral local por un órgano distinto al Congreso estatal, como se verá a continuación.

Esta Sala Superior considera que la designación del Consejero Presidente no es ajena al nombramiento de los Consejeros Electorales del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Durango, contrariamente a lo aducido por el enjuiciante, porque ese funcionario electoral también es un Consejero Electoral, según se advierte de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 111, el cual prevé que el Consejero Presidente será elegido de entre los siete Consejeros Electorales.

Por consiguiente, como el Presidente del Instituto Electoral local, es uno de los siete Consejeros Electorales, no es contrario a la Constitución que su elección se lleve a cabo por el Consejo Estatal, ya que es designado previamente como uno de los Consejeros Electorales por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso del Estado, en términos de lo establecido en la base III del párrafo 2 del artículo 111, de la Ley Electoral para el Estado de Durango, con lo cual sí se cumplen los parámetros constitucionales de elección de los funcionarios electorales que integran el órgano superior de dirección de los institutos electorales locales.

En este sentido, si la designación de los consejeros electorales del Estado de Durango se hace en similares términos que la de los miembros del Consejo General del Instituto Federal Electoral, es

## SUP-OP-25/2008

claro que la misma se efectuará dentro de los parámetros establecidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual privilegia los consensos y la participación de la mayoría de los integrantes del órgano legislativo y, por ende, la representación del electorado en ese acto de designación.

Por otro lado, debe tenerse presente que en términos de lo dispuesto por el artículo 40 de la Constitución federal, los estados de la República son libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior.

Por tanto, se estima que resulta válido concluir que esta libertad y soberanía le confieren libertad al Congreso del Estado de Durango para determinar la configuración del órgano electoral encargado de la función estatal de organizar las elecciones, que en el caso particular, incluye la forma de elección del Consejero Presidente del Consejo Estatal, quien como ya se dijo, es uno de los siete consejeros electorales propietarios que son elegidos por la legislatura estatal.

En otro aspecto, resulta inexacto lo aducido por el demandante, en el tema relativo a la sustitución, por ausencia definitiva, de un consejero propietario y su suplente, dado que en el artículo 111, párrafo 2, bases I a IV y VII, se prevé el método concreto para la elección de los Consejeros Electorales, las cuales para mayor claridad se transcriben enseguida:

### “Artículo 111

[...]

2. Los Consejeros Electorales serán electos conforme a las siguientes bases:



**SUP-OP-25/2008**

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;

[...]



FEDERACIÓN  
DE LA NACIÓN  
DE ACUERDOS  
ENTRE LOS ESTADOS  
DE ACIONES DE





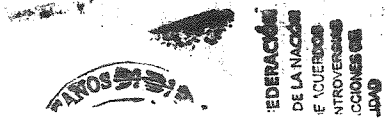


periodo faltante en la Presidencia, porque la aludida falta no existe, ya que en la Ley Electoral para el Estado de Durango, en su artículo 111, párrafos 8 y 9, se establece con claridad que en caso de renuncia, será el Consejo Estatal del Instituto Electoral local, quien elegirá al Presidente sustituto.

Por lo que hace a las ausencias del Consejero Presidente, la ley impugnada dispone las figuras de suplencia temporal, presidencia interina y presidencia sustituta, de acuerdo con el tiempo que dure la ausencia. Por ende, no asiste la razón al Partido de la Revolución Democrática, principalmente porque esta Sala Superior no advierte la alegada conculcación a las normas constitucionales, acerca del debido funcionamiento del órgano administrativo electoral, pues en todo caso, lo que se desprende de la normativa impugnada es que el legislador local previó casos para los supuestos de ausencias y renuncia del Consejero Presidente.

Por otra parte, también es incorrecto el planteamiento relativo a que la remoción del Consejero Presidente conculca los principios de certeza, legalidad y profesionalismo, porque es incongruente que ese funcionario pueda ser removido por las dos terceras partes del Consejo Estatal, y que para la remoción de los Consejeros Electorales se requieran las dos terceras partes de los diputados del Congreso del Estado de Durango.

