

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 50/2012.
PROMOVENTE: PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN
DEMOCRÁTICA.**

VISTO BUENO
SR. MINISTRO

**PONENTE: MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO.
SECRETARIOS: NÍNIVE ILEANA PENAGOS ROBLES.
ARMANDO ARGÜELLES PAZ Y PUENTE.**

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día veintisiete de noviembre de dos mil doce.

V I S T O S para resolver la acción de inconstitucionalidad 50/2012, promovida por el Partido de la Revolución Democrática, y

R E S U L T A N D O:

PRIMERO. Presentación de la acción. Por oficio presentado el veintiséis de septiembre de dos mil doce, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, José de Jesús Zambrano Grijalva, en su carácter de Presidente Nacional del Partido de la Revolución Democrática, promovió acción de inconstitucionalidad solicitando la invalidez de las normas que más adelante se señalan, emitidas y promulgadas por las autoridades que a continuación se precisan:

ÓRGANOS RESPONSABLES:

1. Congreso del Estado de Durango.
2. Gobernador del Estado de Durango.

NORMAS GENERALES CUYA INVALIDEZ SE RECLAMAN:

1. El Decreto 313 por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Durango.
2. El Decreto 318 por el que se reforma y adiciona la Ley Electoral del Estado de Durango.

SEGUNDO. Artículos constitucionales violados. El promovente estima violados los artículos 1, 35, fracción II, 39, 40, 41, 54, fracción V, 116, fracción IV, incisos b), h), i), 122, base primera, fracción III, segundo párrafo y 133, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como el artículo tercero transitorio, del Decreto de reforma y adiciones a la citada Constitución Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el nueve de agosto de dos mil doce.

TERCERO. Conceptos de invalidez. En sus conceptos de invalidez, adujo en síntesis lo siguiente:

I. Que el artículo 25, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Política del Estado de Durango, el cual en la parte relativa establece ***“La Ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y las campañas electorales de los partidos políticos y de las candidaturas ciudadanas. La propia Ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus simpatizantes, cuya suma total no podrá exceder anualmente, para cada partido o candidato ciudadano, al diez por ciento del tope de gastos establecido para la última campaña para***

Gobernador; asimismo, ordenará los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones"; no guarda conformidad con las bases constitucionales establecidas en el inciso h), fracción IV, del artículo 116 y fracción II, del artículo 35, ambos de la Constitución Federal.

Lo anterior, porque las autoridades del Estado de Durango señaladas como responsables de la expedición y promulgación del Decreto 313 por el que se reforma la Constitución Política del Estado de Durango, retoma el derecho de los ciudadanos de ser registrados con independencia de los partidos políticos, para el ejercicio del derecho a ser votados a los cargos de elección popular, previsto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal, lo cual si bien lo realizan con la intención de dar cumplimiento a la reforma constitucional federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el nueve de agosto de dos mil doce, incorporan al marco jurídico electoral del Estado de Durango, las denominadas candidaturas ciudadanas, equiparándolas en materia de límites a financiamiento respecto de precampañas y gasto anual a los partidos políticos, sin atender a su naturaleza, a grado tal que a las candidaturas ciudadanas les resultan aplicables los límites que fije la ley a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos; asimismo les resulta aplicable el monto máximo anual de porción de simpatizantes, lo cual –dice- resulta contrario a lo establecido en el inciso h), fracción IV, del artículo 116, de la Constitución Federal, que establece los límites al financiamiento de los partidos políticos y no a las candidaturas ciudadanas.

Que los límites al financiamiento en las precampañas o de aportación anual de simpatizante, sólo son aplicables a los partidos

políticos y no a las candidaturas ciudadanas como se determina en las porciones normativas que se señalan como no conformes con las bases de la Constitución Federal; que en todo caso, conforme al principio de equidad, corresponde tomar como referencia dichos parámetros para la definición de las reglas de financiamiento que serán aplicables a las candidaturas registradas con independencia de los partidos políticos, mas no pueden ser aplicables de manera directa, en virtud de la naturaleza diferente en la constitución y funcionamiento de los partidos políticos respecto de las candidaturas ciudadanas; pues éstas carecen de relación con las precampañas o procesos internos de selección, propios de los partidos políticos; asimismo, la aportación de simpatizantes de carácter anual no es aplicable a las candidaturas ciudadanas, las cuales, en todo caso, estarán sujetas a la temporalidad de la campaña electoral.

Que al constituir el financiamiento a las campañas electorales, así como su fiscalización, parte del ejercicio de la función electoral; y siendo en el caso, que las responsables establecen como aplicables a las candidaturas ciudadanas las reglas propias a los partidos políticos, se incurre en violación a los principios rectores de la función electoral, incurriendo en contradicción con respecto a la base constitucional establecida en el inciso b), fracción IV, de la Constitución Federal, estableciendo que las Constituciones y Leyes de los Estados en materia electoral garantizarán, entre otros elementos, que en el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad.

Que las adiciones realizadas mediante el Decreto impugnado, no resultan acordes con el marco jurídico constitucional, ya que las candidaturas ciudadanas por su propia y especial naturaleza no

pueden ser subsumidas a las reglas pre-existentes aplicables a los partidos políticos, como es el caso, a los límites al financiamiento, en temas como las precampañas o de aportaciones de carácter anual, límites que si bien constituirán referencias fundamentales de conformidad con el principio de equidad, no pueden ser aplicados de manera directa a las denominadas candidaturas ciudadanas, por lo que considera procedente suprimir las porciones normativas que no sean conformes con las bases de la Constitución Federal.

II. Que el artículo 25, fracción III, primer párrafo, de la Constitución Política del Estado de Durango, que señala en la parte relativa ***“III. En relación a la contratación y adquisición de tiempos en radio y televisión, se estará a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y leyes secundarias”***, al disponer que en relación a la contratación y adquisición de tiempos de radio y televisión se estará a lo que disponga la Constitución Federal, no guarda conformidad con lo dispuesto en la base A) y B) de la fracción III, del artículo 41, así como del artículo 116, fracción IV, inciso i), de la Constitución Federal, pues de conformidad con los citados preceptos, el acceso de los partidos políticos a la radio y televisión se realiza a través de los tiempos del Estado, por lo que se encuentra expresamente establecido que los partidos políticos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión, y que ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular, quedando prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero, lo que no es conforme con la

porción normativa impugnada, de la Constitución Política del Estado de Durango.

Que no obstante, que en la porción normativa cuya invalidez se solicita refiera en su última parte que se estará a lo dispuesto por la Constitución Federal y Leyes secundarias, tal porción no resulta conforme con el principio de certeza, al resultar contradictoria no sólo con las bases de la Constitución Federal, sino además al existir antinomia entre las mismas normas impugnadas, de ahí que proceda su expulsión del sistema jurídico electoral.

En relación con el establecimiento de candidaturas ciudadanas, también resulta contrario a las bases constitucionales, que permiten a las candidaturas ciudadanas contratar y adquirir tiempos de radio y televisión, dado que la disposición establecida en la Constitución Federal, que también prohíbe la contratación o adquisición de tiempo de radio y televisión a cualquier persona física o moral, estableciendo como única vía de acceso a dichos medios de comunicación a través de los tiempos del Estado administrados por el Instituto Federal Electoral, por lo que la propuesta resulta ser contraria a las disposiciones establecidas en la Constitución Federal. Citó en apoyo la jurisprudencia P./J. 100/2008, de rubro: ***“INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. ES LA ÚNICA AUTORIDAD FACULTADA PARA ADMINISTRAR LOS TIEMPOS OFICIALES EN RADIO Y EN TELEVISIÓN A QUE TENDRÁN ACCESO LOS PARTIDOS POLÍTICOS, INCLUSO TRATÁNDOSE DE ELECCIONES ESTATALES”***; y la jurisprudencia P./J. 99/2008, de rubro: ***“PERMISIONARIOS Y CONCESIONARIOS DE RADIO Y TELEVISIÓN. CONFORME A LOS ARTÍCULOS 41, BASE III, APARTADO B, Y 116, FRACCIÓN IV, INCISO I), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS***

MEXICANOS, LAS LEGISLATURAS ESTATALES TIENEN PROHIBIDO EMITIR LEYES QUE AUTORICEN A AQUÉLLOS PARA PROPORCIONAR ESPACIOS DIVERSOS A LOS TIEMPOS OFICIALES ADMINISTRADOS POR EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL”.

III. Reclama lo dispuesto en el artículo segundo transitorio del Decreto 313 por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política del Estado de Durango, que dispone: **“SEGUNDO.-Las candidaturas ciudadanas a las que se refiere el presente decreto, deberán ser reguladas en las leyes de naturaleza electoral vigentes en el Estado de Durango y serán aplicables en el proceso electoral correspondiente al año 2016”.**

Lo anterior, en relación con la omisión parcial legislativa de regular las candidaturas ciudadanas en la Ley Electoral del citado Estado, con la emisión del Decreto 318 de reforma y adiciones de dicha Ley.

Que la disposición transitoria cuya invalidez reclama, no guarda conformidad con las bases establecidas en los artículos 35, fracción II, 40, 41, primer párrafo, 133 y tercero transitorio del Decreto de reformas y adiciones de la Constitución Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el nueve de agosto de dos mil doce.

Que no obstante que el Decreto 313 por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política del Estado de Durango, incluye y establece bases relativas a las denominadas candidaturas ciudadanas, conforme a lo dispuesto por el transitorio tercero del Decreto de reforma y adiciones a la Constitución Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el nueve de agosto de

dos mil doce, mediante el artículo transitorio segundo del Decreto 313, hace nugatorio el derecho establecido en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal, al establecer el ejercicio de las denominadas candidaturas ciudadanas hasta el año de dos mil dieciséis, no obstante que en el año de dos mil trece se celebrarán elecciones ordinarias en el Estado de Durango para la renovación de los Ayuntamientos y el Congreso del Estado.

Que al omitir la regulación de las denominadas candidaturas ciudadanas en la Ley Electoral del Estado de Durango, se incurre en una omisión parcial legislativa contraria a las bases constitucionales que cita como violadas, en la misma dirección y sentido del artículo transitorio segundo del Decreto 313, de impedir y posponer hasta el año de dos mil dieciséis, el ejercicio del derecho de registro de candidaturas ciudadanas a los cargos de elección popular. Por lo que considera que la norma general que impugna y la omisión parcial legislativa que denuncia, son violatorias del artículo tercero transitorio del Decreto de reforma y adiciones de la citada Constitución Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el nueve de agosto de dos mil doce; en el que se estableció un plazo no mayor a un año para que los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, realicen las adecuaciones necesarias a su legislación derivadas del citado Decreto que estableció entre otros tópicos el derecho de registro de las denominadas candidaturas ciudadanas a los cargos de elección popular, derecho vigente desde el nueve de agosto de dos mil doce, cuyo ejercicio no puede ser pospuesto en los términos del artículo segundo transitorio del Decreto de reformas a la Constitución del Estado de Durango.

Que si bien las autoridades que expidieron y promulgaron el Decreto cuya invalidez solicita, recogen de manera parcial la figura de

las denominadas candidaturas ciudadanas, disponiendo que para el registro de candidaturas ciudadanas se estará a lo previsto en la ley de la materia; sin embargo, en la Ley Electoral del Estado de Durango no se recoge la figura de las candidaturas ciudadanas ni se establece regulación o previsión alguna sobre las mismas, lo que dice constituye una omisión parcial a lo dispuesto en los preceptos de la Constitución Federal que considera violados.

Que no obstante que en el Decreto 313, a pesar de que reconoce que en la Ley secundaria debe resolver los extremos que resulten de las candidaturas ciudadanas, para dictaminar las reglas exactas para su participación en el proceso electoral; por una parte pospone el ejercicio del derecho sin justificación alguna hasta el dos mil dieciséis y por otra, omite establecer las anunciadas reglas en la legislación secundaria. De lo que se colige que, la Legislatura y el Gobernador del Estado de Durango atienden de manera parcial en perjuicio de la vigencia y el ejercicio del derecho de registro de candidaturas ciudadanas, lo mandado por la Constitución Federal, dado que en la adición de reforma que realiza en el artículo 17, fracción III (Decreto 313) de la Constitución del Estado de Durango, incluye como prerrogativa del ciudadano, el derecho de solicitar el registro de candidatos ante autoridad electoral, siempre que cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la Ley de la materia; y en el artículo 25 continúa señalando que tratándose del registro de candidaturas ciudadanas, se estará a lo previsto en la Ley de la materia, procedimiento que no se ha establecido, dejando inciertas las reglas con las cuales se podrá participar como candidato ciudadano, lo que dice se traduce en una omisión legislativa parcial.

Que existe la omisión de regular los procedimientos a incluir las candidaturas ciudadanas en los procesos electorales, porque de la lectura que se retoma del decreto 318, en el que se realizan reformas y adiciones a la Ley Electoral del Estado de Durango, publicadas en el Diario Oficial del Estado, el veintisiete de agosto de dos mil doce, no contiene ningún artículo, precepto o mención, relativa a los procedimientos a seguir para hacer efectivo el derecho de registro de una candidatura ciudadana, a participar en el proceso electoral; asimismo que en ninguna otra Ley, refiriéndose a la Ley de Participación Ciudadana, existe referencia al respecto, por lo que considera que existe falta de certeza, objetividad y legalidad que debe existir en la participación de una contienda electoral, tal como se establece en el artículo 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal.

En el mismo sentido, señala que las candidaturas ciudadanas serán aplicables en el proceso electoral correspondiente al año dos mil dieciséis, es decir, que pospone sin justificación alguna el derecho de registro de las candidaturas ciudadanas, disposición que resulta violatoria a lo mandado y estipulado en una norma de mayor jerarquía, por lo que considera debe ser declarada inconstitucional; pues el artículo tercero transitorio del decreto de reforma de la Constitución Federal, publicado el nueve de agosto de dos mil doce, mandata el acogimiento de las disposiciones contenidas en dicha reforma federal, en los Estados dentro del periodo menor de un año, a partir de la fecha de publicación; y es el caso de que al señalar la reforma del Estado, en su artículo segundo transitorio la aplicación de las reglas relativas a las candidaturas ciudadanas hasta el dos mil dieciséis, se encuentra fuera de lo mandado y establecido en la citada reforma federal.

Que también existe violación al principio de supremacía constitucional previsto en el artículo 133 de la Constitución Federal, cuyo principio quiere decir que el poder constituyente, es distinto al poder constituido que es el órgano que surge por mandato del Poder Constituyente, que en este caso es el Congreso del Estado de Durango, quienes han recibido una investidura y sus facultades de una fuente superior a ellos mismos, como lo es la Constitución Federal, que está por encima de la voluntad particular de los órganos. Citó en apoyo las jurisprudencias P./J. 5/2008, P./J. 15/2010, P./J. 16/2010, cuyos rubros respectivamente disponen: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI BIEN ES IMPROCEDENTE CONTRA UNA OMISIÓN ABSOLUTA EN LA EXPEDICIÓN DE UNA LEY, NO LO ES CUANDO AQUÉLLA SEA RESULTADO DE UNA DEFICIENTE REGULACIÓN DE LAS NORMAS RESPECTIVAS”**; **“OMISIÓN LEGISLATIVA. LA FALTA DE REGULACIÓN DEL LÍMITE DE SOBRERREPRESENTACIÓN DEL PARTIDO DOMINANTE EN EL CONGRESO DEL ESTADO DE TAMAULIPAS ES UNA OMISIÓN CLASIFICABLE COMO RELATIVA EN COMPETENCIA DE EJERCICIO OBLIGATORIO”**; y **“OMISIÓN LEGISLATIVA. LA FALTA DE PREVISIÓN DE LAS SANCIONES QUE DEBAN IMPONERSE ANTE LAS FALTAS EN MATERIA ELECTORAL, ES UNA OMISIÓN CLASIFICABLE COMO RELATIVA EN COMPETENCIA DE EJERCICIO OBLIGATORIO”**.

IV. Que reclama la invalidez del decreto 313 por el que se reforma y adiciona la Constitución del Estado de Durango, así como el Decreto 318 de reformas y adiciones a la Ley Electoral del citado Estado, que omiten establecer la sexta base general del principio de representación proporcional, relativa al establecimiento de un límite a la sobrerrepresentación, conforme a los artículos 54 y 122, base primera, fracción III, segundo párrafo, de la Constitución Federal.

Que no obstante que en los Decretos que se impugnan se realizaron reformas y adiciones a las reglas constituciones y legales que rigen los procesos electorales en el Estado de Durango, en dicha adecuación, del marco jurídico que rige el sistema electoral de dicho Estado, se omite atender y acatar todas y cada una de las bases generales del principio de representación proporcional en la elección de los diputados del Congreso del Estado.

Que en el artículo 31 de la Constitución Política del Estado de Durango, se establecen y recogen las bases generales del principio de representación proporcional, con excepción del relativo al establecimiento de un límite a la sobrerrepresentación, lo que además de no ser conforme a las bases generales previstas en los artículos 54 y 122, base primera, fracción III, segundo párrafo, de la Constitución Federal, también resulta contrario a la base constitucional prevista en el inciso b), de la fracción IV, del artículo 116 de la Constitución Federal, en donde se prevé que las Constituciones y Leyes de los Estados en materia electoral garantizarán, entre otros aspectos, que en ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad, lo cual no es posible garantizar a cabalidad, cuando las autoridades a cargo de la asignación de diputados por el principio de representación proporcional así como las encargadas de calificar la constitucionalidad y legalidad de tal asignación, no cuentan con la base general de límite de sobrerrepresentación como lo prevé la Constitución Federal.

Que dentro de la función electoral deben existir las reglas que se ajusten a la certeza, legalidad y objetividad; pues al no existir base porcentual para la distribución de curules atendiendo a la votación

electoral, no existen las reglas claras, lo que se traduce en una ilegalidad.

Que del artículo 31 de la Constitución Política del Estado de Durango, ni de alguna disposición de la Ley Electoral del citado Estado, se desprende el establecimiento de la citada base general del principio de representación proporcional.

Que la revisión de las bases generales del principio de representación proporcional en la integración del Congreso del Estado de Durango, resulta pertinente:

a) En primer término, porque se está ante una omisión legislativa de carácter parcial, referida a una base general del principio de representación proporcional sin la cual no puede existir apego a la Constitución Federal. Cita la jurisprudencia P./J. 43/2003, de rubro: ***“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN”***.