Este órgano jurisdiccional opina que la aludida incongruencia es inexistente, porque parte de la premisa incorrecta de que el Consejero Presidente, antes de ser electo como Consejero Electoral por parte del Congreso del Estado de Durango, es designado por el Consejo Estatal del Instituto Electoral local, lo cual ya fue desestimado en párrafos anteriores.



## SUP-OP-25/2008

En virtud de que el Consejero Presidente es primeramente elegido por la legislatura estatal como Consejero Electoral y, en un segundo momento, los miembros del Consejo Estatal lo eligen de entre ellos, no incurre en vicio de incongruencia lo dispuesto en los párrafos 5 y 6 del artículo 111 de la Ley Electoral para el Estado de Durango, acerca de la remoción de los cargos de Presidente y de Consejeros Electorales, pues a quien se atribuye la facultad de efectuar el procedimiento administrativo correspondiente, es a los dos entes públicos, Consejo Estatal y Congreso del Estado, a quienes la citada norma también les concede la atribución de elegirlos, por lo cual no se advierte la incongruencia hecha valer.

Como último tópico a tratar en este apartado se tiene la alegación relativa a que el artículo TERCERO transitorio, fracción V, del decreto número 192 por el que se expide la Ley Electoral para el Estado de Durango, vulnera la Constitución General de la República, ya que se permite la renovación de los integrantes del actual Consejo Estatal Electoral, sin que se mencione que deberá integrarse un nuevo órgano.

El planteamiento es inexacto, porque de acuerdo con lo dispuesto en la mencionada disposición transitoria, sí está previsto un mecanismo de sustitución de algunos de los integrantes del actual Consejo Estatal Electoral, por lo que se da la figura de renovación escalonada de ese órgano, no siendo necesaria la mención de que se tiene que configurar una nueva integración de la autoridad administrativa electoral local.

Las fracciones I a IV del artículo TERCERO transitorio del mencionado decreto número 192 establecen:

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



JUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

1061

## SUP-OP-25/2008

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;

Como se observa en la anterior transcripción, opuestamente a lo manifestado por el demandante, el artículo transitorio impugnado prevé la renovación escalonada de los titulares propietarios y suplentes del actual Consejo Estatal del Instituto Electoral local, porque dice, en primer lugar, que tres Consejeros Electorales propietarios y sus respectivos suplentes, concluirán su encargo a la entrada en vigor del decreto controvertido.

El resto de los cuatro miembros propietarios y suplentes del Consejo Estatal terminarán el ejercicio de sus funciones cuando así esté previsto en el decreto por el cual fueron designados.

Por último, las fracciones II y III del artículo TERCERO transitorio detallan las reglas para la elección de los consejeros electorales que finalizan su encomienda, incluso determina una fecha



FEDERACIÓN  
DE LA NACIÓN  
DE AGUERRAS  
INTERMEDIAS  
ASOCIACIÓN DE  
MEXICO

**SUP-OP-25/2008**

concreta para la renovación escalonada de tres funcionarios propietarios y sus respectivos suplentes.

Las anteriores circunstancias evidencian que el procedimiento de renovación del Consejo Estatal del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Durango no es contrario a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sobre la base de lo planteado por el Partido de la Revolución Democrática, pues sí se prevé que ante la conclusión del cargo de tres consejeros electorales propietarios y sus suplentes, deban ser elegidos los correspondientes nuevos funcionarios, por lo cual no existe la posibilidad legal de que el órgano encargado de organizar los comicios locales quede sin integración o se afecte su adecuado funcionamiento por una conformación parcial.

Por las razones expuestas, en opinión de esta Sala Superior, los preceptos que se examinan no son inconstitucionales, ya que se ajustan a los parámetros previstos en la Carta Magna, para la designación, remoción y sustitución de los integrantes de los institutos electorales de las entidades federativas.

**6. Causa de desechamiento de plano de quejas sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos por la falta de presentación de medios de prueba.**

**Planteamiento.** En el sexto concepto de invalidez el Partido de la Revolución Democrática aduce la inconstitucionalidad del artículo 336, párrafo 2, fracción III, de la Ley Electoral para el Estado de Durango, cuyo contenido es el siguiente:

**“Artículo 336**



SUP-OP-25/2008

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:

[...]

III. Si la queja no se hace acompañar de elemento probatorio alguno, que respalde los hechos que denuncia, o

[...]

El actor aduce que tal disposición es conculcatoria de los artículos 1º, 14, 16, 116, fracción IV, inciso I), y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque deja en estado de indefensión a la persona que presente la queja respectiva para iniciar un procedimiento en materia de quejas sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos, pues únicamente es suficiente con formular las pretensión por medio de escrito o de manera verbal, sin que se requiera el ofrecimiento y aportación de pruebas, por lo cual la regla de desechamiento de plano configura una denegación de acceso a la justicia.

En concepto del demandante, es inconstitucional desechar de plano la queja, dado que pueden aportarse indicios en el escrito correspondiente, que permitirán a la autoridad electoral llevar a cabo un análisis exhaustivo de los hechos que se dan a conocer.

**Opinión.** A juicio de esta Sala Superior, la circunstancia de que le ley prevea como causa de desechamiento de plano de una queja sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos, la falta de aportación de elementos de prueba que sustenten los hechos expuestos en la denuncia respectiva, no conculca la garantía de acceso a la justicia ni contraviene la base prevista en el inciso I) de la fracción IV del artículo 116 constitucional.



FEDERACIÓN  
A DE LA NACIÓN  
DE ACUERDOS  
CONTRAVENIR  
E ACCIONES DE  
VALIDAD

## SUP-OP-25/2008

Este requisito de la presentación de las pruebas que apoyen los hechos denunciados, no se considera un obstáculo para el ejercicio del derecho de acceso a la justicia electoral, por la forma en la cual se encuentran estructurados tanto el procedimiento administrativo sancionador como el sistema de medios de impugnación en materia electoral.

En los procedimientos relacionados con denuncias de hechos por posibles violaciones a la ley electoral, atribuidos a los partidos políticos por el financiamiento público que reciben o el gasto que ejercen, el concepto de carga de la prueba opera de una forma particular.

En los juicios y recursos en materia electoral se impone a las partes el deber de demostrar plenamente los fundamentos del sustento de sus pretensiones, toda vez que de ello depende que se acoja su pretensión para obtener la anulación, revocación o modificación del acto o resolución controvertidos.

En la sustanciación de los medios de impugnación en materia electoral, la carga de la prueba se sustenta en distintos principios procesales, a saber:

- a) El que afirma tiene el deber de probar; es decir, quienes persiguen obtener una sentencia favorable deben demostrar las afirmaciones fácticas fundantes de su pretensión.
- b) El que niega no tiene el deber de demostrar la negativa, salvo cuando ésta envuelve la afirmación expresa de un hecho.
- c) Los hechos respecto de los cuales exista controversia son los que están sujetos a prueba.





SUP-OP-25/2008

d) Por regla general, el juzgador no busca por sí mismo las pruebas que debieron ser aportadas por las partes.

e) Las pruebas deben ser ofrecidas y aportadas dentro de los plazos legales, con excepción de las supervenientes.

f) La apreciación de las pruebas se rige por el sistema mixto de valoración, conforme con el cual, la ley establece las que tienen un grado de convicción específico (generalmente los documentos públicos) y las que quedan a la libre apreciación del juzgador, conforme a las reglas de la lógica, la sana crítica y la experiencia.

Los principios que anteceden están adoptados por los artículos 15 y 16 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.



LA FEDERACIÓN  
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS  
SECRETARÍA DE LA FISCALÍA  
FISCALÍA FEDERAL DE ACUERDOS  
FEDERALES DE INTERVENCIÓN  
DE LOS GOBIERNOS  
ESTATALES

De la comparación de los principios que anteceden, en relación con la denuncia de irregularidades cometidas por los partidos políticos tratándose de financiamiento y gasto de los recursos públicos que les otorguen en el Estado de Durango, se obtienen las diferencias siguientes:

A. Naturaleza de los procedimientos.

- El procedimiento administrativo en materia de quejas sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos tiende a vigilar que las actividades de estos se apeguen a la normativa electoral, no solamente para la imposición de una sanción, sino para prevenir y corregir las posibles irregularidades a fin de restaurar el orden jurídico electoral violado y garantizar el adecuado desarrollo de la función fiscalizadora de la autoridad electoral local.