Que la deficiencia normativa que impugna es inconstitucional, en razón de que omite requisitos esenciales que contempla la Carta Magna, al no señalar la base porcentual, la cual servirá para realizar la distribución de candidaturas elegidas en una contienda electoral, elemento indispensable para evitar en un momento dado, la sobrerrepresentación del partido político en la integración del Congreso Legislativo en el Estado de Durango, característica fundamental para la existencia de una verdadera democracia participativa. Que en este aspecto, lo que la Constitución Federal dispone, es que en la Constitución local se prevean las bases o hipótesis generales necesarias para que, partiendo de la existencia de una base porcentual

que sirva para realizar la distribución de curules en la Cámara de Diputados en el Estado de Durango, la Ley secundaria en materia electoral, retome dichas bases con la intención de que exista proporcionalidad en la asignación de escaños. Citó en apoyo la jurisprudencia P./J. 69/98, de rubro: **“MATERIA ELECTORAL. BASES GENERALES DEL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL”**; y la jurisprudencia P./J. 15/2010, de rubro: **“OMISIÓN LEGISLATIVA. LA FALTA DE REGULACIÓN DEL LÍMITE DE SOBRRERREPRESENTACIÓN DEL PARTIDO DOMINANTE EN EL CONGRESO DEL ESTADO DE TAMAULIPAS ES UNA OMISIÓN CLASIFICABLE COMO RELATIVA EN COMPETENCIA DE EJERCICIO OBLIGATORIO”**.

b) En segundo término, en virtud de que derivado del Decreto de reforma a la Constitución Federal, publicado el nueve de octubre de dos mil doce, se estableció un nuevo parámetro relacionado con la base general del principio de representación proporcional para los cuerpos legislativos de las entidades federativas, en el establecimiento del límite a la sobrerrepresentación, conforme al artículo 122, base primera, fracción III, segundo párrafo, de la Constitución Federal. Parámetro que dice, en su caso, ante la falta de previsión en la legislación del Estado de Durango del límite de sobrerrepresentación, deberá resultar aplicable en una interpretación constitucional conforme.

V. Reclama la invalidez del artículo 237, fracción II, de la Ley Electoral del Estado de Durango, que dice establece la emisión de una sola boleta electoral para la elección de Presidente, Síndico y Regidores por cada uno de los ayuntamientos en el Estado de Durango. En atención al sentido del fallo no se hará síntesis de los argumentos expuestos en este concepto.

VI. Reclama la invalidez del artículo 283 de la Ley Electoral para el Estado de Durango, relativo al mecanismo de sobrerrepresentación y sub-representación en la asignación de diputados de representación proporcional así como la existencia de la cláusula de gobernabilidad establecida en el citado precepto, la cual al aplicarse en los ayuntamientos de Durango, Gómez Palacio y Lerdo, -dice- vulneran los principios de igualdad y libertad del sufragio (activo y pasivo). En atención al sentido del fallo no se hará síntesis de los argumentos expuestos en este concepto.

VII. Reclama la invalidez del artículo 41, numeral 1, fracción VII, de la Ley Electoral del Estado de Durango, relativo a la transferencia de votos a través del sistema de coaliciones, atentando contra la certeza y objetividad electoral a partir de la emisión de un sufragio que no respeta los principios de igualdad, libertad e información durante el desarrollo de los procesos electorales. En atención al sentido del fallo no se hará síntesis de los argumentos expuestos en este concepto.

CUARTO. Registro y admisión de la acción de inconstitucionalidad. Mediante proveído de veintiséis de septiembre de dos mil doce, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 50/2012, promovida por el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido de la Revolución Democrática y por razón de turno se designó al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, para que fungiera como instructor en el procedimiento y formulara el proyecto de resolución respectivo.

Asimismo mediante acuerdo de veintisiete de septiembre de dos mil doce, el Ministro instructor admitió a trámite la referida acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista al órgano legislativo que emitió

la norma impugnada y al ejecutivo que la promulgó, para que rindieran sus respectivos informes, requiriendo, a su vez, al Congreso del Estado de Durango, por conducto de quien legalmente lo representa, para que al rendir su informe, enviara a este Alto Tribunal copia certificada de todos los antecedentes legislativos de las normas generales impugnadas; así como a la Procuradora General de la República, para que formulara el pedimento correspondiente, al Presidente del Consejo General del Instituto Electoral y Participación Ciudadana del Estado de Durango, para que informara la fecha en que inicia el próximo proceso electoral en la entidad, así como también al Presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral, para que remitiera copia certificada de los estatutos del Partido de la Revolución Democrática, así como la certificación de su registro vigente, precisando quienes son los integrantes de su Comité Ejecutivo Nacional, y finalmente a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para que expresara su opinión en relación con la acción intentada.

QUINTO. Informe del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango. El Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango, mediante escrito presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, hizo del conocimiento de este Alto Tribunal que el próximo proceso electoral a desarrollarse en la entidad, iniciará el viernes siete de diciembre de dos mil doce.

SEXTO. Informe del Congreso del Estado de Durango. El Congreso del Estado de Durango, mediante oficio presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, rindió su informe, señalando en esencia lo siguiente:

Sobre los conceptos de invalidez.

a) Que los argumentos vertidos en el primer concepto de invalidez, tendientes a establecer la invalidez del artículo 25, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Política del Estado de Durango, reformado mediante Decreto 313, son infundados, por lo que considera, que se debe decretar la constitucionalidad de la citada porción normativa, porque no se observa en el caso una vulneración a la Constitución Federal, en específico a lo señalado por la parte actora en el sentido de que es contrario a lo establecido en el inciso h), fracción IV, del artículo 116, del citado ordenamiento legal, ya que dice que al establecer el Poder Legislativo los criterios que se deben fijar en la materia de financiamiento, éste cumple a cabalidad con la obligación que establece la Constitución Federal.

b) Con relación al segundo concepto de invalidez, donde reclama la inconstitucionalidad de lo dispuesto en el artículo 25, fracción III, primer párrafo, de la Constitución Política del Estado de Durango, señala que dicha porción normativa, no fue materia de reforma en el decreto 313, pues la última reforma que sufrió el citado precepto, fue mediante Decreto 286, publicada en el Periódico Oficial número dieciséis, el dieciséis de junio de dos mil nueve, por lo que considera que debe declararse improcedente la presente acción, ya que de acuerdo a lo establecido en el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal, el plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir de la fecha en que la ley sea publicada, feneciendo dicho plazo el dieciséis de julio de dos mil nueve.

c) Con relación al tercer concepto de invalidez en el que se reclama la inconstitucionalidad del artículo segundo transitorio del Decreto 313 por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política del Estado de Durango, señala que se debe decretar la constitucionalidad del citado precepto, ya que son infundados los argumentos vertidos por la parte actora, porque no existe vulneración a lo establecido en la Constitución Federal, ni existe una “omisión parcial legislativa”, ya que si bien es cierto, no existe una total reglamentación en la Ley Electoral vigente en el Estado de Durango, respecto de las llamadas candidaturas independientes, lo cierto es que, de la totalidad de los artículos transitorios del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil doce, se desprende que no existe omisión total o relativa por parte del Poder Legislativo, ello en virtud de que el plazo establecido por el Constituyente Permanente para realizar las adecuaciones a la “legislación secundaria” hasta el momento no ha fenecido, lo que dice permite al Poder Legislativo Estatal, regular sobre el particular, una vez que el proceso electoral está próximo a iniciar en el mes de diciembre del presente año, de acuerdo con lo establecido en el artículo 194 de la citada Ley Electoral, respetando lo establecido en el penúltimo párrafo, de la fracción II, del artículo 105 de la Constitución Federal.

Lo anterior aunado a que la disposición transitoria federal exige que en un término de un año los Estados realizarán adecuaciones a su legislación secundaria, entendiéndose por legislación secundaria al marco normativo que deriva de la Constitución Política Local.

d) Con relación al cuarto concepto de invalidez en el que se reclama la inconstitucionalidad del Decreto 313 por el que reforma y

adiciona la Constitución del Estado de Durango, así como el Decreto 318 de reformas y adiciones a la Ley Electoral del Estado de Durango, que omiten establecer en la sexta base general del principio de representación proporcional, relativa al establecimiento de un límite a la sobrerrepresentación, conforme a los artículos 54 y 122, base primera, fracción III, segundo párrafo, de la Constitución Federal; señala que se debe decretar la constitucionalidad de los decretos impugnados, al ser infundados sus argumentos, ya que de la simple lectura, de los preceptos invocados en el concepto de invalidez en mención, se observa que ninguno de ellos guarda relación alguna con la materia a que está obligado a pronunciarse el Congreso Estatal en Materia Electoral.

Que del artículo 54 de la Constitución Federal, se desprende que el mismo regula las bases generales para la elección de los 200 diputados bajo el principio de representación proporcional a integrar la Cámara Baja del Congreso de la Unión.

Que el artículo 122 de la Constitución Federal, no resulta aplicable al citado concepto de invalidez, ni mucho menos en materia electoral a la competencia del órgano legislativo estatal, por tratarse de la reglamentación propia del Distrito Federal.

Señala que el criterio jurisprudencial citado por el actor de rubro: **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN”**; no resulta aplicable, ya que dicho criterio es aplicable a controversias constitucionales y no a acciones de inconstitucionalidad.

Aunado a lo anterior adujo que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya declaró constitucional el Decreto 192 que contiene la Ley Electoral del Estado de Durango, como se advierte de la sentencia en la acción de inconstitucionalidad 129/2008 y su acumulada 131/2008, resuelta el cinco de octubre de dos mil nueve.

e) Con relación al quinto concepto de invalidez, en el que se reclama la inconstitucionalidad del artículo 237, fracción II, de la Ley Electoral del Estado de Durango, señaló que el citado precepto no fue materia de reforma en el Decreto 318, que se impugna en la presente acción de inconstitucionalidad, pues la creación de dicho artículo fue mediante Decreto 192, publicado en el Periódico Oficial del Estado, el dieciséis de noviembre de dos mil ocho, por lo que considera que debe declararse improcedente la acción de inconstitucionalidad intentada, por haber fenecido el plazo para la presentación de la demanda, de acuerdo a lo establecido en el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior, aunado a que dice que dicho precepto fue validado por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, como se advierte de la sentencia en la acción de inconstitucionalidad 129/2008 y su acumulada 131/2008, resuelta el cinco de octubre de dos mil nueve.

f) Con relación al sexto concepto de invalidez, en el que reclama el mecanismo de sobrerrepresentación y sub-representación en la asignación de diputados de representación proporcional así como la existencia de la cláusula de gobernabilidad establecida en el artículo 283 de la Ley Electoral para el Estado de Durango, relativo al mecanismo de sobrerrepresentación y sub-representación en la asignación de diputados de representación proporcional así como la

existencia de cláusula de gobernabilidad establecida en el citado precepto, la cual al aplicarse en los ayuntamientos de Durango, Gómez Palacio y Lerdo, -dice- vulneran los principios de igualdad y libertad del sufragio (activo y pasivo); señaló que el citado precepto no fue materia de reforma en el Decreto 318, que se impugna en la presente acción de inconstitucionalidad, pues la creación de dicho artículo fue mediante Decreto 192, publicado en el Periódico Oficial del Estado, el dieciséis de noviembre de dos mil ocho, por lo que considera que debe declararse improcedente la acción de inconstitucionalidad intentada, por haber fenecido el plazo para la presentación de la demanda, de acuerdo a lo establecido en el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior, aunado a que dice que dicho precepto fue validado por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, como se advierte de la sentencia en la acción de inconstitucionalidad 129/2008 y su acumulada 131/2008, resuelta el cinco de octubre de dos mil nueve.

g) Con relación al séptimo concepto de invalidez, en el que reclama el artículo 41, numeral 1, fracción VII, de la Ley Electoral del Estado de Durango, relativo a la transferencia de votos a través del sistema de coaliciones, atentando contra la certeza y objetividad electoral a partir de la emisión de un sufragio que no respeta los principios de igualdad, libertad e información durante el desarrollo de los procesos electorales; adujo que el citado precepto no fue materia de reforma en el Decreto 318, que se impugna en la presente acción de inconstitucionalidad, pues la creación de dicho artículo fue mediante Decreto 192, publicado en el Periódico Oficial del Estado, el dieciséis de noviembre de dos mil ocho, por lo que considera que debe declararse improcedente la acción de inconstitucionalidad intentada,

por haber fenecido el plazo para la presentación de la demanda, de acuerdo a lo establecido en el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior, aunado a que dice que dicho precepto fue validado por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, como se advierte de la sentencia en la acción de inconstitucionalidad 129/2008 y su acumulada 131/2008, resuelta el cinco de octubre de dos mil nueve.

SÉPTIMO. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Durango. El Poder Ejecutivo del Estado, a través del titular de la Consejería General de Asuntos Jurídicos, y en representación del Gobernador, ambos del Estado de Durango, presentó el informe recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el que manifestó que la función del ejecutivo, dentro de la creación, elaboración y promulgación de los decretos 313 y 318, fue exclusivamente la de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango; y sobre los conceptos de invalidez, sus manifestaciones las hizo valer en similares términos que el Congreso del Estado de Durango, por lo que, al respecto debe estarse a lo señalado en el apartado anterior.

OCTAVO. Opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Al formular su opinión, la citada Sala señaló, en síntesis, lo siguiente:

En relación con el **primer concepto de invalidez**, consideró que la porción normativa impugnada del artículo 25, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Política del Estado de Durango, no es

contraria a las bases constitucionales establecidas en los incisos b) y h) de la fracción IV del artículo 116 y fracción II del artículo 35 de la Constitución Federal, en esencia, en virtud de lo siguiente:

1. De los dos preceptos constitucionales señalados es posible desprender que al incluirse como derecho de los ciudadanos (para participar en la vida democrática del país), el de ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley, no sólo a través del sistema de partidos políticos, sino mediante las candidaturas independientes, es claro que cuando los ciudadanos decidan participar de esta última manera, también tienen derecho a recibir aportaciones y un financiamiento para gastos de campaña.

Lo anterior, porque si en un momento dado coinciden como contendientes políticos para cargos de elección popular, ciudadanos postulados por partidos políticos y candidatos independientes en una entidad, a final de cuentas todos los contendientes tienen derecho a recibir financiamiento; pero la norma constitucional federal deja al legislador ordinario fijar los criterios respectivos, con el límite en el monto máximo para aportaciones de simpatizantes.

2. Si bien es cierto que el citado artículo 116 Constitucional no se refiere a candidaturas independientes, sino a partidos políticos, su emisión en esos términos se debe a que es anterior a la última reforma constitucional que incluye las candidaturas independientes; de manera que si en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal, se incluyó dicha figura y no se hizo mayor reforma, debe hacerse la interpretación de ambos preceptos, para darle funcionalidad al sistema y armonía, en los términos apuntados.

3. La interpretación sistemática de los artículos 116, fracción IV, inciso h, y 35, fracción II, de la Constitución Federal conduce a considerar, que las Constituciones y Leyes de los Estados en materia electoral deben fijar los criterios para establecer los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas y campañas electorales, así como de las candidaturas ciudadanas. Igualmente los montos máximos que tengan las aportaciones de sus simpatizantes, cuya suma total no podrá exceder para cada partido o candidato ciudadano, del diez por ciento del tope de gastos de campaña que se determine para la elección de gobernador.

No constituye obstáculo a la anterior conclusión el contenido del inciso e) de la fracción IV, del artículo 116 de la propia Constitución Federal, que establece que las legislaciones locales en materia electoral deben garantizar el derecho exclusivo de los partidos políticos a solicitar el registro de candidatos, porque es suficiente que en el artículo 35, fracción II, Constitucional se hayan incluido a las candidaturas independientes como forma de acceder a los cargos de elección popular y considerando lo dispuesto en el artículo tercero transitorio del propio decreto.

4. Mediante el decreto de reformas constitucionales, en principio en materia federal se incluyó a las candidaturas independientes y éstas también deben ser reguladas por las legislaturas de las entidades de la república, lógico es que también lo relativo al financiamiento de las propias candidaturas independientes deba ser materia de adecuación en las constituciones y leyes locales.

Si en el caso la Constitución Política del Estado de Durango, en el precepto impugnado, ya contiene la inclusión de las candidaturas independientes, como medio para acceder a los cargos de elección

popular y en materia de financiamiento hizo la remisión a la norma secundaria a fin de que se fijaran los criterios de los que ya se ha hecho mención, es claro que la porción normativa de la que se viene hablando es constitucional.

5. Lo relativo a si puede haber o no precampaña en caso de las candidaturas independientes queda a cargo del legislador ordinario, porque en la constitución local se hace una remisión a la ley, lo cual no es inconstitucional, pues se apega al principio comúnmente aceptado, consistente en que los postulados contenidos en los preceptos constitucionales requieren de regulación posterior, mediante la actividad legislativa ordinaria, a fin de normar las situaciones ordinarias y concretas, a la luz de los principios enunciados en el texto constitucional.

6. La segunda porción normativa del precepto constitucional local impugnado también es constitucional, porque aunque los límites para las aportaciones de los simpatizantes también deben ser regulados por cada entidad, el Constituyente Federal fijó un tope, en términos similares para los partidos políticos, lo cual es entendible, porque si bien las legislaturas de los estados deben fijar los criterios sobre el tema del financiamiento privado, sí deben tener un parámetro en el cual basarse, pues de lo contrario, tendrían la posibilidad de fijarlo de manera arbitraria, lo que atentaría contra los principios constitucionales antes referidos.

Aun cuando la naturaleza de las candidaturas independientes no es igual a la de los partidos políticos, la fijación de un tope máximo para el caso de aportaciones de simpatizantes en el precepto constitucional local impugnado se apega al artículo 116, fracción IV, inciso h), de la Constitución Federal, en los términos en que éste

señala dicho tope máximo, sobre todo, porque el precepto controvertido hace una remisión a la ley local para que sea regulada por ésta. 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.

7. Las bases o principios constitucionales que deben observarse por el constituyente permanente local y la legislatura del Estado, que genera duda al actor, está relacionada con la equidad, como directiva legislativa.

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 alude al sujeto normativo “partidos políticos”).

Sin embargo, debe tomarse en cuenta que conforme a la última reforma constitucional, el acceso a los cargos de elección popular puede ser también a través de las candidaturas independientes, por lo que, las normas que se expidan al respecto, son parte de la facultad soberana de las legislaturas locales.

Para establecer cuál es el contenido del principio de equidad que debe imperar en materia de financiamiento público, debe considerarse lo señalado sobre dicho principio en la ejecutoria dictada por la

Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 5/98.

Tomando en cuenta que en la actualidad los ciudadanos pueden tener acceso a los cargos de elección popular mediante las candidaturas independientes, para ellos también deben ser regulados los beneficios del financiamiento y aportaciones de simpatizantes de manera que, si en el precepto impugnado se fija un tope máximo, que debe ser respetado y regulado mediante los criterios que fije la ley electoral local, es claro que esta remisión se apega a la Constitución Federal y al principio de equidad, sobre todo porque se advierte que en la porción normativa en análisis se advierten bases orgánicas que constituyen directrices que debe ser tomadas en cuenta en la ley para regular ese tema.

Debe tomarse en cuenta que, el concepto de equidad de que se trata lleva implícitas las siguientes características esenciales: El derecho igualitario de los partidos y ahora de las candidaturas independientes de acceso al financiamiento público y privado, 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 y candidatos independientes al financiamiento público sin establecer privilegios ni concesiones; pero que tenga en cuenta, las diferencias existentes entre ellos, por ejemplo, su fuerza electoral, de tal forma, que los recursos se concedan proporcionalmente a cada uno según corresponda.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo, en la ejecutoria correspondiente a la acción de inconstitucionalidad 11/98, que 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 candidatos y ciudadanos 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.

Ese principio, en materia electoral debemos concebirlo no sólo como el asegurar la continuidad republicana de la vida institucional, al hacer posible que mediante elecciones celebradas regularmente y con oportunidad se dé la renovación de los integrantes del Poder Legislativo y del titular del Ejecutivo, sino también como la garantía de que todos aquellos que intervienen en la vida democrática del país, dentro de los cuales se ubican los partidos políticos y ciudadanos que participan sin los partidos políticos, principales promotores de la participación del pueblo en ese ejercicio, tengan pleno y exacto conocimiento de las normas que regulan todo el procedimiento electoral, esto es, no sólo las disposiciones que regulan las

actividades tendentes a la emisión del sufragio y renovación de los poderes en sentido estricto, sino también todas aquellas encaminadas a fiscalizar las actividades de los partidos políticos y las candidaturas independientes en los procesos electorales.

En el caso, la norma constitucional local impugnada hace una remisión local para que fije los criterios sobre las aportaciones de simpatizantes tanto a los partidos como a las candidaturas independientes, con la limitante del tope máximo en que debe constreñirse la legislatura ordinaria, por lo que no infringe el principio de equidad.

Por lo que hace al **segundo concepto de invalidez**, estimó que el artículo 25, fracción III, primer párrafo, de la Constitución del Estado de Durango no contraviene lo dispuesto en los artículos 41, base III, apartados A y B, y 116, fracción IV, inciso i), de la Constitución Federal, sino que se ajusta a sus disposiciones, por lo siguiente:

1. De la lectura del precepto impugnado se desprende que el legislador local estableció que todo lo relacionado a la contratación y adquisición de tiempos en radio y televisión se sujetara a lo dispuesto por la Constitución Federal y leyes secundarias.

El artículo impugnado en ningún momento faculta o permite a los candidatos ciudadanos contratar y adquirir tiempos en radio y televisión, ya que sólo remite a la ley fundamental en este tema.

2. Es conforme a la Constitución que dicho artículo envíe a la ley fundamental, pues en el ordenamiento supremo se regula el acceso a la radio y televisión de los partidos políticos y se establecen

las prohibiciones atinentes en esta materia, y porque el acceso a la radio y televisión constituye una materia federal cuya regulación exclusiva corresponde al legislador federal, lo cual se refleja en los artículos 41, base III y 116, fracción IV, inciso i) de la Constitución Federal y en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Por lo anterior, la interpretación del precepto impugnado debe hacerse conforme a las normas constitucionales referidas, y en este sentido, es posible concluir que todo lo relacionado a la contratación y adquisición de tiempos en radio y televisión está sujeto a las reglas, límites y prohibiciones previstas en la Constitución.

Respecto al **tercer concepto de invalidez**, opinó que el artículo segundo transitorio del Decreto 313 impugnado no es inconstitucional, en atención a lo siguiente:

1. El artículo tercero transitorio del Decreto de reformas a la Constitución Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación del pasado nueve de agosto, establece que los congresos de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberán realizar las adecuaciones necesarias a su legislación secundaria, en un plazo no mayor de un año, contado a partir de la entrada en vigor de dicho Decreto.

La disposición transitoria establece la obligación de las entidades federativas de adecuar su legislación a las reformas y adiciones del respectivo Decreto, a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor.

De acuerdo con el actor, dicha obligación constreñía al Congreso de Durango a reconocer el derecho de los ciudadanos a solicitar su registro como candidatos a cargos de elección popular, así como para establecer los términos y condiciones mediante los cuales se regularía su ejercicio, para ser aplicados en el proceso electoral local del dos mil trece.

Al respecto, consideró que el cuarto párrafo de la fracción II, del artículo 105, de la Constitución Federal establece que las leyes electorales federales y locales se deben promulgar y publicar por lo menos noventa días antes de que inicie el respectivo proceso electoral en que vayan a aplicarse, y que durante ese plazo de noventa días y proceso electoral no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

Conforme con lo anterior, estimó que no le asiste la razón al actor, porque de una interpretación sistemática de los preceptos señalados se obtiene que si bien las legislaturas de los estados tienen la obligación de adecuar su legislación al referido Decreto, debe tenerse presente que la entrada en vigor de aquellas disposiciones fundamentales relacionadas con los procesos electorales locales deberán ajustarse al mencionado plazo de noventa días previos al procesos electoral, y por tanto, es factible que se establezca su aplicación a partir de los comicios subsecuentes.

Señaló que en el caso de Durango, de acuerdo con el artículo 194 de la Ley Electoral de aquella entidad, el proceso electoral ordinario inicia en el mes de diciembre del año anterior al de la elección. Por tanto, si las siguientes elecciones ordinarias para renovar el Congreso del Estado y los Ayuntamientos se efectuarán en dos mil trece, el proceso electoral respectivo iniciará en diciembre de este año.

Así, la legislación electoral o las modificaciones a la misma debieron promulgarse y publicarse a más tardar el último día del mes de agosto del año en curso.

De esta manera, dice, si el Decreto por el cual se reformó la fracción II del artículo 35 constitucional, para reconocer el derecho de los ciudadanos para solicitar su registro como candidatos entró en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación –diez de agosto de este año-, el Congreso de Durango tiene hasta el diez de agosto de dos mil trece, para hacer las adecuaciones legislativas necesarias para establecer los términos y condiciones para el ejercicio de dicho derecho. Pero si durante ese lapso de un año, se desarrolla el proceso electoral ordinario, es evidente que las disposiciones atinentes no pueden ser aplicadas en el mismo, en la medida que se tratarían de modificaciones fundamentales, pues se referirían a la forma en que los ciudadanos podrían participar en el proceso electoral local, como candidatos independientes a los partidos políticos, el financiamiento que podría recibir al efecto y su fiscalización, la forma en la que se registrarían para los comicios municipales, entre otras cuestiones.

En este orden, indicó que si el Decreto por el cual se reformó la Constitución Federal entró en vigor el pasado diez de agosto, el plazo máximo para modificar la legislación electoral en Durango para aplicarse en el proceso electoral que iniciará en diciembre próximo, aunado a que el Congreso de aquella entidad tiene hasta el diez de agosto del próximo año para adecuar su legislación, además de tomar en cuenta las complejidades de la figura, se considera válido que el Constituyente Permanente Local, hubiese modificado la Constitución local sólo para reconocer el derecho a ser votado de los candidatos ciudadanos, y previsto que fuesen las normas secundarias en la

materia las que regularan su ejercicio, para ser aplicadas para el proceso electivo de dos mil dieciséis.

Así, concluyó que el Congreso de Durango no está obligado a modificar en lo que interesa, la legislación local para adecuarla al Decreto publicado el pasado nueve de agosto, para ser aplicado en el proceso electoral que inicia el mes de diciembre de dos mil doce, sino que se puede realizar dicha adecuación a más tardar el diez de agosto de dos mil trece, por lo que su aplicación sería a partir del proceso electoral siguiente inmediato de su entrada en vigor. De ahí que el artículo segundo transitorio del Decreto 313 del Congreso de Durango no sea inconstitucional, y que no exista la alegada omisión legislativa parcial.

2. Preciso también que no le pasa inadvertido que en las acciones de inconstitucionalidad 14, 15, 16 y 17, todas de 2010, acumuladas, este Tribunal Pleno determinó que si no existía base constitucional de la que se pudiese desprender la posibilidad de que el legislador local reglamente las candidaturas independientes, ciudadanas o no partidistas, las mismas no podían ser reguladas a nivel local.

Sin embargo, dado que ya existe esa base constitucional, consideró que el referido criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe ahora armonizarse con la reforma que sufrió el artículo 35, fracción II, de nuestro ordenamiento supremo.

Por lo que hace al **cuarto concepto de invalidez**, opinó que el artículo 31 de la Constitución del Estado de Durango, el cual establece las bases generales del principio de representación proporcional en la elección de los diputados del Congreso de dicha entidad, no es

inconstitucional por sí mismo; pero que, sin embargo, se advierte una deficiencia legislativa, atendiendo a las consideraciones siguientes:

1. Si bien el precepto impugnado establece que los partidos políticos tendrán derecho a que les sean asignados diputados electos según el principio de representación proporcional y que “ningún partido podrá contar con más de diecisiete diputados electos por ambos principios”, esto es considerando el de mayoría relativa así como el de representación proporcional, y que ello es acorde con la base general quinta, establecida por la Suprema corte de Justicia de la Nación en la tesis de jurisprudencia P./J. 69/98, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época , Tomo VIII, noviembre de 1998, página 189, con el rubro: **“MATERIA ELECTORAL. BASES GENERALES DEL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL”**; también lo es que el principio de representación proporcional en materia electoral está integrado por una serie de reglas y otras bases generales, tendentes a garantizar de manera efectiva la pluralidad en la integración de los órganos legislativos, con la finalidad de permitir que en dichos órganos participen representantes de los partidos minoritarios, impidiendo, a la vez, que los partidos dominantes alcancen un grado excesivo de sobrerrepresentación.

Por lo anterior, señala, el hecho de que el precepto cuestionado establezca el referido límite, no resulta suficiente, toda vez que para evitar la sobrerrepresentación, en tratándose del principio de representación proporcional, no basta establecer un tope máximo en cuanto al número de diputados que un partido político puede tener por ambos principios (mayoría y representación proporcional), sino que también es necesario fijarlo, considerando el porcentaje de la votación obtenida, en comparación con la representatividad en el órgano

legislativo, y la proporción que representan los diputados con que cuenta cada fuerza política en el Congreso respectivo, considerando tanto el principio de representación proporcional como el de mayoría relativa.

En este sentido, consideró que la Constitución Política del Estado de Durango regula de manera deficiente los límites a la sobrerrepresentación, en los términos antes precisados, al no prever un límite porcentual a la sobrerrepresentación, con lo cual se vulneran los principios de certeza y objetividad.

Al efecto, precisó que la cabal comprensión de un sistema electoral, debe partir del análisis de las disposiciones que lo conforman, atendiendo no sólo al texto literal de cada una de ellas en lo particular, sino también, como lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al contexto de la propia norma que establece un sistema genérico con reglas diversas que deben analizarse armónicamente, pues no puede comprenderse el principio de representación proporcional atendiendo a una sola de éstas, sino en su conjunto.

Asimismo, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que debe atenderse también a los fines y objetivos que se persiguen con el principio de representación proporcional y al valor de pluralismo político que tutela, a efecto de determinar si efectivamente una disposición combatida inmersa en su contexto normativo hace vigente ese principio conforme a las bases generales que lo tutelan.

2. En el caso concreto, opinó que es posible advertir que en la Constitución de Durango existe la deficiencia mencionada, lo cual puede llegar a propiciar una mayor sobrerrepresentación de un partido

político, con la consecuente sub-representación de las demás fuerzas políticas que integran el órgano legislativo local.

En este sentido, destacó que tanto el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como la propia Sala Superior, han sostenido que, en principio, las Legislaturas Estatales, dentro de la libertad de que gozan, pueden ponderar sus propias necesidades y circunstancias políticas, a fin de establecer las reglas que han de regir el sistema de representación proporcional en la integración de su órgano legislativo, pero sin alejarse significativamente de las bases generales previstas en la Constitución General de la República, a fin de evitar la sobrerrepresentación de las mayorías y la sub-representación de las minorías, o viceversa.

Señaló que el hecho de que no exista un límite a la sobrerrepresentación en los términos apuntados, puede originar, dependiendo de los resultados electorales que en cada elección se presenten, que se actualice una elevada sobrerrepresentación de un solo partido político, con la consecuente sub-representación de los restantes institutos políticos, en detrimento del valor de la pluralidad (objeto que se pretende lograr con el de representación proporcional).

En razón de lo anterior, la misma situación acontece con lo previsto en el artículo 297 de la ley electoral local, que tampoco prevé un límite a la sobrerrepresentación en los diputados electos por el principio de representación proporcional.

En consecuencia, concluyó que debe ordenarse al Congreso del Estado de Durango, que proceda a establecer un límite a la sobrerrepresentación, el cual deberá resultar cierto, razonable y objetivo, tomando en cuenta la tesis 5/2008 de esta Suprema Corte de

Justicia de la Nación, cuyo rubro es: ***“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI BIEN ES IMPROCEDENTE CONTRA UNA OMISIÓN ABSOLUTA EN LA EXPEDICIÓN DE UNA LEY, NO LO ES CUANDO AQUÉLLA SEA RESULTADO DE UNA DEFICIENTE REGULACIÓN DE LAS NORMAS RESPECTIVAS.”***

Finalmente, por lo que hace al **quinto, sexto y séptimo conceptos de invalidez** –relativos a la impugnación de los artículos 41, fracción VII, 237, fracción II, 283, numeral 2, fracción I, 297, fracción II, párrafo 1, y 298, fracción III, párrafo 1, de la Ley Electoral para el Estado de Durango– estimó sustancialmente que no son materia de opinión, porque la reforma contenida en el decreto 318 expedido por la Sexagésima Quinta Legislatura del Estado de Durango, que adicionó y reformó diversos artículos de la Ley Electoral para el Estado de Durango, dejó intocado el texto normativo de los artículos ahora impugnados y, por tanto, la reforma ahora combatida no puede constituir un nuevo acto legislativo respecto de los preceptos citados, en atención a que dichas disposiciones normativas no fueron sometidas al procedimiento legislativo correspondiente a los numerales materia del Decreto 318; máxime que tampoco se trata de un texto nuevo, ni las reformas o adiciones aprobadas constituyen una modificación fundamental o de forma en el sistema electoral estatal.

NOVENO. Opinión de la Procuradora General de la República. Al formular su opinión respecto de la presente acción de inconstitucionalidad, dicha Procuradora concluyó, en esencia, que:

1. La presente acción de inconstitucionalidad es procedente, fue promovida en tiempo y por persona legitimada para ello.

2. Debe reconocerse la validez constitucional de las fracciones II y III del artículo 25 de la Constitución Política del Estado de Durango, contenidas en el Decreto 313 que fue publicado en el periódico oficial de la entidad, así como la constitucionalidad de su artículo segundo transitorio, por no vulnerar ningún principio establecido en la Ley Fundamental.

3. Debe declararse que el Congreso del Estado de Durango ha incurrido en una omisión clasificable como relativa en competencia de ejercicio obligatorio, pues ha incumplido el mandato contenido en los artículos 41, base III, 54 y 116 de la Constitución Federal, al omitir legislar respecto de establecer la sexta base general del principio de representación proporcional relativa al establecimiento de un límite a la sobrerrepresentación.

4. Debe sobreseerse la presente acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos 41, numeral 1, fracción VII, 237, fracción II, y 283 de la Ley Electoral para el Estado de Durango, toda vez que su impugnación es extemporánea, en virtud de que dichos preceptos no están contenidos en el Decreto 318 por el que se reformó y adicionó la Ley Electoral para el Estado de Durango.

DÉCIMO. Cierre de instrucción. Una vez que se pusieron los autos a la vista de las partes para la formulación de sus alegatos, se declaró cerrada la instrucción y se procedió a la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

DÉCIMO PRIMERO. Requerimiento. Por auto de veinticuatro de octubre de dos mil doce se requirió al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango, para que informara cuándo inicia el proceso electoral posterior que inicia en el año dos mil

doce y la fecha en la que se llevarán a cabo las elecciones correspondientes.

Asimismo, mediante auto de treinta y uno de octubre de dos mil doce se tuvo al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango desahogando la vista respectiva.

C O N S I D E R A N D O:

PRIMERO. Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea por parte del Partido Político promovente la posible contradicción entre diversos artículos contenidos en el Decreto 313, por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Durango; y el Decreto 318 por el que se reformó y adicionó la Ley Electoral de la referida entidad, publicados en el Periódico Oficial Local el veintisiete de agosto de dos mil doce; y, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO. Preceptos impugnados: De la lectura integral de la demanda se advierte que si bien el Partido promovente impugna en su escrito de acción el Decreto 313, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Durango y el Decreto 318, por el que se reforma y adiciona la Ley Electoral del Estado de Durango, lo cierto es que esgrime conceptos de invalidez específicamente respecto de los artículos 25, **bases** II, párrafo tercero, y III, párrafo primero, y 31 de la Constitución Política

del Estado de Durango; 41, numeral 1, fracción VII; 237, fracción II; y, 283, de la Ley Electoral de la entidad; asimismo, del artículo Segundo Transitorio del aludido Decreto 313.

Es importante precisar que si bien el Partido Político promovente señala como impugnadas **las fracciones II**, párrafo tercero, **y III**, párrafo primero, del artículo 25 de la Constitución local; lo cierto es que de la lectura de dicho precepto¹ se advierte que se manejan como **“bases”**, por lo que en lo subsecuente se les denominará como tales.

Por tanto, deben ser considerados impugnados los artículos mencionados y no así el resto de los preceptos reformados o adicionados mediante dichos Decretos.

TERCERO. Oportunidad. Por tratarse de un presupuesto procesal cuyo análisis debe hacerse de oficio, es necesario corroborar que la presentación de la acción de inconstitucionalidad fue oportuna.

El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal², establece que el plazo para la

¹ “Artículo 25.- La soberanía del Estado reside esencial y originariamente en el pueblo, quien la ejerce por medio de sus legítimos representantes y a través de la iniciativa popular, referéndum, plebiscito y consulta popular en los términos establecidos en esta Constitución y en las leyes respectivas. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar esta Constitución, así como las demás leyes que de ella emanen.

La renovación de los poderes Legislativo, Ejecutivo y de los integrantes de los Ayuntamientos, se realizará mediante sufragio universal, libre, secreto y directo a través de elecciones libres, auténticas y periódicas, que se celebrarán el primer domingo de julio del año que corresponda, **conforme a las siguientes bases:**

I...
II...
III...
IV...
V...”

² “ARTÍCULO 60.- El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnados sean publicados en el correspondiente medio oficial, si el último día del plazo fuere inhábil la demanda podrá presentarse al primer día hábil siguiente.

En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles”.

presentación de la acción será de treinta días naturales y el cómputo respectivo deberá hacerse a partir del día siguiente al en que se hubiere publicado la norma impugnada, considerando, en materia electoral, todos los días como hábiles.