**SUP-OP-25/2008**

- **Los medios de impugnación** persiguen la finalidad de garantizar la legalidad de los actos, resoluciones y resultados electorales, de los órganos administrativos y jurisdiccionales.

**B. Resoluciones.**

- **Procedimiento administrativo**, las resoluciones del Consejo Estatal del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana impondrán, en su caso, la sanción correspondiente de acuerdo a las circunstancias y gravedad de la falta, o bien, dictarán las medidas y determinaciones a fin de restaurar el orden jurídico electoral.

- **Medios de impugnación**, las resoluciones tendrán como efecto la confirmación, modificación o revocación del acto o determinación que afecta, por regla general, al instituto político actor.

Los elementos que anteceden permiten advertir, que la aportación de los medios de convicción en los procedimientos antes referidos persigue finalidades distintas:

En el procedimiento administrativo, la finalidad es instar a la autoridad administrativa electoral para que dé inicio a la investigación acerca de las irregularidades denunciadas.

En cambio, en los medios de impugnación el objetivo es lograr el acogimiento de la pretensión del promovente.

Como se ve, el tratamiento dado a una queja en materia de financiamiento y gasto de los partidos políticos no tiene el mismo propósito que una demanda de cualquier medio de impugnación convencional, porque se desarrolla como una denuncia de hechos, por lo cual, de conformidad con tal procedimiento, el denunciante







ESTADOS UNIDOS MEXICANOS  
Tribunal Electoral  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

1064

SUP-OP-25/2008

debió proporcionarle a la autoridad administrativa electoral un mínimo de elementos probatorios, dado que la base fundamental para el ejercicio de la facultad investigadora de la autoridad administrativa es la aportación por parte del denunciante del mínimo de elementos que demuestre indiciariamente los hechos sustentantes de la denuncia.

Lo determinado se corrobora con lo que ha sostenido en forma reiterada esta Sala Superior, en el sentido de que la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, por conducto de su Secretario, tiene facultades para investigar la verdad de los hechos, por los medios legales a su alcance, potestad que no se ve limitada por la inactividad de las partes o por los medios que éstas ofrezcan o pidan.

Este órgano jurisdiccional ha definido que el establecimiento de la facultad de investigación de la autoridad administrativa tiene por objeto, que ésta conozca de manera plena la verdad sobre los hechos sometidos a su potestad, con el fin de lograr la tutela efectiva del régimen jurídico electoral, y por tanto, puede ejercerla de oficio, siempre y cuando de las probanzas aportadas se desprenda por lo menos un leve indicio, o bien de los hechos expuestos en la queja existan referencias consistentes y coherentes o elementos que precisen circunstancias de modo, tiempo y lugar que vinculen a un partido político nacional, que permitan inferir la posible existencia de una falta o infracción legal.

Por estas razones, si en el procedimiento administrativo sancionador electoral iniciado con motivo de una queja no existen elementos o indicios que evidencien la posible existencia de una falta o infracción legal, ya sea porque el denunciante no aportó algún medio de convicción con ese alcance, o bien que de los hechos



AL FEDERACIÓN  
DE LA NACIÓN  
DE ACUERDO  
CON LAS LEYES  
DE LAS REACCIONES DE  
INVIDIA

## SUP-OP-25/2008

no se pueda advertir la posible infracción, resulta válido que el Secretario Ejecutivo no haga uso de las facultades investigadoras y probatorias que le confiere la ley.

Al respecto, existe la jurisprudencia sustentada por esta Sala Superior, con el siguiente rubro: "PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ELECTORAL. LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA DEL IFE TIENE FACULTADES INVESTIGADORAS Y DEBE EJERCERLAS CUANDO EXISTAN INDICIOS DE POSIBLES FALTAS"<sup>2</sup>.

Acorde con lo anterior, esta Sala Superior ha afirmado que entre los requisitos mínimos que deben contener las quejas o denuncias, es que se hagan saber a la autoridad electoral, hechos que puedan constituir infracciones a la ley, que justifiquen el inicio de un procedimiento sancionador, porque sólo así el inculpado puede contar con la totalidad de los elementos que le permitan defenderse adecuadamente de las imputaciones hechas en su contra.