Del análisis del Decreto 313, por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Durango; y del Decreto 318 por el que se reformó y adicionó la Ley Electoral de la referida entidad³ se advierte que mediante dichos Decretos –del total de los preceptos impugnados– **únicamente fueron reformados los artículos 25, bases II, párrafo tercero, y III, párrafo primero y, 31 de la Constitución Política del Estado de Durango;** por tanto, respecto de tales artículos, **así como el artículo segundo transitorio del Decreto 313**, el cómputo de la oportunidad de la acción debe realizarse atendiendo a la fecha de publicación del Decreto 313, por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de

³ “DECRETO No. 313--- LA- SEXAGÉSIMA QUINTA LEGISLATURA DEL HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE DURANGO, EN EJERCICIO DE LAS FACULTADES QUE LE CONFIERE EL ARTÍCULO 55 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA LOCAL, A NOMBRE DEL PUEBLO, D E C R E T A:--- ÚNICO.- **Se reforman y adicionan los Artículos 17, 25, 31, 37, 39, 45, 50, 55, Y 106** de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, para quedar como sigue:... TRANSITORIOS...SEGUNDO.-Las candidaturas ciudadanas a las que se refiere el presente decreto, deberán ser reguladas en las leyes de naturaleza electoral vigentes en el Estado de Durango y serán aplicables en el proceso electoral correspondiente al año 2016.”

DECRETO NO. 318--- LA HONORABLE SEXAGÉSIMA QUINTA LEGISLATURA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE DURANGO, EN USO DE LAS FACULTADES QUE LE CONFIERE EL ARTÍCULO 55 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE DURANGO, A NOMBRE DEL PUEBLO DECRETA:--- **ARTICULO ÚNICO.- Se adiciona** el párrafo 2 al artículo 44; se **reforman** los párrafos 1 y 2 del artículo 77; se **adiciona** un párrafo 2 al artículo 84; se **reforman** el párrafo 1 y se **adicionan** los párrafos 6 y 7 al artículo 107; se **reforman** las fracciones II y IV Y se **adiciona** una fracción V al párrafo 1 del artículo 109; se **reforman** las fracciones I inciso a) y la propia fracción IV del párrafo 1 'j la fracción VI del párrafo 2; se **reforma** el párrafo 5 y se **adiciona** un párrafo 10 al artículo 111; se **reforman** las fracciones XXIII, XXIX, XXXVI Y XXXIX así como se **adicionan** las fracciones XL, XLI, Y XLII del párrafo 1 del artículo 117; se **reforma** la fracción IX del párrafo 1 del artículo 123; se **reforma** el párrafo 4 del artículo 124; se reforman el párrafo 1, las fracciones 111 y IV y el propio párrafo 2 del artículo 125; se adicionan los artículos 131 bis, 131 bis 1 y 131 bis 2; se reforma el párrafo 2 del artículo 134; se reforman las fracciones I y 11 del artículo 198; se reforman las fracciones I y " del párrafo 1 el artículo 206; se reforma la fracción I del párrafo 1 del artículo 217; y se reforma el artículo 220 todos de la Ley Electoral del Estado de Durango, para quedar como sigue:...”.

Durango, esto es el lunes veintisiete de agosto de dos mil doce⁴, por lo que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de la materia, el plazo de treinta días naturales para promover la presente acción por lo que hace a dichos preceptos, transcurrió del martes veintiocho de agosto al miércoles veintiséis de septiembre de dos mil doce.

En tales condiciones, dado que de autos se advierte que la acción se presentó el veintiséis de septiembre de dos mil doce⁵, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resulta evidente que se promovió oportunamente en lo que toca a los artículos 25, bases II, párrafo tercero, y III, párrafo primero y 31 de la Constitución Política del Estado de Durango y segundo transitorio del Decreto 313.

Ahora bien, el Congreso y el Gobernador, ambos del Estado de Durango, así como la Procuradora General de la República y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, fueron coincidentes en señalar que los artículos 41, numeral 1, fracción VII; 237, fracción II; y, 283, de la Ley Electoral del Estado de Durango no fueron reformados mediante los Decretos mencionados con anterioridad y por ende su impugnación es extemporánea.

En efecto, tal y como lo advierten las autoridades en cita y como se señaló, de la lectura de los Decretos 313 y 318 se desprende que **los artículos 41, numeral 1, fracción VII; 237, fracción II; y, 283, de la Ley Electoral del Estado de Durango no sufrieron modificación alguna** mediante dichos decretos; por tanto, respecto a dichos preceptos para realizar el cómputo de la oportunidad en su

⁴ Como se advierte del ejemplar de la edición correspondiente que obra agregado a fojas 122 a 147 del expediente principal.

⁵ Sello asentado al reverso de la foja 120 del expediente principal.

impugnación debe atenderse a la fecha en la que fue publicada la Ley Electoral, esto es el dieciséis de noviembre de dos mil ocho, ya que dichos preceptos no han sufrido reforma alguna desde la publicación de la Ley en cita. Así tomando en consideración la fecha de publicación de tales normas es evidente que la acción de inconstitucionalidad se presentó fuera del plazo de treinta días naturales que establece el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de la materia para la impugnación de las normas generales.

En consecuencia, se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VII, de la Ley Reglamentaria consistente en la extemporaneidad en la presentación de la acción y por tanto, procede sobreseer en el juicio, de conformidad con el numeral 20, fracción II, en relación con los diversos numerales 59 y 65 del citado ordenamiento legal⁶.

De los numerales en cita se advierte, en esencia, que en las acciones de inconstitucionalidad se podrán aplicar las causas de improcedencia a que alude el artículo 19 de la Ley Reglamentaria de la materia, referidas a las controversias constitucionales, con excepción del supuesto contenido en la fracción II de dicho numeral y

⁶ "ARTÍCULO 19.- Las controversias constitucionales son improcedentes:

...

VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21, y

....

ARTÍCULO 20.- El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

...

II.- Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior;....

ARTÍCULO 59.- En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II.

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

...".

que por tanto, estos juicios devendrán improcedentes cuando se impugnen las normas fuera del plazo al que se refiere el artículo 60 de la propia Ley Reglamentaria por lo que en tales casos deberá decretarse el sobreseimiento en el asunto.

Así, por lo que hace a los artículos 41, numeral 1, fracción VII; 237, fracción II, y 283, de la Ley Electoral del Estado de Durango debe sobreseerse por actualización de la causa de improcedencia prevista en los artículos 19, fracción VII, y 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por otra parte, los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Durango aducen que, por lo que hace al artículo 25, base III, párrafo primero, de la Constitución del Estado, también debe sobreseerse por extemporaneidad en su impugnación, debido a que dicho precepto no fue materia de reforma en el decreto 313, pues la última reforma que sufrió el citado precepto, fue mediante Decreto 286, publicada el dieciséis de junio de dos mil nueve, por lo que de acuerdo a lo establecido en el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de la materia, el plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir de la fecha en que la ley sea publicada, feneciendo dicho plazo el dieciséis de julio de dos mil nueve.

No le asiste razón al promovente, pues este Tribunal Pleno, ha sustentado en diversas ocasiones, que la reforma o adición a una disposición general constituye un acto legislativo en el que se observa el mismo procedimiento e idénticas formalidades a las que le dieron nacimiento a aquélla. En consecuencia, el nuevo texto de la norma general, al ser un acto legislativo distinto al anterior, formal y materialmente, puede ser impugnado a través de la acción de

inconstitucionalidad, sin que sea obstáculo que reproduzca íntegramente lo dispuesto con anterioridad.

En esa medida, si tomamos en consideración que el Decreto 313, por el cual se reformaron diversos preceptos de la Constitución local, en su artículo único establece que se reforma el artículo 25 en su totalidad y al efecto se publica el texto completo del artículo en comento, como se advierte de la siguiente transcripción:

“DECRETO No. 313--- LA- SEXAGÉSIMA QUINTA LEGISLATURA DEL HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE DURANGO, EN EJERCICIO DE LAS FACULTADES QUE LE CONFIERE EL ARTÍCULO 55 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA LOCAL, A NOMBRE DEL PUEBLO, D E C R E T A:---
ÚNICO.- Se reforman y adicionan los Artículos 17, 25, 31,37,39,45,50,55, Y 106 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, para quedar como sigue:... **Artículo 25.-** La soberanía del Estado reside esencial y originariamente en el pueblo, quien la ejerce por medio de sus legítimos representantes y a través de la iniciativa popular, referéndum, plebiscito y consulta popular en los términos establecidos en esta Constitución y en las leyes respectivas. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar esta Constitución, así como las demás leyes que de ella emanen.--- La renovación de los poderes Legislativo, Ejecutivo y de los integrantes de los Ayuntamientos, se realizará mediante sufragio universal, libre, secreto y directo a través de elecciones libres, auténticas y periódicas, que se celebrarán el primer domingo de julio del año que corresponda, conforme a las siguientes bases:--- I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la Ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.---Los partidos políticos, tienen como finalidad promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la Representación Estatal y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del

poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan mediante el sufragio universal, libre, secreto, directo e intransferible.--- Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por lo tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales, o con objeto social diferente en la creación de partidos políticos y cualquier forma de afiliación corporativa.--- Los partidos políticos tienen el derecho para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, con excepción a lo dispuesto en el artículo 2, apartado A, fracciones III y VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la regulación legal de las candidaturas ciudadanas consideradas por esta Constitución.--- Los partidos políticos nacionales acreditados y estatales registrados ante el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango, tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.--- Así mismo, tendrán derecho a conservar su registro y a las prerrogativas que establezca la Ley, todo aquel partido que alcance cuando menos el 2.5% de la votación emitida.--- Tratándose del registro de candidaturas ciudadanas, se estará a lo previsto en la Ley de la materia.--- Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos, en los términos que señalen esta Constitución y la Ley;--- La Ley de la materia fijará las reglas para las precampañas y las campañas electorales de los partidos políticos, así como las sanciones para quienes las infrinjan. En todo caso, la duración de las campañas no deberá exceder de 60 días para la elección de Gobernador, ni del mismo término cuando sólo se elijan diputados locales; la Ley fijara los términos que regulará, en tratándose de la elección de los ayuntamientos, sin que pueda excederse el término antes señalado; las precampañas no podrán durar más de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales.--- II. El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico.--- Se otorgarán conforme a lo que disponga la Ley, prevaleciendo en todo momento el financiamiento público sobre el privado.--- La Ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y las campañas electorales de los partidos políticos y de las

candidaturas ciudadanas. La propia Ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus simpatizantes, cuya suma total no podrá exceder anualmente, para cada partido o candidato ciudadano, al diez por ciento del tope de gastos establecido para la última campaña para Gobernador; asimismo, ordenará los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.--- De igual manera, la Ley establecerá el procedimiento para la liquidación de las obligaciones de los partidos que pierdan su registro y los supuestos en los que sus bienes y remanentes serán adjudicados al Estado o los Municipios, según corresponda; en el caso del financiamiento público a partidos nacionales, debe reintegrarse al Estado, incluyendo el patrimonio adquirido con financiamiento público estatal, reportándolo en la rendición de cuentas al Consejo Estatal Electoral;---

III. En relación a la contratación y adquisición de tiempos en radio y televisión, se estará a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y leyes secundarias.--- En la propaganda política o electoral que difundan los partidos, deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas.--- Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales y hasta la conclusión de la respectiva jornada electoral, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social toda propaganda gubernamental. Las únicas excepciones a lo anterior, serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, y las necesarias para la protección civil, en casos de emergencia;---

IV. La organización de las elecciones, es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo, que se denominará Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración concurrirán el Poder Legislativo del Estado, los partidos políticos y los ciudadanos según lo disponga la Ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad, equidad e independencia, serán principios rectores.--- El Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango, será autoridad en la materia, profesional en su desempeño e independiente en

su funcionamiento y decisiones; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos y técnicos de vigilancia y control.--- El Órgano Superior de Dirección, denominado Consejo Estatal Electoral, se integrará por cinco consejeros electorales, de entre los cuales uno fungirá como presidente, designados en los términos que establezca la Ley, con derecho a voz y voto; por los representantes del Poder Legislativo, quien designará uno por cada grupo parlamentario; por un representante nombrado por cada partido político con registro y un Secretario Ejecutivo, los que tendrán derecho a voz, de acuerdo con los requisitos y procedimientos que establezca la ley de la materia.--- Los órganos ejecutivos y técnicos, dispondrán del personal necesario para prestar el servicio profesional electoral. Los órganos de vigilancia se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos con los requisitos y procedimientos que la Ley establezca. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.--- Los Consejeros Electorales del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango, deberán satisfacer los requisitos que señale la Ley y serán electos por el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la legislatura, de entre los aspirantes que hayan atendido la convocatoria previamente emitida por el Congreso del Estado. La Ley señalará las reglas y el procedimiento correspondiente para la elección. Durante los recesos del Congreso del Estado, para la elección de los Consejeros Electorales, se convocará a un período extraordinario de sesiones, por lo que la designación será una decisión soberana del Congreso, en materia electoral.--- La Unidad de Fiscalización del Instituto Federal Electoral, será el conducto para que el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango, pueda acceder a la información reservada, conforme al secreto bancario, fiduciario y fiscal.--- El Consejo Estatal Electoral integrará una Comisión de Fiscalización, que tendrá a su cargo la recepción y revisión integral de los informes que presenten los partidos respecto del origen y monto de los recursos que reciben por cualquier modalidad de financiamiento, así como su destino y aplicación.--- La Contraloría General es el órgano de control interno del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango, que tendrá a su cargo la fiscalización de los ingresos y egresos del Instituto; en el ejercicio de sus atribuciones estará dotada de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su funcionamiento y resoluciones. Su titular será designado por

el Congreso del Estado en los términos que señale la Ley Electoral para el Estado de Durango.--- El Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango, tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que le determine la Ley, las actividades relativas al padrón y lista de electores, preparación de la jornada electoral, cómputos y otorgamiento de constancias, en los términos que señale la ley, capacitación electoral y educación cívica e impresión de materiales electorales, así como la regulación de la observación electoral, de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales. Asimismo, atenderá lo relativo a los derechos, prerrogativas y fiscalización de los recursos de las agrupaciones y de los partidos políticos. Las sesiones de todos los órganos colegiados electorales, serán públicas en los términos que determine la Ley.--- El Consejo Estatal del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango, realizará la declaración de validez de la elección de Gobernador y declarará electo como tal, al ciudadano que hubiese obtenido el mayor número de votos.--- El Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango podrá convenir con el Instituto Federal Electoral, previa aprobación de las dos terceras partes de los Consejeros Electorales que integran el Consejo Estatal del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango, la organización de procesos electorales locales, en los términos que establezca la Ley.--- El Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango, organizará, desarrollará y vigilará los procesos de referéndum, plebiscito y en su caso, consulta popular, en los términos de esta Constitución y de la Ley respectiva.--- Las autoridades estatales y municipales, según el caso, deberán proporcionar los medios para el cumplimiento de esta función de orden público; y--- V. Para garantizar el principio de legalidad de los actos y resoluciones electorales, y de los procesos de referéndum, plebiscito y consulta popular, la Ley establecerá un sistema de medios de impugnación, en el cual se fijen los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas. El sistema dará definitividad a las distintas etapas de dichos procesos y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación.--- En las materias a que se refiere el párrafo anterior, la interposición de los recursos no producirá, en ningún caso, efectos suspensivos del acto o resolución impugnado.--- La Ley de

*la materia fijará las causales de nulidad de las elecciones de gobernador, diputados locales y miembros de los Ayuntamientos. Asimismo, señalará los supuestos y las reglas para la realización, en los ámbitos administrativo y jurisdiccional, de recuentos totales o parciales de votación.--
- La Ley tipificará los delitos y determinará las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse.--- El Consejo Estatal Electoral llevará a cabo un registro de los bienes inmuebles de los partidos políticos.---...”*

Asimismo que, como se advierte del dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales del Congreso del Estado⁷ -el cual fue sometido a la aprobación del Pleno del Congreso señalado-, el texto completo de dicho precepto fue motivo aprobación en el procedimiento legislativo correspondiente.

Debe entenderse que si en la base III, párrafo primero, del artículo 25, subsisten las disposiciones impugnadas en identidad de contenido, **es porque fue intención del órgano legislativo reiterar su contenido mediante un nuevo procedimiento legislativo formal**, razón por la que, contrario a lo que aducen los Poderes Legislativo y Ejecutivo, debe considerarse a dicha norma como novedosa para efectos de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad.

Resulta aplicable a lo anterior, lo sostenido por el Pleno de este Alto Tribunal, al emitir la tesis de jurisprudencia P./J. 27/2004, de rubro y texto siguientes:

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA REFORMA O ADICIÓN A UNA NORMA GENERAL AUTORIZA SU IMPUGNACIÓN A TRAVÉS DE ESTE MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL, AUN CUANDO SE REPRODUZCA ÍNTEGRAMENTE LA DISPOSICIÓN ANTERIOR, YA QUE SE TRATA DE UN NUEVO ACTO

⁷ Fojas 472 a 500 del cuaderno de pruebas formado con los documentos exhibidos por el Congreso del Estado de Durango.

LEGISLATIVO. *El artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que la acción de inconstitucionalidad es el medio de control a través del cual podrá plantearse la no conformidad de una ley o tratado internacional con la Constitución Federal. Asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado el criterio de que en términos del principio de autoridad formal de la ley o de congelación de rango, la reforma o adición a una disposición general constituye un acto legislativo en el que se observa el mismo procedimiento e idénticas formalidades a las que le dieron nacimiento a aquélla. En consecuencia, el nuevo texto de la norma general, al ser un acto legislativo distinto al anterior, formal y materialmente, puede ser impugnado a través de la acción de inconstitucionalidad, sin que sea obstáculo que reproduzca íntegramente lo dispuesto con anterioridad.*

En ese sentido, lo procedente es desestimar la causal de improcedencia relativa a la extemporaneidad en la impugnación de la base III del artículo 25 de la Constitución del Estado de Durango.

CUARTO. Legitimación. A continuación, se procederá a analizar la legitimación de quien promueve, por ser un presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

Al respecto suscribe el escrito de acción de inconstitucionalidad, José de Jesús Zambrano Grijalva, en su carácter de Presidente Nacional del Partido de la Revolución Democrática, lo que acredita con la certificación del Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, en la que manifiesta que el accionante se encuentra registrado como **Presidente Nacional del Partido de la Revolución Democrática**, según documentación que obra en los archivos de dicho instituto (foja 178 del expediente principal).

De acuerdo con los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 62, último párrafo, de su Ley Reglamentaria, los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, podrán promover acción de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales federales o locales, para lo cual deben satisfacer los siguientes extremos:

a) Que el partido político cuente con registro ante la autoridad electoral correspondiente;

b) Que el partido político promueva por conducto de su dirigencia (nacional o local según sea el caso) y, que quien suscriba a nombre y en representación del partido político cuente con facultades para ello;

c) Que las normas impugnadas sean de naturaleza electoral.

En el caso, se cumplen todos los requisitos previstos, de acuerdo con lo siguiente:

a) De la certificación que obra en autos, expedida por el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, en ejercicio de la atribución que le confiere el artículo 125, párrafo 1, inciso s) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte que el **Partido de la Revolución Democrática**, es un partido político nacional con registro ante el Instituto Federal Electoral.

b) Asimismo, de diversa constancia expedida por el mismo funcionario precisado en el párrafo anterior, se advierte que José de Jesús Zambrano Grijalva, quien suscribe el oficio de la acción a nombre y en representación del citado Partido, fue electo como

Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido de la Revolución Democrática⁸.