Todo lo que se ha dicho tiene aplicación a nivel estatal electoral, de manera tal que la autoridad administrativa electoral local está en aptitud de ejercer su facultad investigadora, siempre y cuando existan indicios de posibles faltas, aportados por el denunciante.

Establecer lo contrario, es decir, determinar que el solo dicho del denunciante es apto para generar la facultad investigadora de la autoridad administrativa electoral, aun cuando no se aporten elementos indiciarios de prueba con relación a los hechos denunciados, sería tanto como estimar que la sola imputación de hechos a un determinado partido o persona produce la obligación

---

<sup>2</sup> Publicada en las páginas 237 a 239 de la Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, Tomo Jurisprudencia.



SUP-OP-25/2008

de la autoridad administrativa electoral de iniciar una investigación, a fin de hacer averiguaciones como si fuera una pesquisa, lo cual sería absurdo, pues no cumpliría con el objetivo de las quejas, o del procedimiento administrativo sancionador.

Además, los artículos 16 y 20, apartado A, fracción III, constitucionales garantizan los derechos de los gobernados, relativos a que la autoridad debe fundar y motivar la causa legal del procedimiento en los actos de molestia que emita, así como el específico para los inculpados, de conocer los hechos de que se le acusa; con tales derechos, se responde a la tendencia general que se da en un estado de derecho propio de una democracia, consistente en proscribir las pesquisas generales.

Es decir, todo acto de autoridad debe estar apoyado en una causal legal, que justifique la molestia que se pueda causar en los bienes jurídicos de los gobernados, lo cual parte de la premisa fundamental de que el poder estatal debe respetar los derechos fundamentales de los individuos; en ese sentido, no puede estimarse que los actos de afectación que se funden en hechos narrados en forma general tengan ese carácter, porque tal situación dificulta considerablemente la defensa del gobernado a quien se atribuyen, lo que le impediría o, cuando menos, le dificultaría controvertir la versión y las circunstancias de modo, tiempo y lugar descritas en la denuncia.

Es decir, la función punitiva de los órganos estatales, en cuanto a que, no obstante las amplias facultades que se les otorga para conocer, investigar, acusar y sancionar ilícitos, tal actividad debe tener un respaldo serio y fundamentado, es decir, contar con elementos objetivos y ciertos sobre la posibilidad de que determinada persona haya cometido una conducta infractora.

SECRETARÍA DE  
DEFENSA  
E LA NACIÓN  
ACUERDOS  
PROCESOS  
CIONES DE  
AD

**SUP-OP-25/2008**

En el procedimiento administrativo sancionador electoral se recoge ese principio del *ius puniendi*, porque permite que su inicio tenga lugar, de oficio, cuando la propia autoridad tenga conocimiento de los hechos, o a petición de parte, a través de una denuncia con un sustento mínimo, por lo que se exige que los hechos narrados constituyan infracciones, sean verosímiles y se aporte un principio de pruebas.

De lo contrario, como se señaló, la investigación podría convertirse en un procedimiento insustancial, abusivo y sin objeto concreto, que podría derivar en una pesquisa general.

Además, en el artículo 336, párrafo 2, fracción III, de la Ley Electoral para el Estado de Durango, cuya inconstitucionalidad se reclama, no se le está imponiendo al denunciante la carga de demostración plena de los hechos expuestos en la queja como ésta fuera un juicio, para el acogimiento de una pretensión, sino únicamente elementos mínimos que generen indicios para hacer siquiera creíble la posibilidad de la existencia de las irregularidades denunciadas.

Esta razón se sustenta en que se imposibilitaría una adecuada defensa del gobernado a quien se le atribuyen los hechos presuntamente ilícitos. Es decir, la atribución de imponer sanciones del órgano administrativo electoral estatal debe tener un respaldo legalmente suficiente; no obstante las amplias facultades que se le otorga para conocer, investigar, acusar y sancionar hechos que infrinjan la ley.