Ahora bien, del artículo 104, inciso e), del Estatuto del Partido de la Revolución Democrática, se desprende que el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido promovente cuenta con facultades para representar legalmente al partido y designar apoderados de tal determinación⁹.

c) Las normas impugnadas son de naturaleza electoral, en tanto que tratan sobre la incorporación al marco jurídico electoral del Estado de Durango, las denominadas candidaturas ciudadanas; la contratación y adquisición de tiempos de radio y televisión; y, el principio de representación proporcional, relativa al establecimiento de un límite a la sobrerrepresentación.

En consecuencia, la acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido de la Revolución Democrática se hizo valer por parte legitimada para ello, toda vez que se trata de un partido político con registro acreditado ante las autoridades electorales correspondientes, fue suscrita por el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido en cita, quien cuenta con facultades para tal efecto en términos de los estatutos que rigen a dicho partido político, y se endereza contra normas de naturaleza electoral.

QUINTO. Causas de improcedencia. Al no existir otra causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento que aleguen las partes, diversa a la ya analizada, ni advertir este Tribunal Pleno que se

⁸ Foja 177 del expediente principal.

⁹ “Artículo 104. El titular de la Presidencia del Comité Ejecutivo Nacional tendrá las siguientes funciones y atribuciones:

...

e) Representar legalmente al Partido y designar apoderados de tal representación; ...”

actualice alguna otra, se procede a analizar los conceptos de invalidez que hace valer el Partido Político promovente.

SEXTO. Precisión previa. Al haberse sobreseído respecto de los artículos los artículos 41, numeral 1, fracción VII; 237, fracción II; y, 283, de la Ley Electoral del Estado de Durango, este Tribunal Pleno emprenderá el estudio de constitucionalidad únicamente respecto de los artículos 25, bases II, párrafo tercero y III, párrafo primero, y 31 de la Constitución Política del Estado de Durango y segundo transitorio del Decreto 313, conforme a los conceptos de invalidez planteados.

SÉPTIMO. Constitucionalidad del artículo 25, base II, párrafo tercero, de la Constitución Política del Estado de Durango.

En su **primer concepto** de invalidez, el partido promovente plantea que la norma general arriba precisada no guarda conformidad con las bases constitucionales establecidas en los artículos 116, fracción IV, incisos b) y h) y 35, fracción II, ambos de la Constitución Federal.

En esencia, aduce que las porciones normativas de la norma impugnada que establecen que los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y el monto máximo que tendrán anualmente las aportaciones de los simpatizantes son aplicables a las candidaturas independientes, equiparándolas a los partidos políticos, aun cuando tales límites y monto máximo anual sólo son aplicables a los partidos políticos, de conformidad con el inciso h) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Federal y de ahí su inconstitucionalidad.

Señala que las candidaturas independientes carecen de relación con los procesos de selección interna de los partidos políticos y que la aportación de simpatizantes de carácter anual no es aplicable a las candidaturas ciudadanas, las cuales, en todo caso, estarán sujetas a la temporalidad de la campaña electoral.

Argumenta que conforme al principio de equidad, corresponde tomar como referencia dichos parámetros para la definición de las reglas de financiamiento que serán aplicables a las candidaturas registradas con independencia de los partidos políticos, mas no pueden ser aplicables de manera directa, en virtud de la naturaleza diferente en la constitución y funcionamiento de los partidos políticos respecto de las candidaturas ciudadanas; pues resulta obvio que las candidaturas ciudadanas carecen de relación con las precampañas o procesos internos de selección propios de los partidos políticos; asimismo, la aportación de simpatizantes de carácter anual no es aplicable a las candidaturas ciudadanas las cuales, en todo caso, estarán sujetas a la temporalidad de la campaña electoral.

En consecuencia, señala, al constituir el financiamiento a las campañas electorales, así como su fiscalización, parte del ejercicio de la función electoral, y siendo que las porciones normativas impugnadas establecen como aplicables a las candidaturas ciudadanas las reglas propias a los partidos políticos, se incurre en violación a los principios rectores de la función electoral, incurriendo en contradicción con respecto a la base constitucional establecida en el inciso b), fracción IV del artículo 116 de la Constitución Federal, conforme al cual, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán, entre otros elementos, que en el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean

principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad.

Sostiene que las candidaturas ciudadanas por su propia y especial naturaleza no pueden ser subsumidas a las reglas pre-existentes aplicables a los partidos políticos, como es el caso a los límites al financiamiento en temas como las precampañas o de aportaciones de carácter anual, límites que si bien constituirán referentes fundamentales de conformidad con el principio de equidad, no pueden ser aplicados de manera directa a las denominadas candidaturas ciudadanas.

Ahora bien, a efecto de dar contestación al concepto de invalidez, es necesario aludir al texto de los artículos constitucionales que se estiman infringidos, que en lo conducente disponen:

“Artículo 35.- Son derechos del ciudadano:

(...)

II.- Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación; (...).”

“Artículo 116.- El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.---

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

(...)

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

(...)

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

(...)

h) Se fijen los criterios para establecer los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas y campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones de sus simpatizantes, cuya suma total no excederá el diez por ciento del tope de gastos de campaña que se determine para la elección de gobernador; los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos; y establezcan las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias;

(...)”.

Del primero de los preceptos antes transcritos se desprende que entre los derechos que la Constitución Federal concede al ciudadano mexicano se encuentra el derecho fundamental, de carácter político-electoral, de poder ser votado para todos los cargos de elección popular, esto es, tanto federales como locales, teniendo las calidades que establezca la ley, así como el de solicitar ante la autoridad electoral el registro como candidato a cualquiera de dichos cargos, de manera independiente a los partidos políticos; ello, siempre y cuando el ciudadano que solicite el registro cumpla con los **requisitos, condiciones y términos que determine la legislación**. Asimismo, se desprende que el derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde también a los partidos políticos.

Dicho precepto fue reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil doce, a fin de incorporar en él la figura de las candidaturas independientes.

En este sentido, para entender cabalmente el alcance y finalidad de la reforma señalada, conviene aludir al proceso legislativo del que emanó, en particular, los dictámenes emitidos por las Cámaras de origen y revisora que, en lo que aquí interesa, se transcriben a continuación:

***Proceso legislativo:
DICTAMEN/ORIGEN***

***SENADORES
DICTAMEN***

***México, D.F. miércoles 27 de abril de 2011.
Gaceta No. 255***

***DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS
CONSTITUCIONALES, DE REFORMA DEL ESTADO Y
DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS CON PROYECTO DE
DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSOS
ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE
REFORMA POLÍTICA***

I. ANTECEDENTES

(...)

II. CONTENIDO DE LA INICIATIVAS

(...)

III. CONTENIDO GENERAL

Como se ha indicado antes, para la formulación del presente dictamen sirvieron de base las diversas iniciativas presentadas por el titular del Poder Ejecutivo de la Unión, por los grupos parlamentarios representados en el Senado y por senadores en forma individual. En ellas, se observa coincidencia en el planteamiento de temas, aunque también se observan discrepancias en las reformas concretas que se presentan para los respectivos artículos constitucionales.

Estas comisiones unidas quieren destacar que, analizadas las iniciativas referidas, es posible encontrar un hilo conductor que cruza los distintos planteamientos de solución. En efecto, los autores de

las iniciativas coinciden en la necesidad de reformas de naturaleza política que atiendan situaciones que están presentes desde hace lustros, así como nuevas problemáticas que han surgido a partir de la alternancia en el ejercicio del Poder Ejecutivo de la Unión (2000).

(...)

Se trata de avanzar en un conjunto de reformas que de manera integral y armónica permitan fortalecer la gobernabilidad democrática y mejorar el desempeño institucional, así como definir soluciones que eviten que en el caso de discrepancia entre los poderes del Estado, se generen situaciones de parálisis o incertidumbre que terminarían afectando la marcha de la economía en su conjunto y por tanto causando perjuicios a la sociedad.

La participación ciudadana está en el centro de las propuestas que ahora se someten a consideración de los senadores. Para la formulación de las propuestas de reforma contenidas en el proyecto de decreto, los grupos de trabajo analizaron las contenidas en las iniciativas, las que en diferentes foros han expresado organizaciones de la sociedad civil, especialistas e interesados en el tema y, a través del derecho comparado, las normas constitucionales y experiencias que en otras naciones democráticas se han vivido en estas mismas materias.

Se trata de abrir nuevos cauces a la participación directa de la ciudadanía, a través de fórmulas y procedimientos que estimulen el interés de la sociedad en los asuntos públicos y los procesos comiciales, sin por ello debilitar el sistema electoral que en México se ha construido a lo largo de más de tres décadas. Las críticas al sistema de partidos deben mover a reflexión y cambios, pero sin demoler lo que entre todos hemos construido. Los partidos políticos son y deben seguir siendo columna vertebral del sistema electoral, su existencia y fortalecimiento constantes son requisito y condición indispensable para la consolidación y expansión del sistema democrático.

No hay democracia sostenible sin partidos políticos fuertes, vinculados a la sociedad, con prácticas internas democráticas y con obligaciones de transparencia y rendición de cuentas.

Los partidos políticos deben seguir siendo el medio principal para el agrupamiento de la diversidad de ideas y proyectos que se presenta en una sociedad plural como la nuestra; a ellos corresponde la tarea de aglutinar y organizar, bajo principios y reglas democráticas, a quienes se identifican con sus visiones y propuestas, para hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio de los cargos públicos de elección popular. Para que los partidos políticos cumplan con las funciones y propósitos que la Carta Magna les señala, no basta la competencia entre ellos, ni la vigilancia de las autoridades electorales. Es necesario que los propios ciudadanos cuenten con la posibilidad de exigir a los partidos democracia interna, transparencia y rendición de cuentas, y que esa exigencia cuente con el medio idóneo para, en su caso, competir con ellos sin necesidad de pasar por sus filas o acudir a su registro legal.

Las candidaturas independientes, no partidistas, han sido implantadas en muchas naciones democráticas, México ha sido hasta ahora una de las excepciones, aunque el tema ha sido ampliamente abordado desde los más diversos enfoques y con diferentes objetivos. El que estas comisiones unidas recuperan y hacen suyo es el que postula que el derecho de los ciudadanos al voto pasivo, es decir a la postulación como candidato a un cargo de elección popular, debe ser uno de los derechos ciudadanos que nuestra Constitución reconozca, para que sobre esa base el legislador ordinario establezca los requisitos y procedimientos, derechos y obligaciones, que deberán cumplir y podrán ejercer quienes aspiren a un cargo de elección popular por fuera del sistema de partidos.

(...)

IV. CONSIDERACIONES

(...)

Ahora, los integrantes de las comisiones unidas que suscribimos el presente dictamen, pasamos a exponer las motivaciones de cada una de sus partes; lo hacemos por grandes temas.

...

CANDIDATURAS INDEPENDIENTES

Como se ha expuesto antes en este dictamen, uno de los propósitos fundamentales de diversas iniciativas que son objeto de estudio es abrir nuevos cauces a la participación ciudadana sin condicionarla a la pertenencia, sea por adscripción o por simpatía, a un partido político. Estas comisiones unidas coinciden con ese propósito y en la misma línea de razonamiento por la que se propone incluir las figuras de la consulta popular y la iniciativa ciudadana, consideramos que ha llegado el momento de dar un paso de enorme trascendencia para el sistema político-electoral de México mediante la incorporación en nuestra Carta Magna del derecho ciudadano a competir por cargos de elección popular sin la obligada postulación por un partido político.

Es bien sabido y ha sido documentado con suficiencia por muy diversos autores, que desde finales de los años 40 del siglo pasado, el sistema electoral mexicano hizo de los partidos políticos su punto de referencia al otorgarles el derecho exclusivo de postular candidatos a cargos de elección popular. La reforma política de 1977-1978 amplió el espectro de opciones partidistas, al otorgar registro legal a varias opciones que habían sido privadas, por circunstancias diversas, del derecho a participar en procesos electorales (los Partidos Comunista Mexicano; Demócrata Mexicano y Socialista de los Trabajadores). Posteriormente, otras organizaciones solicitaron y obtuvieron registro como partido político nacional, mientras que a nivel local se crearon partido de ese ámbito.

Sin embargo, pese a que las normas legales buscaron favorecer la creación y registro de nuevas opciones partidistas, con una definida orientación a favor de un sistema pluripartidista, la mayoría de las que obtuvieron registro no lograron consolidar su presencia entre la ciudadanía y terminaron por perder el registro legal. En el ámbito local se ha registrado un fenómeno semejante; hoy en día son pocos los partidos locales que han logrado mantener presencia y registro local por más de dos elecciones consecutivas.

De 1977 a 2006, la ley mantuvo abierta la posibilidad de registro legal de nuevos partidos políticos cada tres años, iniciando el procedimiento en enero del año siguiente al de la elección federal inmediata anterior. En una primera etapa la fórmula del registro condicionado al resultado de las elecciones fue la más utilizada por las organizaciones solicitantes; esa fórmula fue eliminada en 1986 y luego, en 1991, se reintrodujo en la ley, hasta que en 1996 fue abrogada, subsistiendo solamente la figura del llamado “registro definitivo”, que se funda en la comprobación de requisitos cuantitativos.

Ante la evidencia de que el registro de nuevos partidos políticos nacionales cada tres años no había dejado un saldo positivo para el sistema en su conjunto, el Congreso de la Unión resolvió, en 2007, que el procedimiento para registro de nuevos partidos tuviese lugar cada seis años, y que ello ocurriese después del año de la elección presidencial.

Por efecto del marco legal, por la evolución del sistema de partidos y de las preferencias ciudadanas, en los hechos se ha venido configurando un modelo de competencia de corte tripartidista, situación que teniendo ventajas indudables -como la de evitar la fragmentación excesiva de los órganos colegiados de la representación nacional, o de los ayuntamientos municipales- ha conducido también a una limitación de opciones ante la sociedad y la ciudadanía.

Lo anterior se acompaña de un evidente deterioro de la valoración social de los partidos políticos; aunque las causas de esa situación son múltiples, cabe reconocer que entre ellas se encuentra el alejamiento de los partidos de la sociedad, que los percibe como organizaciones cerradas, sujetas al control de sus grupos dirigentes que deciden sus asuntos sin consulta a la ciudadanía. Pese a los cambios legales para propiciar la democracia interna y la apertura de los partidos a la participación de la ciudadanía en sus procesos de selección de candidatos a cargos de elección popular, lo cierto es que en la percepción social son los partidos y sus grupos dirigentes lo que deciden en esa materia, generando un círculo de

desconfianza entre ellos y los ciudadanos, que se ha ensanchado de manera creciente.

Con motivo de la reforma electoral de 2007 se discutió a profundidad la propuesta de admitir para México la postulación de candidatos “independientes”, es decir, postulados al margen de los partidos políticos. Se analizó también la propuesta de llevar a la Constitución la exclusividad de los partidos en materia de postulación de candidatos. Ante la falta de consenso, se optó por dejar el asunto para una futura reforma. Si bien el texto del artículo 41 de la Constitución fue corregido para que el tema siguiese siendo analizado, por un error no se realizó la misma corrección en el texto del artículo 116 de la propia Carta Magna, de manera tal que quedó aprobado y promulgado el derecho exclusivo de los partidos políticos para postular candidatos a cargos de elección popular en comicios locales. Hasta hoy no ha sido posible armonizar la norma constitucional a ese respecto.

Sin embargo, la demanda de abrir el sistema electoral a la posibilidad de candidaturas independientes sigue presente en sectores representativos de la sociedad civil, que consideran que el derecho al voto pasivo no debe tener más restricciones que las establecidas por la ley de manera proporcional, de forma tal que sea posible que un ciudadano(a) pueda postularse y obtener registro para competir por un cargo de elección popular sin tener que obtener el respaldo de un partido político.

No escapa a quienes integramos las comisiones unidas que ese cambio representaría un viraje radical en la configuración que a lo largo de más de medio siglo ha tenido nuestro sistema electoral. Supone un nuevo diseño normativo y práctico que haga posible la existencia de candidatos independientes (no partidistas) sin tirar por la borda el entramado de obligaciones y derechos que nuestra Constitución y las leyes electorales disponen para los partidos políticos. En pocas palabras, la posible incorporación a nuestro sistema electoral de la posibilidad de candidatos independientes debe hacerse en armonía con lo que hemos construido a lo largo de más de tres décadas.

Las candidaturas independientes deben ser una fórmula de acceso a ciudadanos sin partido para competir en procesos comiciales, no una vía para la promoción de intereses personales o de poderes fácticos que atenten contra la democracia y el propio sistema electoral y de partidos políticos. Estos últimos deben seguir siendo la columna vertebral de la participación ciudadana, los espacios naturales para el agrupamiento y cohesión de la diversidad que está presente en la sociedad, de forma tal que la diversidad encuentra en ellos un cauce democrático para dar lugar a la pluralidad de opciones que compiten por el voto ciudadano y hacen posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio de los cargos públicos de elección popular.

La solución no está, a juicio de las comisiones dictaminadoras, en mantener el estatus quo y preservar el derecho exclusivo de los partidos políticos para la postulación y registro legal de candidatos a cargos de elección popular, sino en abrir las puertas a la participación independiente de los ciudadanos en las contiendas electorales, con los requisitos de ley que aseguren representatividad y autenticidad, con ciertos derechos y obligaciones que sean armónicos con las existentes para los partidos políticos, que garanticen transparencia y rendición de cuentas, de forma tal que los candidatos independientes no sean caballo de Troya por el que se introduzcan al sistema político proyectos ajenos a su base y sentido democrático, y mucho menos para la penetración de fondos de origen ilegal en las contiendas electorales.

Por lo anterior, estas comisiones unidas proponen introducir en nuestra Constitución, en los artículos 35 y 116, la base normativa para la existencia y regulación, en la ley secundaria, de las candidaturas independientes, a todos los cargos de elección popular, tanto federales como locales.

Como señalamos antes, de aprobar el órgano Reformador de la Constitución esta propuesta será necesario realizar adecuaciones de fondo, de gran calado y complejidad, en las leyes electorales, tanto federales como locales. Tales adecuaciones deberán ser materia de una reforma electoral a realizar tan pronto concluya el proceso de reforma constitucional

que implican el presente dictamen y el proyecto de decreto que contiene. Lo ideal sería que la reforma quedase completada en tiempo y forma para ser aplicada en las elecciones federales de 2012, pero no escapa a nuestra comprensión lo limitado del tiempo disponible para ello, en función de la norma del artículo 105 de la propia Carta Magna, que hace obligatoria la entrada de vigor de reformas electorales fundamentales, al menos 90 días antes del inicio del proceso electoral en que vayan a ser aplicadas.