Este criterio es sostenido por la Sala Superior en la tesis relevante IV/2008, cuyo tenor es el siguiente: "PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL DENUNCIANTE DEBE EXPONER





TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

1066

SUP-OP-25/2008

LOS HECHOS QUE ESTIMA CONSTITUTIVOS DE INFRACCIÓN LEGAL Y APORTAR ELEMENTOS MÍNIMOS PROBATORIOS PARA QUE LA AUTORIDAD EJERZA SU FACULTAD INVESTIGADORA"<sup>3</sup>.

Por último, cabe tener en consideración lo dispuesto en el artículo 336, párrafo 3, de la Ley Electoral local, en el sentido de que, el desechamiento de una queja sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos, no prejuzga sobre el fondo del asunto, y no se constituye en obstáculo para que la Comisión de Fiscalización de la Transparencia, Origen y Aplicación del Financiamiento Público y Privado del Consejo Estatal Electoral, pueda ejercer sus atribuciones legales.

Esta disposición corrobora que, en todo caso, el desechamiento de plano de una queja sobre la materia ya mencionada, por la no aportación de medios de prueba, no implicaría que la autoridad administrativa electoral, concretamente, la Comisión de Fiscalización pierda la atribución de fiscalizar los recursos públicos que se otorgan a los partidos políticos en Durango.

Por los anteriores motivos, en consideración de este órgano jurisdiccional, la disposición jurídica impugnada, en cuanto no constituye un obstáculo al ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva ni se convierte en un impedimento para el estudio exhaustivo de los hechos denunciados, no viola las bases contenidas en los artículos 17 y 116, fracción IV, inciso I), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## 7. Inclusión de la denominada cláusula de gobernabilidad para la integración del Congreso estatal.

<sup>3</sup> Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-250/2007.—Actor: Partido Acción Nacional.—Autoridad responsable: Tercera Sala Unitaria del Tribunal Estatal Electoral del Estado de Tamaulipas.—10 de octubre de 2007.—Unanimidad de seis votos.—Ponente: Pedro Esteban Penagos López.—Secretaría: Claudia Pastor Badilla. Aprobada en sesión pública celebrada el veintitrés de enero de dos mil ocho.

## SUP-OP-25/2008

**Planteamiento.** El Partido de la Revolución Democrática sostiene que son inconstitucionales los artículos 295, 296, 297, 298 y 299 de la Ley Electoral para el Estado de Durango, ya que contravienen el principio de proporcionalidad, en tanto que los factores de la fórmula de representación proporcional implican la aplicación de la cláusula de gobernabilidad, cuya vigencia se aleja de la esencia de los artículos 54 y 116 de la Constitución federal.

Para el estudio del mencionado planteamiento, es preciso el análisis del texto de las disposiciones impugnadas, que si bien el demandante identifica con los números antes mencionados, en realidad, por los argumentos expuestos, puede considerarse que controvierte, en la parte conducente, los siguientes preceptos:

### “Artículo 296

[...]

4. Cuando algún partido político obtenga el triunfo en diecisiete distritos de mayoría relativa, sólo tendrá derecho a que se le asigne un diputado de representación proporcional, atento a lo dispuesto en el párrafo 2 de este artículo. Por lo tanto, ningún partido político podrá contar con más de dieciocho diputados electos por ambos principios, que representan el sesenta por ciento de la integración de la cámara, aun cuando hubiere obtenido un porcentaje de votos superior o inferior a dicho porcentaje.

### Artículo 297

1. En los términos del artículo 31 de la Constitución, las normas para la aplicación de la fórmula electoral que se observarán en la asignación de curules, son las siguientes:

[...]

IV. Ningún partido político tendrá derecho a que le sean reconocidos más de dieciocho diputados por ambos principios, que representen el sesenta por ciento de la integración de la cámara, aún cuando hubiere obtenido un porcentaje de votos superior;



V. Si ningún partido político obtiene el cincuenta y uno por ciento de la votación efectiva, y ninguno alcanza, con sus constancias de mayoría relativa y el diputado asignado en los términos de la fracción I de este artículo, la mitad más uno de los miembros de la cámara, al partido político que obtenga el treinta y cinco por ciento de la votación efectiva en la elección de diputados de mayoría y cuando menos diez constancias de mayoría relativa, le serán asignados diputados de representación proporcional, hasta alcanzar la mitad más uno de la representación de la cámara.

[...]