En todo caso, quienes integramos las comisiones unidas que suscriben el presente dictamen, dejamos establecidas algunos lineamientos fundamentales para la reglamentación en la ley secundaria de las “candidaturas independientes”.

Deberán establecerse requisitos de naturaleza cualitativa y cuantitativa a satisfacer por quienes pretendan registro bajo esa nueva modalidad.

Respecto a lo cuantitativo, al igual que en la normatividad existente en varios países, los aspirantes a registro como candidato independiente deberán comprobar, de manera fehaciente, contar con el respaldo de un número mínimo de ciudadanos, de entre los inscritos en el padrón electoral o lista nominal de la demarcación que corresponda al cargo por el que pretenden registro; a esos requisitos deberán añadirse los relativos a una adecuada distribución territorial del respaldo ciudadano, pues no sería adecuado que, para poner el ejemplo más importante, quien pretenda ser registrado como candidato independiente a la Presidencia de la República, presente firmas de respaldo que se concentran de manera evidente en unas cuantas entidades federativas, o en una sola.

Corresponderá al Congreso de la Unión, con base en el estudio de experiencias comparadas y de nuestra propia realidad, determinar los derechos y prerrogativas a las que, de ser el caso, tendrán derecho los candidatos independientes. Al respecto, el sistema de financiamiento público sujeto a reembolso que se presenta en un buen número de sistemas que admiten esta figura, resulta de especial atención. Habrá que prever lo necesario para, en su caso, permitir el acceso

de candidatos independientes a los tiempos de Estado, considerando las bases establecidas en el artículo 41 constitucional.

La ley deberá también dotar a las autoridades electorales, administrativa y jurisdiccional, de las normas aplicables a las actividades de campaña de los candidatos independientes, su aparición en la boleta electoral y el cumplimiento riguroso de sus obligaciones, en especial en lo relativo a transparencia de su financiamiento y gasto y a la debida rendición de cuentas. En la ley en la materia, deberán establecerse los mecanismos de acceso a la justicia electoral por parte de los candidatos independientes.

Se trata de una tarea legislativa de enorme complejidad para la que será necesario allegarse las experiencias de otras naciones y el apoyo de expertos nacionales e internacionales. Sin desconocer la magnitud de la reforma secundaria, estas comisiones unidas consideran que la propuesta de introducir a nuestro sistema electoral las llamadas candidaturas independientes es un paso adelante, un enorme avance, en la ruta democratizadora y participativa que desde hace varias décadas emprendieron la sociedad, los partidos y el Estado mexicano.

Todo cambio tiene aparejados nuevos retos, dilemas por resolver y resistencias por vencer; este que ahora proponemos emprender es de aquellos que marcan nuevas rutas y reclaman nuevos puertos de llegada. De lo que no tenemos duda es que las candidaturas independientes serán un acicate para que los partidos políticos retomen el camino de un mayor y permanente contacto con la sociedad y los ciudadanos, para que abran sus puertas a la participación amplia y efectiva de sus propios afiliados, de sus simpatizantes y de todos los que están interesados en participar en ellos.

En la idea y visión de estas comisiones unidas, las candidaturas independientes no son una fórmula contra los partidos, sino una vía alternativa de participación de los ciudadanos que, más temprano que tarde, habrá de contribuir a tener partidos mejor valorados, mejor apreciados, por la sociedad. Todo ello en el marco de una democracia más sólida, más fuerte y estable.

(...)”.

Proceso legislativo:

DICTAMEN/REVISORA

México, D.F. martes 25 de octubre de 2011.

(...)

DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, Y DE GOBERNACIÓN, CON OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA, SOBRE LA MINUTA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE REFORMA POLÍTICA

...

III. CONSIDERACIONES DE ESTA COMISIÓN.

Las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Gobernación, después de hacer un análisis exhaustivo a la miscelánea constitucional contenida en la Minuta del Senado de la República; de la Opinión de la Comisión de Participación Ciudadana; y aportaciones surgidas en el seno del Foro denominado; “La Reforma Política, Cambio Estructural de la Vida Social en México”, llevado a cabo en las Ciudades de; México, Distrito Federal; Mérida, Yucatán; Durango, Durango; y Guadalajara, Jalisco; así como de las aportaciones de los Congresos Locales detallados en el capítulo de antecedentes, han considerado emitir Dictamen en Sentido Positivo con modificaciones sustanciales que dan coherencia al contenido de la Minuta y la robustecen.

La Minuta materia de este dictamen, aborda once temas:

(...)

b).- CANDIDATURAS INDEPENDIENTES, MODIFICACIÓN A LOS ARTÍCULOS 35 FRACCIÓN II, 116 FRACCIÓN IV INCISO E.

En la Constitución, reside la garantía a la soberanía popular, como poder del pueblo para autodeterminarse y expresar en todo momento su incontrovertible voluntad, proteger tal derecho supone regularlo o normarlo con el objeto de que la voluntad popular no sea suplantada, esta es la filosofía con la que las

Comisiones Unidas adoptan la figura de las Candidaturas Independientes.

México vive hoy su propia transición democrática, podríamos afirmar que inició con un proceso de liberalización política a partir de la década de los 70', que luego transformó en una verdadera democratización al final del siguiente decenio y durante los 90'.

La democracia es un anhelo de las sociedades civilizadas, por ello, no basta transitar hacia ella sino hay que consolidarla y conservarla; en este sentido, resulta prudente hacer mención a la definición de Norberto Bobbio: “La democracia es una forma de gobierno en que existe el derecho de participar directa o indirectamente en la toma de decisiones colectivas para un número muy elevado de ciudadanos; en la que además existen reglas procesales que permiten tal participación y la toma de decisiones (como la regla de la mayoría), y, por último, en la que existen las condiciones para que aquellos que están llamados a decidir o a elegir a quienes deberán decidir se planteen alternativas reales y estén efectivamente en posibilidad de seleccionar entre una u otra”.

En este contexto, estas Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación tienen la ineludible convicción de que a través de esta reforma constitucional se consolidará un gran pacto dentro del proceso de transición democrática, sin pretender despojar a la Constitución de su carácter esencialmente normativo.

Por supuesto que este pacto tiene la imperiosa necesidad de generar consensos amplios en torno al nuevo orden político, pues sin ellos, el proceso de transición no habrá de sobrevivir ni funcionar.

En suma, la reforma constitucional propuesta en torno a las candidaturas independientes, debe ser vista como parte de una estrategia, no solo para la instauración de la democracia participativa, sino también, de su consolidación y estabilidad que requiere la adhesión conciente de los actores políticos más significativos y de los más amplios sectores de la sociedad al nuevo orden político constitucional.

En el ámbito internacional, los derechos políticos son considerados por su relevancia derechos humanos y las candidaturas no son la excepción, así lo establece el

Pacto de San José, en su artículo 23, en el capítulo Sobre Derechos Políticos, que a la letra dice:

“Artículo 23. Derechos Políticos

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.”

En lo particular, estas Comisiones advierten del texto antes transcrito, que el ejercicio de los derechos políticos no se encuentra supeditado a requisitos de afiliación política o pertenencia a alguna agrupación, por ello, ésta reforma observa en estricto sentido la norma internacional como fuente del derecho mexicano.

Es evidente, que la fuerza jurídica de los instrumentos internacionales frente al derecho interno, constituyen obligaciones asumidas por México frente a la comunidad internacional, es por ello, que por congruencia y coherencia entre la legislación nacional y los instrumentos internacionales se hace necesaria la reforma constitucional en estudio.

(...)”.

Como se desprende de la anterior transcripción, el objeto de la reforma, en cuanto hace a las candidaturas independientes, consistió fundamentalmente en incorporar este derecho fundamental a la Carta Magna, por considerarse, entre otras cosas, que el derecho de los ciudadanos al voto pasivo, es decir a la postulación como candidato a

un cargo de elección popular, debe ser uno de los derechos ciudadanos que nuestra Constitución reconozca, en congruencia con lo dispuesto por los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano, en particular el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ***para que sobre esa base el legislador ordinario establezca los requisitos y procedimientos, derechos y obligaciones, que deberán cumplir y podrán ejercer quienes aspiren a un cargo de elección popular por fuera del sistema de partidos.***

Asimismo, se enfatizó en los citados dictámenes que:

- Con motivo de la reforma electoral de 2007 se discutió a profundidad la propuesta de admitir para México la postulación de candidatos “independientes”, es decir, postulados al margen de los partidos políticos. Se analizó también la propuesta de llevar a la Constitución la exclusividad de los partidos en materia de postulación de candidatos. Ante la falta de consenso, se optó por dejar el asunto para una futura reforma. Si bien el texto del artículo 41 de la Constitución fue corregido para que el tema siguiese siendo analizado, pero que *“por un error no se realizó la misma corrección en el texto del artículo 116 de la propia Carta Magna, de manera tal que quedó aprobado y promulgado el derecho exclusivo de los partidos políticos para postular candidatos a cargos de elección popular en comicios locales. Hasta hoy no ha sido posible armonizar la norma constitucional a ese respecto.”*
- Las candidaturas independientes deben ser una fórmula de acceso a ciudadanos sin partido para competir en procesos comiciales, no una vía para la promoción de intereses

personales o de poderes fácticos que atenten contra la democracia y el propio sistema electoral y de partidos políticos.

- Los partidos políticos deben seguir siendo la columna vertebral de la participación ciudadana, los espacios naturales para el agrupamiento y cohesión de la diversidad que está presente en la sociedad, de forma tal que la diversidad encuentra en ellos un cauce democrático para dar lugar a la pluralidad de opciones que compiten por el voto ciudadano y hacen posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio de los cargos públicos de elección popular.
- La solución no está en preservar el derecho exclusivo de los partidos políticos para la postulación y registro legal de candidatos a cargos de elección popular, sino en abrir las puertas a la participación independiente de los ciudadanos en las contiendas electorales, **con los requisitos de ley que aseguren representatividad y autenticidad, con ciertos derechos y obligaciones que sean armónicos con las existentes para los partidos políticos, que garanticen transparencia y rendición de cuentas**, de forma tal que los candidatos independientes no sean caballo de Troya por el que se introduzcan al sistema político proyectos ajenos a su base y sentido democrático, y mucho menos para la penetración de fondos de origen ilegal en las contiendas electorales.
- Se propuso introducir en nuestra Constitución, en los artículos 35 y 116, la base normativa **para la existencia y regulación, en la ley secundaria, de las candidaturas independientes, a todos**

los cargos de elección popular, tanto federales como locales.

- La reforma conlleva la necesidad de realizar adecuaciones de fondo, de gran calado y complejidad, en las leyes electorales, tanto federales como locales.
- Para la reglamentación en la ley secundaria de las “candidaturas independientes”, deben atenderse ciertos lineamientos fundamentales, entre los que se indican:
 - Deberán establecerse requisitos de naturaleza cualitativa y cuantitativa a satisfacer por quienes pretendan registro bajo esa nueva modalidad.
 - Respecto a lo cuantitativo, al igual que en la normatividad existente en varios países, los aspirantes a registro como candidato independiente deberán comprobar, de manera fehaciente, contar con el respaldo de un número mínimo de ciudadanos, de entre los inscritos en el padrón electoral o lista nominal de la demarcación que corresponda al cargo por el que pretenden registro; a esos requisitos deberán añadirse los relativos a una adecuada distribución territorial del respaldo ciudadano, pues no sería adecuado que, para poner el ejemplo más importante, quien pretenda ser registrado como candidato independiente a la Presidencia de la República, presente firmas de respaldo que se concentran de manera evidente en unas cuantas entidades federativas, o en una sola.
 - Corresponderá al Congreso de la Unión, con base en el estudio de experiencias comparadas y de nuestra propia

realidad, determinar los derechos y prerrogativas a las que, de ser el caso, tendrán derecho los candidatos independientes. Al respecto, el sistema de financiamiento público sujeto a reembolso que se presenta en un buen número de sistemas que admiten esta figura, resulta de especial atención. Habrá que prever lo necesario para, en su caso, permitir el acceso de candidatos independientes a los tiempos de Estado, considerando las bases establecidas en el artículo 41 constitucional.

- La ley deberá también dotar a las autoridades electorales, administrativa y jurisdiccional, de las normas aplicables a las actividades de campaña de los candidatos independientes, su aparición en la boleta electoral y el cumplimiento riguroso de sus obligaciones, en especial en lo relativo a transparencia de su financiamiento y gasto y a la debida rendición de cuentas.

- En el ámbito internacional, los derechos políticos son considerados por su relevancia derechos humanos y las candidaturas no son la excepción, así lo establece el Pacto de San José, en su artículo 23, en el capítulo Sobre Derechos Políticos.

- El ejercicio de los derechos políticos no se encuentra supeditado a requisitos de afiliación política o pertenencia a alguna agrupación, por ello, ésta reforma observa en estricto sentido la norma internacional como fuente del derecho mexicano.

- Es evidente, que la fuerza jurídica de los instrumentos internacionales frente al derecho interno, constituyen obligaciones asumidas por México frente a la comunidad internacional, es por ello, que por congruencia y coherencia entre la legislación nacional y los

instrumentos internacionales se hace necesaria la reforma constitucional en estudio.

En resumen, la reforma confirma la circunstancia de que los Poderes legislativos federal y estatales gozan de un amplio margen de configuración legal para regular las cuestiones inherentes a las candidaturas independientes, cuyas características en nuestro sistema electoral se irán delineando a nivel federal y local, a partir de la reforma constitucional, sin desconocer que la piedra angular del sistema lo siguen siendo los partidos políticos, cuya regulación, en lo conducente, servirá de parámetro para ello.

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

Finalmente, en el inciso b), se dispone en esencia, que las autoridades electorales deberán regir su actuación, en el ejercicio de la función electoral, por los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad.

Los incisos constitucionales anteriores son producto de la reforma constitucional de noviembre de dos mil siete, y no fueron modificados con motivo de la reforma de agosto de dos mil doce, lo que resulta relevante para el caso a estudio, pues es claro que a partir de esta última reforma, el sentido y alcance que debe atribuirse al texto del referido inciso h) es distinto al que tenía antes de la reforma constitucional de nueve de agosto de dos mil doce, de manera que no puede establecerse de forma tal que se contradigan los postulados y principios que se desprenden del texto reformado del artículo 35, fracción II, de la propia Constitución Federal, sino que deben ser armónicos.

En este sentido, no pasa inadvertido para esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que, con independencia de lo planteado por los accionantes, existe una antinomia entre lo dispuesto en el artículo 116, fracción IV, inciso e)¹⁰, y el texto reformado del artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal, pues mientras que el primero de ellos, conforme a su sentido originario, establece el derecho exclusivo de los partidos políticos para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, con excepción de lo dispuesto en el artículo 2o., apartado A, fracciones III y VII, de la propia Norma Fundamental¹¹, el segundo incorpora en términos generales como

¹⁰ “Artículo. 116.- El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

(...)

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

(...)

e) Los partidos políticos sólo se constituyan por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales, o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa. Asimismo tengan reconocido el derecho exclusivo para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, con excepción de lo dispuesto en el artículo 2o., apartado A, fracciones III y VII, de esta Constitución;

(...).”

¹¹ Art. 2o.- La Nación Mexicana es única e indivisible.

(...)

A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

derecho de los ciudadanos solicitar el registro como candidatos de manera independiente a los partidos políticos.

Al respecto, ha sido criterio de este Alto Tribunal¹² que al fijarse el alcance de un determinado precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos debe atenderse a los principios establecidos en ella, arribando a una conclusión congruente y sistemática, en virtud de que cada uno de los preceptos contenidos en la Norma Fundamental forma parte de un sistema constitucional, por lo que al interpretarlos debe partirse por reconocer, como principio general, que el sentido que se les atribuya debe ser congruente con lo establecido en las diversas disposiciones constitucionales que integran ese sistema, lo que se justifica por el hecho de que todos ellos se erigen en el parámetro de validez al tenor del cual se desarrolla el orden jurídico nacional, por lo que de aceptar interpretaciones constitucionales que pudieran dar lugar a contradecir frontalmente lo establecido en otras normas de la propia Constitución, se estaría atribuyendo a la voluntad soberana la intención de provocar grave incertidumbre entre los gobernados al regirse por una Norma

(...)

III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados.

(...)

VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.

(...)"

¹² **"INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL. AL FIJAR EL ALCANCE DE UN DETERMINADO PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DEBE ATENDERSE A LOS PRINCIPIOS ESTABLECIDOS EN ELLA, ARRIBANDO A UNA CONCLUSIÓN CONGRUENTE Y SISTEMÁTICA.** En virtud de que cada uno de los preceptos contenidos en la Norma Fundamental forma parte de un sistema constitucional, al interpretarlos debe partirse por reconocer, como principio general, que el sentido que se les atribuya debe ser congruente con lo establecido en las diversas disposiciones constitucionales que integran ese sistema, lo que se justifica por el hecho de que todos ellos se erigen en el parámetro de validez al tenor del cual se desarrolla el orden jurídico nacional, por lo que de aceptar interpretaciones constitucionales que pudieran dar lugar a contradecir frontalmente lo establecido en otras normas de la propia Constitución, se estaría atribuyendo a la voluntad soberana la intención de provocar grave incertidumbre entre los gobernados al regirse por una Norma Fundamental que es fuente de contradicciones; sin dejar de reconocer que en ésta pueden establecerse excepciones, las cuales deben preverse expresamente y no derivar de una interpretación que desatienda los fines del Constituyente." [Tesis Aislada P. XII/2006, emitida por el Tribunal Pleno. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIII, Febrero de 2006. Página 25.]"

Fundamental que es fuente de contradicciones; sin dejar de reconocer que en ésta pueden establecerse excepciones, las cuales deben preverse expresamente y no derivar de una interpretación que desatienda los fines del Constituyente.

Conforme lo anterior, dado que la reforma al artículo 35, fracción II, se realizó con posterioridad a la incorporación del inciso e) de la fracción IV del artículo 116 al texto constitucional y de los dictámenes en que se sustentó se advierte la intención de que los ciudadanos tengan derecho a solicitar, con independencia de los partidos políticos, el registro como candidatos a puestos de elección popular, tanto a nivel federal como estatal, siempre y cuando cumplan con los requisitos correspondientes, el contenido del citado inciso e) debe armonizarse con lo dispuesto en la fracción II del artículo 35 de la propia Ley Fundamental, y entenderse, de acuerdo a su nuevo contexto normativo, en el sentido de que los ciudadanos tienen derecho al voto pasivo, para las elecciones federales y locales, sin que necesariamente el registro como candidato sea solicitado por un partido político.

Esto es, que lo establecido en el referido inciso e) debe interpretarse como una regla general, en la inteligencia de que lo establecido en el artículo 35, fracción II, de la propia Constitución Federal constituye una excepción más a dicha regla, de manera que salvo el caso de lo dispuesto en el artículo 2o., apartado A, fracciones III y VII, de la Norma Fundamental, relativo al derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a su libre determinación y a su autonomía para elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, así como a elegir representantes ante los ayuntamientos en los municipios con

población indígena, y el caso a estudio relativo a las referidas candidaturas independientes, debe entenderse que los partidos políticos deben tener reconocido el derecho exclusivo para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular.

Como consecuencia de lo anterior, dado que con motivo de la reforma a la Constitución Federal de nueve de agosto de dos mil doce, existe en ésta una base normativa expresa para que el legislador ordinario federal y local regulen las candidaturas independientes, ciudadanas o no partidarias, este Tribunal Pleno abandona la tesis de jurisprudencia P./J. 59/2009, que se transcribe a continuación:

“CANDIDATURAS INDEPENDIENTES, CIUDADANAS O NO PARTIDARIAS. AL NO EXISTIR EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ALGUNA BASE NORMATIVA EXPRESA EN RELACIÓN CON AQUÉLLAS, EL LEGISLADOR ORDINARIO FEDERAL NO PUEDE REGULARLAS. *El artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos regula, entre otros aspectos, la función estatal de organizar elecciones libres, auténticas y periódicas para la renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, sin embargo, no contiene alusión alguna a las candidaturas independientes, ciudadanas o no partidarias, esto es, el Constituyente Permanente no estableció lineamiento normativo alguno dirigido al legislador ordinario federal para regular tales candidaturas. Además, bajo una interpretación funcional de las disposiciones aplicables, el Constituyente Permanente ha pretendido fortalecer, mediante las sucesivas reformas constitucionales en materia político-electoral, un sistema de partidos políticos plural y competitivo, habida cuenta que éstos constituyen un elemento central en la reproducción del Estado constitucional democrático de derecho. Acorde con lo anterior, dado que no existe en el indicado artículo 41 una base normativa relativa a las candidaturas independientes, no está previsto que el legislador ordinario federal pudiese regularlas ni la forma en que pudiese hacerlo, y ello por razones de principio de orden constitucional, toda vez que aquél no sólo encontraría graves problemas para legislar en esa materia, sino que en virtud*

del diseño constitucional orientado a fortalecer el sistema constitucional de partidos políticos, en lo tocante a las referidas candidaturas independientes tampoco hay bases constitucionales que permitan hacer efectivos los principios rectores de la función estatal electoral (como el de certeza o de legalidad), así como otros principios relacionados (como el de igualdad en la contienda electoral o el de que en el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales los recursos públicos deberán prevalecer sobre los de origen privado) y, particularmente, en lo tocante a prerrogativas tales como el acceso a los medios de comunicación (radio y televisión), entre otros aspectos fundamentales.”¹³

Señalado lo anterior, es de precisar el contenido del tercer párrafo de la base II del artículo 25 de la Constitución Política del Estado de Durango que se impugna, el cual es del tenor literal siguiente:

“Artículo 25.- *La soberanía del Estado reside esencial y originariamente en el pueblo, quien la ejerce por medio de sus legítimos representantes y a través de la iniciativa popular, referéndum, plebiscito y consulta popular en los términos establecidos en esta Constitución y en las leyes respectivas. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar esta Constitución, así como las demás leyes que de ella emanen.---* La renovación de los poderes Legislativo, Ejecutivo y de los integrantes de los Ayuntamientos, se realizará mediante sufragio universal, libre, secreto y directo a través de elecciones libres, auténticas y periódicas, que se celebrarán el primer domingo de julio del año que corresponda, conforme a las siguientes bases:

...

II. El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico.

¹³ Tesis de jurisprudencia P./J. 59/2009, emitida por el Tribunal Pleno. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXX, Julio de 2009. Página 1353.

...

La ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y las campañas electorales de los partidos políticos y de las candidaturas ciudadanas. La propia ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus simpatizantes, cuya suma total no podrá exceder anualmente, para cada partido o candidato ciudadano, al 10% del tope de gastos establecido para la última campaña para Gobernador; asimismo, ordenará los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones;

Del texto anterior se desprende que en la norma impugnada se contiene un mandato de la Constitución local para que en la ley, el legislador ordinario:

a) Fije los **límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y las campañas electorales** de los partidos políticos y de las candidaturas ciudadanas;

b) Establezca el **monto máximo que tendrán las aportaciones de los simpatizantes** de los partidos políticos y de las candidaturas ciudadanas, previendo al efecto la condición de que la suma total de dicho monto no podrá exceder anualmente, para cada partido o candidato ciudadano, al diez por ciento (10%) del tope de gastos establecido para la última campaña para gobernador;

c) Ordene los **procedimientos para el control y vigilancia** del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos y las candidaturas ciudadanas; y

d) Disponga las **sanciones** que deban imponerse por el incumplimiento de las disposiciones anteriores.

Como se advierte, en primer lugar, la norma impugnada cumple con el mandato constitucional establecido en inciso h) de la fracción IV del artículo 116 constitucional, al disponer que las leyes en el Estado de Durango establecerán los límites de las erogaciones, entre otros casos en las precampañas y campañas electorales de los partidos políticos, así como fijar los montos máximos de las aportaciones de sus simpatizantes, recogiendo al efecto el parámetro previsto en la Constitución Federal, al precisar que dicho monto no podrá exceder anualmente, para cada partido político, al 10% del tope de gastos establecido para la última campaña para gobernador, además de disponer que las leyes ordenarán los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y dispondrán las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de las disposiciones anteriores, todo lo cual ya se encontraba establecido en la propia base II, párrafo tercero, del artículo 25 de la Constitución local, vigente con anterioridad a la reforma de agosto de dos mil doce, que se impugna en la presente acción de inconstitucionalidad.

En segundo lugar, la norma impugnada fue adicionada para disponer, en lo que interesa, que la ley fijará los **límites a las erogaciones** en los procesos internos de selección de candidatos y las campañas electorales de los partidos políticos y de las **candidaturas ciudadanas** y establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de los simpatizantes de los partidos políticos y de las candidaturas ciudadanas, previendo al efecto la condición de que la suma total de dicho monto no podrá exceder anualmente, para cada partido o candidato ciudadano, al diez por ciento (10%) del tope de gastos establecido para la última campaña para gobernador.

Contrariamente a lo aducido por el Partido promovente, las previsiones que anteceden no son violatorias de lo dispuesto en el artículo 116, fracción IV, inciso h, de la Constitución Federal, que se tilda como violado, pues de él no se desprende, como afirma, que únicamente a los partidos políticos y no así a las candidaturas ciudadanas le serán aplicables los límites a las erogaciones que se realicen en las precampañas y los montos máximos anuales que se fijen para sus simpatizantes.

Lo anterior es así, en primer lugar, porque dicho inciso, al haber sido establecido en la Constitución Federal con anterioridad a la incorporación en ella de la figura de las candidaturas independientes, naturalmente no emplea en su redacción algún enunciado, expresión o vocablo, mediante el cual se exprese el principio alegado por el Partido promovente, siendo además inadmisibile darle semejante interpretación, si se considera lo establecido actualmente por el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal, en el que se reconoce el derecho fundamental de los ciudadanos a solicitar su registro como candidatos, dejándose al legislador determinar los requisitos, condiciones y términos que deberán cumplir para ello, lo que comprende, como se desprende del proceso legislativo antes reseñado, emitir también las normas que habrán de regir las particularidades de esta nueva figura constitucional, atendiendo a los principios básicos previstos en la Constitución Federal.

Así, el órgano reformador local cuenta con libertad de configuración normativa suficiente para ordenar que las leyes regulen, entre otras cosas, los límites de financiamiento y de los gastos que realicen las candidaturas ciudadanas, su fiscalización y transparencia, así como los procedimientos y sanciones aplicables en caso de incumplimiento de las obligaciones que les correspondan, lo que no

sólo no riñe con el precepto que se tilda como violado, el cual exige que respecto de los partidos políticos las Constituciones y Leyes de los Estados garanticen tal regulación, sino que recoge sus postulados, por así demandarlo las actuales circunstancias, en las que los comicios federales y locales deben concebirse como una contienda en la que habrán de participar posibles candidatos ciudadanos, en condiciones de equidad con los candidatos que registren los partidos políticos.

Asimismo, el argumento en el sentido de que la porción normativa de la norma impugnada, relativa a que la ley fijará los límites a las erogaciones *en los procesos internos de selección de candidatos* es aplicable tanto a los partidos políticos como a las candidaturas ciudadanas es inatendible, pues como lo reconoce el partido accionante, es evidente que ello no puede entenderse así.

En efecto, la expresión “*procesos internos de selección de candidatos*” que emplea la norma es suficientemente clara y excluye por sí misma la hipótesis sugerida por el accionante, ya que un candidato ciudadano no puede ubicarse en ella pues, lógicamente, no es dable suponer que para solicitar el registro como candidato ante la autoridad electoral un ciudadano mexicano se pueda sujetar previamente a un “*proceso interno de selección*”, ya que se trata del ejercicio de un derecho fundamental propio de un solo individuo, y de ahí lo inatendible del argumento.

Lo cierto es que, contrariamente a lo aducido, la porción normativa señalada sólo puede ser interpretada en el sentido de que, efectivamente, la regla relativa al establecimiento de los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos únicamente es aplicable a los partidos políticos y no así a las

candidaturas ciudadanas, como lo corrobora lo dispuesto en el último párrafo de la base I del propio artículo 25 de la Constitución local, que al referirse a las precampañas únicamente menciona a los partidos políticos y no así a las candidaturas independientes, a que se refiere la base II del mismo precepto.

Desde luego, lo anterior no significa que el legislador ordinario se encuentre impedido para establecer en la ley los límites conducentes a las erogaciones de las candidaturas ciudadanas, ya sea que éstas se realicen con antelación a la campaña electoral o durante ella, pues no existe fundamento constitucional o legal alguno del que se desprenda una prohibición o restricción para ello.

Cabe decir también que la circunstancia señalada tampoco excluye la posibilidad de que el legislador establezca las reglas necesarias y conducentes para que las candidaturas independientes, en su caso, puedan surgir también de procesos previos de selección entre aspirantes ciudadanos, cuestión ésta que corresponderá determinar al legislador, atendiendo a las necesidades sociales y al desarrollo democrático del país, en el marco de nuestro sistema político-electoral, que a nivel legal aún se encuentra construido para las contiendas comiciales que se suscitan entre partidos políticos, y que por virtud de la reforma constitucional habrá de ajustarse, tanto a nivel federal como local, a la nueva concepción.

En otro aspecto, es infundado también el argumento en el sentido de que el monto máximo anual que se fija en la porción normativa impugnada que tendrán las aportaciones de los simpatizantes de los partidos políticos y de las candidaturas ciudadanas únicamente es aplicable a los primeros, pues, como se

dijo, ello no se desprende del artículo 116, fracción IV, inciso h) de la Constitución Federal.

En ese sentido, no existe fundamento constitucional o legal para afirmar que el monto máximo de carácter anual a que se refiere la norma impugnada sólo es aplicable a los partidos políticos y no puede serlo a las candidaturas ciudadanas, pues la Constitución Federal no prohíbe que los simpatizantes de las candidaturas ciudadanas les hagan aportaciones y éstas sean recibidas antes del periodo en que se verifica la campaña electoral, esto es, que no exige que sólo durante ese periodo pueden recibirlas y erogar los recursos correspondientes, quedando al legislador ordinario el establecer si quienes aspiran a registrarse como candidatos independientes pueden o no recibir esa clase de aportaciones antes de obtener su registro e iniciar la campaña electoral, sin que pueda estimarse que los límites o montos máximos aplicables a los partidos políticos establecidos en la Constitución Federal y local no puedan ser los mismos que los impuestos a los topes de los candidatos ciudadanos respecto al financiamiento de sus simpatizantes, pues, como se dijo, existe amplia libertad de configuración legislativa, y los parámetros así establecidos son acordes con la Constitución y razonables atendiendo a la necesidad de mantener la equidad en la contienda comicial.

En este sentido, la Constitución Federal no establece que las aportaciones de los simpatizantes de las candidaturas ciudadanas únicamente puedan realizarse durante la campaña electoral, pues esa es una cuestión que atañe al legislador ordinario, según se ha establecido con antelación, sin que exista una razón que justifique que, necesariamente, las candidaturas independientes deban recibir tales aportaciones precisamente durante la campaña electoral y no antes, incluso, de que el ciudadano solicite y obtenga su registro como

candidato independiente, de manera que si se le impone un monto máximo de carácter anual ello no choca con el citado dispositivo constitucional.

Cabe precisar que a juicio de este Tribunal Pleno es razonable el monto máximo que establece la norma impugnada tanto para candidatos ciudadanas como para partidos políticos, de las aportaciones de los simpatizantes, el cual no podrá exceder anualmente, para cada partido o candidato ciudadano, del diez por ciento (10%) del tope de gastos establecido para la última campaña para gobernador; debido a que, en principio -como se dijo- al establecerse un tope de aportaciones de simpatizantes igual para partidos políticos y candidatos ciudadanos se tiende a generar condiciones de equidad en la contienda.

Asimismo, en el caso de las candidaturas ciudadanas –aspecto que cuestiona el promovente- debe tomarse en cuenta la diferencia que existe entre candidaturas ciudadanas y partidos políticos, pues mientras los últimos, como lo establece la fracción I del artículo 41 de la Constitución Federal¹⁴, son entidades de interés público que tiene como la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la

¹⁴ “Artículo 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal y las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales, municipales y del Distrito Federal.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, por lo que por su propia naturaleza jurídica postulan a un gran número de candidatos para diversos cargos de elección popular en la entidad; los primeros, es decir los candidatos ciudadanos, contienden por un solo cargo de elección directa; por tanto, es evidente que el que se haya establecido para las candidaturas independiente el mismo monto máximo de aportaciones de simpatizantes del 10% del tope de gastos establecido para la última campaña para gobernador que se establece para los partidos políticos, resulta razonable dado que persigue un fin constitucionalmente válido, con independencia de que al emitirse la legislación que reglamente las previsiones de la Constitución local en el tema de candidaturas ciudadanas, se establezca lo relativo al financiamiento público y los mecanismos para ello, en ejercicio de su libertad de configuración legislativa, lo cual deja abierta la posibilidad de que una vez integrado el sistema normativo estatal pueda –en su caso- ser valorado en su conjunto.

A mayor abundamiento, atendiendo al objeto de la reforma constitucional federal, es claro que los candidatos independientes deben tener límites tanto a las aportaciones que reciben de sus simpatizantes como de las erogaciones que realicen, así como que deben estar sujetos al principio de transparencia, y a las sanciones respectivas, como se desprende del proceso legislativo antes referido, lo cual no es contrario a la Constitución Federal, como se ha señalado.

Si del inciso h) no se desprende prohibición o restricción alguna para que las entidades federativas adopten para las candidaturas ciudadanas las mismas directrices fijadas por la Constitución Federal en lo tocante a los partidos políticos; el mismo debe interpretarse en el

nuevo contexto normativo en que se encuentra inmerso, esto es, de manera armónica con lo establecido en el artículo 35, fracción II, constitucional –como se estableció con antelación– y aquellas cuentan con libertad de configuración legislativa, es claro que no se actualiza violación alguna a este precepto constitucional.

Finalmente, dado que las violaciones a los artículos 35, fracción II y 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal se hicieron derivar de la transgresión al inciso h) del último precepto constitucional citado; al resultar infundada esta última devienen también infundadas.

Por lo expuesto, al resultar infundados los argumentos planteados por el Partido accionante en el primer concepto de invalidez y no existiendo queja deficiente que suplir, lo procedente es reconocer la validez del tercer párrafo de la base II del artículo 25 de la Constitución Política del Estado de Durango.

OCTAVO. Constitucionalidad del artículo 25, base III, primer párrafo, de la Constitución Política del Estado de Durango, en cuanto establece que la contratación y adquisición de tiempos en radio y televisión, se estará a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y leyes secundarias.

En sus conceptos de invalidez el promovente aduce que dicho precepto no guarda conformidad con lo dispuesto en la base A) y B) de la fracción III, del artículo 41, así como del artículo 116, fracción IV, inciso i), de la Constitución Federal, pues conforme a éstos el acceso de los partidos políticos a la radio y televisión, se realiza a través de los tiempos del Estado, por lo que se encuentra expresamente establecido que los partidos políticos en ningún momento podrán contratar o

adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión, y que ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular, quedando prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero.

Que no obstante, que en la porción normativa cuya invalidez se solicita refiera en su última parte que se estará a lo dispuesto por la Constitución Federal y Leyes secundarias, tal porción no resulta conforme con el principio de certeza, al resultar contradictoria no sólo con las bases de la Constitución Federal, sino además al existir antinomia entre las mismas normas impugnadas, de ahí que proceda su expulsión del sistema jurídico electoral.

Asimismo, aduce que también resulta contrario a la bases constitucionales, que se permita a las candidaturas ciudadanas contratar y adquirir tiempos de radio y televisión, dado que la disposición establecida en la Constitución Federal, que también prohíbe la contratación o adquisición de tiempo de radio y televisión a cualquier persona física o moral, estableciendo como única vía de acceso a dichos medios de comunicación a través de los tiempos del Estado administrados por el Instituto Federal Electoral.

A efecto de analizar el anterior argumento de invalidez es necesario reproducir el contenido de los artículos 41, base III y B y 116, fracción IV, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que son del siguiente tenor:

“Artículo 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

...

III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.

a) A partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedarán a disposición del Instituto Federal Electoral cuarenta y ocho minutos diarios, que serán distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, en el horario referido en el inciso d) de este apartado;

b) Durante sus precampañas, los partidos políticos dispondrán en conjunto de un minuto por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión; el tiempo restante se utilizará conforme a lo que determine la ley;

c) Durante las campañas electorales deberá destinarse para cubrir el derecho de los partidos políticos al menos el ochenta y cinco por ciento del tiempo total disponible a que se refiere el inciso a) de este apartado;

d) Las transmisiones en cada estación de radio y canal de televisión se distribuirán dentro del horario de programación comprendido entre las seis y las veinticuatro horas;

e) El tiempo establecido como derecho de los partidos políticos se distribuirá entre los mismos conforme a lo siguiente: el treinta por ciento en forma igualitaria y el

setenta por ciento restante de acuerdo a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior;

f) A cada partido político nacional sin representación en el Congreso de la Unión se le asignará para radio y televisión solamente la parte correspondiente al porcentaje igualitario establecido en el inciso anterior, y

g) Con independencia de lo dispuesto en los apartados A y B de esta base y fuera de los periodos de precampañas y campañas electorales federales, al Instituto Federal Electoral le será asignado hasta el doce por ciento del tiempo total de que el Estado disponga en radio y televisión, conforme a las leyes y bajo cualquier modalidad; del total asignado, el Instituto distribuirá entre los partidos políticos nacionales en forma igualitaria un cincuenta por ciento; el tiempo restante lo utilizará para fines propios o de otras autoridades electorales, tanto federales como de las entidades federativas. Cada partido político nacional utilizará el tiempo que por este concepto le corresponda en un programa mensual de cinco minutos y el restante en mensajes con duración de veinte segundos cada uno. En todo caso, las transmisiones a que se refiere este inciso se harán en el horario que determine el Instituto conforme a lo señalado en el inciso d) del presente Apartado. En situaciones especiales el Instituto podrá disponer de los tiempos correspondientes a mensajes partidistas a favor de un partido político, cuando así se justifique.