**Opinión.** Esta Sala Superior estima que el legislador ordinario en el Estado de Durango, diseñó una fórmula de distribución y asignación de diputados por el principio de representación proporcional, mediante la cual garantiza que el partido político con mayor representatividad en el Estado obtenga la mayoría de escaños en la Legislatura, con la finalidad de asegurar que la pluralidad de su integración no entorpezca los trabajos legislativos al seno de la Cámara. Esta medida, como lo señala el partido accionante, es conocida como "cláusula de gobernabilidad".

La Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió pronunciamientos respecto de la inconstitucionalidad de la referida cláusula y sobre la distribución de escaños por el principio de representación proporcional en las acciones de inconstitucionalidad 6/98, 11/98 y 13/2000, criterios que se encuentran recogidos en las siguientes tesis jurisprudenciales, cuyos rubros únicamente se transcriben:

**CLÁUSULA DE GOBERNABILIDAD. EL SISTEMA ASÍ CONOCIDO, QUE ASEGURABA EN LOS CONGRESOS LEGISLATIVOS LA GOBERNABILIDAD UNILATERAL DEL PARTIDO POLÍTICO MAYORITARIO, FUE MODIFICADO DESDE 1993, AL CULMINAR UNA SERIE DE REFORMAS CONSTITUCIONALES QUE TIENDEN A CONSOLIDAR EL SISTEMA**

**SUP-OP-25/2008**

DEMOCRÁTICO, ADOPTANDO EL SISTEMA DE GOBERNABILIDAD MULTILATERAL QUE, POR REGLA GENERAL, OBLIGA A BUSCAR EL CONSENSO DEL PARTIDO MAYORITARIO CON LOS MINORITARIOS (INTERPRETACIÓN TELEOLÓGICA DE LAS REFORMAS A LOS ARTÍCULOS 41, 52, 54 Y 116 CONSTITUCIONALES)<sup>4</sup>.

**MATERIA ELECTORAL. BASES GENERALES DEL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL<sup>5</sup>.**

MATERIA ELECTORAL. EL ARTÍCULO 229, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, QUE PREVÉ LA ASIGNACIÓN DE UN DIPUTADO AL PARTIDO POLÍTICO QUE CUENTE, CUANDO MENOS, CON UN PORCENTAJE MÍNIMO DE LA VOTACIÓN ESTATAL EMITIDA, NO CONTRAVIENE EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL<sup>6</sup>.

MATERIA ELECTORAL. LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 229 DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, QUE ORDENA DEDUCIR DE LA VOTACIÓN EFECTIVA LA VOTACIÓN DEL PARTIDO QUE OBTUVO LAS DOS TERCERAS PARTES O MÁS DE LAS CONSTANCIAS DE MAYORÍA RELATIVA, CONTRAVIENE EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL<sup>7</sup>.

CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES. AL PERMITIR SU ARTÍCULO 208 QUE UN SOLO PARTIDO PUEDA OBTENER UN NÚMERO DE DIPUTACIONES MAYOR AL DE DISTRITOS ELECTORALES, CONTRAVIENE EL ARTÍCULO 54 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL<sup>8</sup>.

<sup>4</sup> Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XIII, Mayo de 2001, Página: 625, Tesis: P./J. 73/2001.

<sup>5</sup> Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta VIII, Noviembre de 1998, Página: 189, Tesis: P./J. 69/98.

<sup>6</sup> Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta VIII, Noviembre de 1998, Página: 190, Tesis: P./J. 71/98.

<sup>7</sup> Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta VIII, Noviembre de 1998, Página: 193, Tesis: P./J. 73/98.

<sup>8</sup> Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XIII, Abril de 2001, Página: 746, Tesis: P./J. 50/2001.





**SUP-OP-25/2008**

En este sentido, de conformidad con las tesis de jurisprudencia establecidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, esta Sala Superior considera que el tema relativo a la inclusión de la "cláusula de gobernabilidad" en la Ley Electoral para el Estado de Durango, no es materia de opinión por existir criterios definidos sobre su inconstitucionalidad.

**8. Difusión de mensajes para dar a conocer informes anuales de labores o de gestión de servidores públicos.**

**Planteamiento.** El enjuiciante expone que el artículo 221, párrafo 5, de la Ley Electoral para el Estado de Durango es inconstitucional, porque vulnera el nuevo modelo de comunicación política previsto en los artículos 41 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



El aludido artículo 211, párrafo 5, del citado ordenamiento legal, es del tenor siguiente:

**" Artículo 211**

[...]

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".

**SUP-OP-25/2008**

**Opinión.** Esta Sala Superior estima que la disposición trascrita no infringe las bases previstas en los artículos 41 y 134 de la Constitución federal, porque la materia de prohibición se refiere a la regulación de la difusión de mensajes en estaciones de radio y canales de televisión con cobertura en el ámbito geográfico donde ejerza su responsabilidad el funcionario estatal o municipal correspondiente, que tengan que ver con informes anuales de labores o de gestión de los servidores públicos de esa entidad federativa.

En efecto, el artículo impugnado prohíbe que los mensajes transmitidos en medios de comunicación social, se difundan más de una vez al año. Asimismo, la transmisión no debe exceder de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe respectivo.

La norma proscribe que en ningún caso la difusión de los informes anuales de labores o de gestión podrá tener fines electorales, ni podrá realizar dentro del periodo establecido para el desarrollo de las campañas electorales.

Cumpliendo estas limitaciones, en términos de lo dispuesto en la ley, los mensajes no serán considerados como propaganda electoral.

Conforme lo expuesto anteriormente, no se advierte que el artículo 211, párrafo 5, de la Ley Electoral local, conculque las bases constitucionales sobre la obligación de los servidores públicos de aplicar los recursos del erario que están bajo su responsabilidad, tanto con imparcialidad como alejándose de influir en la equidad de los comicios donde participen partidos políticos.

Esto se considera así, porque expresamente en la ley se prohíbe que en el Estado de Durango, la difusión de mensajes sobre informes





**SUP-OP-25/2008**

anuales de labores o de gestión, se realice durante el tiempo que duren las campañas electorales, además de que se precisa una temporalidad específica para la transmisión de los mensajes en los medios de comunicación social, lo cual permite advertir que no se violan los principios establecidos en el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, acerca de la aplicación imparcial de los recursos públicos a fin de evitar la influencia en las elecciones federales, locales o municipales.

En consecuencia, como la disposición controvertida no infringe los parámetros establecidos por la Constitución General de la República, en materia de aplicación de recursos públicos, por cualquier tipo de servidores, es incorrecto lo argumentado por el partido político actor, de ahí que no se da la inconstitucionalidad planteada en la demanda.

En virtud de lo expuesto, se concluye:

**PRIMERO.** Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación considera que no es materia de opinión la inconstitucionalidad planteada respecto de los artículos 296, párrafo 4, y 297, párrafo 1, fracciones IV y V, de la Ley Electoral para el Estado de Durango.

**SEGUNDO.** En opinión de esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, son inconstitucionales los artículos 24, párrafo 1, 28, fracción VI, y 29, párrafo 1, de la Ley Electoral para el Estado de Durango.

**TERCERO.** Esta Sala Superior estima que los artículos 41, párrafo 1, fracciones VII y IX, 43, párrafo 2, 86 y 87, 111, párrafo 1, fracciones I,

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

VERACRUZ  
LA NACIÓN  
SUERDOS  
DIVERSIDAD  
JUNES DIA

**SUP-OP-25/2008**

inciso a), y V, párrafos 5, 6, 8 y 9, 211, párrafo 5, 336, párrafo 2, fracción III, y TERCERO transitorio de la Ley Electoral para el Estado de Durango, no adolecen de la inconstitucionalidad alegada.

La presente opinión la emiten, por unanimidad de votos, los magistrados integrantes de esta Sala Superior, en ausencia del Magistrado Flavio Galván Rivera, ante el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

México, Distrito Federal, a veintiséis de diciembre de dos mil ocho.

**MAGISTRADA PRESIDENTA**

**MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**CONSTANCIO CARRASCO DAZA**

**MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS**

**SALVADOR OLIMPO NAVA**

**GOMAR**

**MAGISTRADO**

**PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

**MARCO ANTONIO ZAVALA ARREDONDO**