Los partidos políticos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.

Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero.

Las disposiciones contenidas en los dos párrafos anteriores deberán ser cumplidas en el ámbito de los estados y el Distrito Federal conforme a la legislación aplicable.

Apartado B. Para fines electorales en las entidades federativas, el Instituto Federal Electoral administrará los tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate, conforme a lo siguiente y a lo que determine la ley:

a) Para los casos de los procesos electorales locales con jornadas comiciales coincidentes con la federal, el tiempo asignado en cada entidad federativa estará comprendido dentro del total disponible conforme a los incisos a), b) y c) del apartado A de esta base;

b) Para los demás procesos electorales, la asignación se hará en los términos de la ley, conforme a los criterios de esta base constitucional, y

c) La distribución de los tiempos entre los partidos políticos, incluyendo a los de registro local, se realizará de acuerdo a los criterios señalados en el apartado A de esta base y lo que determine la legislación aplicable.

Cuando a juicio del Instituto Federal Electoral el tiempo total en radio y televisión a que se refieren este apartado y el anterior fuese insuficiente para sus propios fines o los de otras autoridades electorales, determinará lo conducente para cubrir el tiempo faltante, conforme a las facultades que la ley le confiera.

Apartado C. En la propaganda política o electoral que difundan los partidos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas.

Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes

federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

**Apartado D. Las infracciones a lo dispuesto en esta base serán sancionadas por el Instituto Federal Electoral mediante procedimientos expeditos, que podrán incluir la orden de cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión, de concesionarios y permisionarios, que resulten violatorias de la ley.
...”.**

Artículo 116.- El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:...

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

i) Los partidos políticos accedan a la radio y la televisión, conforme a las normas establecidas por el apartado B de la base III del artículo 41 de esta Constitución; (...).”

Como se ve, el diseño constitucional confiere a los partidos políticos el derecho al uso permanente de los medios de comunicación social, erigiendo al Instituto Federal Electoral como autoridad única en la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión, destinado tanto a sus propios fines como al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, de acuerdo a la propia Constitución y a lo que establezcan las leyes. Bajo este carácter de autoridad única en la materia (radio y televisión), el propio texto

fundamental confiere a la citada autoridad administrativa electoral, la facultad de sancionar las infracciones que se susciten sobre ese particular.

Sirve de apoyo a lo anterior, el criterio sustentado por este Tribunal Pleno, contenido en la tesis de jurisprudencia número P./J. 100/2008, de rubro y contenido siguiente:

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. ES LA ÚNICA AUTORIDAD FACULTADA PARA ADMINISTRAR LOS TIEMPOS OFICIALES EN RADIO Y EN TELEVISIÓN A QUE TENDRÁN ACCESO LOS PARTIDOS POLÍTICOS, INCLUSO TRATÁNDOSE DE ELECCIONES ESTATALES. *La administración de los tiempos oficiales que los concesionarios o permisionarios de radio y televisión deben destinar para fines electorales es una atribución privativa a nivel nacional del Instituto Federal Electoral, incluso tratándose de elecciones en los Estados, pues la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no hace distinción alguna que habilite a los permisionarios gubernamentales para dotar libremente, dentro de sus señales de transmisión con cobertura local, de espacios para uso de los partidos políticos o de las autoridades electorales locales, sino que están constreñidos a facilitar la disponibilidad de los tiempos oficiales y sólo dentro de ellos permitir la difusión de propaganda electoral. Por tanto, las autoridades electorales locales no pueden ser investidas de la atribución para administrar alguna modalidad de acceso de los partidos políticos a las estaciones de radio y canales de televisión, pues su función en este aspecto constitucionalmente se limita a servir de conducto de las determinaciones que en la materia disponga legalmente el Instituto Federal Electoral, quien por ser titular de la facultad de administrar los tiempos oficiales en dichos medios de comunicación, tiene encomendada una función que, desde el punto de vista técnico, se define como la realización de todos los actos mediante los cuales se orienta el aprovechamiento de los recursos materiales, humanos, financieros y técnicos de una organización hacia el*

cumplimiento de los objetivos institucionales, entre los que se encuentra el control del acceso de los partidos políticos a los aludidos medios de comunicación.”

Asimismo, la Norma Fundamental prevé que las constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, tratándose de procesos electorales que tengan verificativo en las entidades federativas, garantizarán, entre otras cosas, que los partidos políticos accedan a la radio y la televisión conforme a las normas establecidas por el apartado B de la base III del artículo 41 de la Constitución Federal.

Es importante precisar que este Tribunal Pleno, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 56/2008 y 113/2008, realizó la interpretación de los artículos 41 y 116, fracción IV, inciso i), así como de las disposiciones transitorias relativas, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la parte que interesa, vigentes a partir de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el trece de noviembre de dos mil siete y que a la fecha no han sido reformados, en los siguientes términos:

Existe una tendencia mundial a desplazar la competencia política y las campañas electorales hacia el espacio de los medios electrónicos de comunicación social, de manera preponderante la radio y la televisión, cuya creciente influencia social han generado efectos contrarios a la democracia al propiciar la adopción, consciente o no, de patrones de propaganda política y electoral que imitan o reproducen los utilizados para la promoción de mercancías y servicios para los que se pretende la aceptación de los consumidores, con el riesgo de sufrir la influencia de los dueños o concesionarios de estaciones de radio y canales de televisión, o de otros grupos con el poder económico suficiente para reflejarlo en esos medios de

comunicación, generándose un poder fáctico contrario al orden democrático constitucional.

Mediante la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación, el veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis, las condiciones de la competencia electoral experimentaron un cambio radical a favor de la equidad y la transparencia, principalmente a través de la disposición constitucional que determina la obligada preminencia del financiamiento público de los partidos sobre el privado; pero un año después se observó una creciente tendencia a que éstos destinaran proporciones cada vez mayores de los recursos que reciben del Estado a la compra de tiempo en radio y televisión, al punto extremo de que, durante la última elección federal, los partidos erogaran, en promedio, más del sesenta por ciento de sus egresos de campaña a la compra de espacio en esos medios de comunicación.

Es conocida también la proliferación de mensajes negativos difundidos en los mismos medios, a grado tal que los propios partidos privilegian la compra y difusión de promocionales de corta duración, es decir, de escasos segundos, en los que el mensaje adopta el patrón de la publicidad mercantil, o es dedicado al ataque en contra de otros candidatos o partidos, conducta que se reproduce cada vez en forma más exacerbada, en las campañas estatales para gobernador y en los municipios de mayor densidad demográfica e importancia socioeconómica, así como en el Distrito Federal.

En orden a disuadir esta tendencia antidemocrática, el Poder Reformador de la Constitución Federal consideró adecuado introducir las siguientes diez modificaciones sustanciales al artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

1. Prohibir a los partidos políticos adquirir tiempo, bajo cualquier modalidad, en radio y televisión;

2. Condicionar el acceso permanente de los partidos políticos a la radio y la televisión para que se realice exclusivamente a través del tiempo de que el Estado disponga en dichos medios, conforme a la Constitución y las leyes, el cual será asignado al Instituto Federal Electoral como autoridad única para estos fines;

3. Determinar con precisión el tiempo de radio y televisión que estará a disposición del Instituto Federal Electoral, para sus propios fines y para hacer efectivo el ejercicio de los derechos que esta Constitución y la ley otorgan a los partidos políticos;

4. Elevar a rango constitucional la obligación del Estado de destinar, durante los procesos electorales, tanto federales como estatales y en el Distrito Federal, el tiempo de que dispone en radio y televisión para los fines señalados en la nueva base III del artículo 41 constitucional, en la inteligencia de que se trata de un cambio de uso del tiempo del cual ya dispone el Estado, no de la imposición del pago de derechos o impuestos adicionales a los ya existentes, por parte de los concesionarios de esos medios de comunicación;

5. Hacer congruente el criterio de distribución del financiamiento público ordinario y para actividades específicas, con el tiempo del cual dispondrán los partidos en radio y televisión, durante las precampañas y campañas electorales, de manera que se distribuya de la misma forma, es decir, treinta por ciento en forma igualitaria y el setenta por ciento en orden proporcional a sus votos;

6. Establecer las normas aplicables al uso de radio y televisión por las autoridades electorales de las entidades federativas y los partidos políticos durante las campañas electorales de orden local; y precisar que en las elecciones locales concurrentes con la federal, el tiempo destinado a las primeras quedará comprendido en el total establecido para las segundas;

7. Establecer nuevos criterios para el acceso de los partidos políticos nacionales a la radio y la televisión fuera de los periodos de precampañas y campañas electorales, preservando la forma de distribución igualitaria;

8. Prohibir a los partidos políticos utilizar en su propaganda política o electoral expresiones denigrantes para las instituciones o para los propios partidos, o que calumnien a las personas; y autorizar la suspensión de toda propaganda gubernamental durante las campañas electorales y hasta la conclusión de las jornadas comiciales, señalando las únicas excepciones admisibles;

9. Prohibir a terceros contratar o difundir mensajes en radio y televisión mediante los cuales se pretenda influir en las preferencias de los electores, o beneficiar o perjudicar a cualquier partido o candidato a cargo de elección popular; e impedir la difusión, en territorio nacional, de ese tipo de mensajes cuando sean contratados en el extranjero;

10. Establecer las sanciones aplicables a quienes infrinjan las nuevas disposiciones constitucionales y legales, facultándose al Instituto Federal Electoral para ordenar, en caso extremo, la suspensión inmediata de las transmisiones en radio o televisión que

violen la ley, en los casos y cumpliendo los procedimientos que la propia ley determine.

De esta forma, el renovado artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estableció en seis bases —identificadas con los números romanos I al VI— las nuevas reglas a las que deben sujetarse las elecciones libres, auténticas y periódicas en el país; y particularmente en la base III, a lo largo de sus cuatro Apartados (A al D) fijó las normas aplicables para el uso por los partidos de los medios de comunicación social.

En síntesis, la temática de dicha disposición constitucional quedó distribuida entre las siguientes bases de la siguiente manera:

Base I. Partidos políticos.

- Concepto.
- Finalidad.
- Integrantes.
- Prohibiciones para su integración.
- Requisitos para la intervención de las autoridades electorales en asuntos internos.

Base II. Recursos de los partidos.

- Principio de equidad.
- Financiamiento público y privado.
- Sostenimiento de actividades ordinarias, para la obtención del voto y para actividades específicas.
- Fórmulas para la distribución del financiamiento público.

- Límites a las erogaciones para los procesos internos de selección.
- Aportaciones de simpatizantes.
- Control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos.
- Procedimiento para la liquidación de las obligaciones de los partidos que pierdan su registro.

Base III. Acceso de los partidos a los medios de comunicación social.

Apartado A. Atribuciones del Instituto Federal Electoral para administrar en exclusiva los tiempos oficiales que correspondan al Estado en radio y televisión, destinados a fines propios y de los partidos políticos nacionales:

a) Disponibilidad del Instituto Federal Electoral de 48 minutos diarios de transmisión en radio y televisión desde las precampañas hasta el día de la jornada electoral;

b) Disponibilidad en los tiempos oficiales para que los partidos políticos —en su conjunto— disfruten de 1 minuto de propaganda de precampaña por cada hora de transmisión;

c) Disponibilidad en los tiempos oficiales para que los partidos políticos disfruten, al menos, del 85% de los 48 minutos de transmisión asignados al Instituto Federal Electoral;

d) Horario de programación en materia electoral comprendido entre las 6:00 y las 24:00 horas;

e) Distribución igualitaria del 30% de los tiempos oficiales entre los partidos políticos, y el restante 70%, de acuerdo a su fuerza electoral;

f) Distribución igualitaria del 30% de los tiempos oficiales aun a los partidos políticos sin representación en el Congreso de la Unión;

g) Disponibilidad del Instituto Federal Electoral de hasta el 12% de los tiempos oficiales, fuera de los periodos de precampañas y campañas electorales federales, a efecto de distribuir el 50% de esos tiempos entre los partidos políticos nacionales;

Prohibiciones a nivel federal, estatal y en el Distrito Federal:

- A los partidos políticos para contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.
- A toda persona para contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos.
- A toda persona para la transmisión en territorio nacional de propaganda electoral contratada en el extranjero.

Apartado B. Atribuciones del Instituto Federal Electoral para administrar en exclusiva los tiempos oficiales que correspondan al Estado en las estaciones de radio y los canales de televisión con cobertura en las entidades federativas, destinados a fines electorales:

a) Tiempos oficiales disponibles en los procesos electorales locales con jornadas electorales coincidentes con la federal;

b) Tiempos oficiales disponibles para los procesos electorales locales con jornadas electorales no coincidentes con la federal;

Discrecionalidad del Instituto Federal Electoral para cubrir tiempos oficiales faltantes tanto en elecciones federales como locales.

Apartado C. Prohibición de la propaganda negativa.

- a)** Abstención de expresiones denigrantes o calumniosas;
- b)** Suspensión de toda propaganda gubernamental durante los procesos electorales, salvo la relacionada con salud, protección civil y la de las propias autoridades electorales.

Apartado D. Sanciones.

- A cargo del Instituto Federal Electoral;
- Impuestas mediante procedimientos expeditos;
- Podrá ordenarse la cancelación inmediata de las transmisiones.

Base IV. Plazos.

- Para la selección y postulación de candidatos;
- Para la duración de las elecciones federales del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo (90 días);
- Para las elecciones solamente de diputados federales (60 días);
- Para las precampañas (máximo de 2/3 partes de los plazos anteriores);

- Sanciones.

Base V. Naturaleza y estructura del Instituto Federal Electoral.

Base VI. Sistema de medios de impugnación para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales.

Ahora, en lo que al caso interesa, el artículo 41, base III, apartados A y B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone, en síntesis, lo siguiente:

Apartado A. El Instituto Federal Electoral es la única autoridad encargada de la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión para fines electorales, por lo que, a partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral respectiva, quedarán a disposición de dicho Instituto, **48** minutos diarios de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, los cuales serán distribuidos en **2** y hasta **3** minutos, por cada hora de emisión de la señal, en el horario comprendido entre las **6:00** y las **24:00** horas.

- Durante sus precampañas, los partidos políticos nacionales dispondrán en conjunto de **1** minuto por cada hora de transmisión de la señal de cada estación de radio y canal de televisión; y durante las campañas, deberá destinarse, al menos, el **85%** de aquellos **48** minutos disponibles diariamente en estaciones y canales.
- El **30%** de esos **48** minutos se distribuirá entre los partidos políticos nacionales en forma igualitaria y el **70%** en

proporción a los resultados de la anterior elección de diputados federales.

- En cualquier caso, a cada partido político nacional se asignará la parte correspondiente al **30%** mencionado aunque no tenga representación en el Congreso de la Unión, es decir, aunque no hubiera alcanzado a colocar a alguno de sus candidatos a diputados en la elección previa.
- Fuera de las precampañas y campañas electorales, el Instituto Federal Electoral dispondrá hasta del **12%** del tiempo total que al Estado corresponda en radio y televisión, tiempo del cual el Instituto distribuirá un **50%** entre los partidos políticos nacionales en forma igualitaria; la cantidad restante la utilizará para fines propios o de otras autoridades electorales, tanto federales como de las entidades federativas.
- Este otro tiempo extra se destinará por cada partido político nacional a un programa mensual de **5** minutos, y el restante, en mensajes con duración de **20** segundos cada uno, cuyas transmisiones se harán también entre las **6:00** y las **24:00** horas. En situaciones especiales el Instituto podrá disponer de los tiempos correspondientes a mensajes partidistas a favor de un partido político, cuando así se justifique.
- Los partidos políticos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión, y ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de

terceros, podrá contratar propaganda, en los mismos medios, dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular.

- Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de propaganda electoral contratada en el extranjero.
- Las dos prohibiciones anteriores deberán ser cumplidas por los Estados y el Distrito Federal.

Apartado B. Para los fines electorales locales en las entidades federativas, el Instituto Federal Electoral administrará los tiempos oficiales que correspondan al Estado en las estaciones de radio y los canales de televisión con cobertura en el territorio de la entidad de que se trate, de acuerdo con los criterios señalados anteriormente y a lo que determine la legislación aplicable.

- Cuando las jornadas comiciales estatales sean coincidentes con la federal, el tiempo asignado en cada entidad federativa estará comprendido dentro del total disponible para las elecciones federales, de manera que no se duplicará la distribución de los espacios en las transmisiones en radio y televisión entre los partidos políticos, sino que en una sola dotación quedarán comprendidos, para cada uno, los tiempos oficiales requeridos para la contienda de candidatos en cargos de representación nacional y estrictamente local.

- Cuando las jornadas comiciales estatales no sean coincidentes con la federal, de todas formas la asignación de tiempos se hará en los términos de la ley, conforme a los criterios de la base III del artículo 41 constitucional.
- La distribución de los tiempos entre los partidos políticos, incluyendo a los de registro local, se realizará de acuerdo a los criterios señalados en el Apartado A de la base III del artículo 41 constitucional y lo que determine la legislación aplicable.
- Cuando a juicio del Instituto Federal Electoral el tiempo total en radio y televisión a que se refieren los Apartados A y B de la base III de artículo 41 constitucional fuese insuficiente, para sus propios fines o los de otras autoridades electorales, determinará lo conducente para cubrir el tiempo faltante, conforme a las facultades que la ley le confiera.

Por su parte, el artículo 116, fracción IV, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por virtud de la misma reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el trece de noviembre de dos mil siete, estableció de manera concisa que las Constituciones, y las leyes de los Estados en materia electoral, garantizarían que los partidos políticos accedan a la radio y la televisión conforme a las normas establecidas por el Apartado B de la base III del artículo 41 de la propia Constitución, regla normativa esta última enmarcada dentro del postulado rector del sistema Federal, instituido en el primer párrafo del mismo precepto constitucional, el cual establece que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los

Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la misma Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Esto significa que para la difusión de propaganda política en dichos medios de comunicación con fines electorales, las legislaturas estatales quedaron obligadas a adecuar su legislación al nuevo modelo de comunicación de los partidos políticos con la sociedad, instituido en la señalada base III, **conforme a la cual, las transmisiones de tiempos oficiales con cobertura local también debían ser administrados exclusivamente por el Instituto Federal Electoral, tanto durante las precampañas como de las campañas electorales, cuya jornada comicial fuera o no coincidente la programada para las elecciones federales, de forma tal que con la remisión que a dicha base hizo el artículo 116, fracción IV, inciso i), de la Constitución Federal, las legislaturas estatales tienen prohibido emitir leyes que otorguen a los concesionarios o permisionarios de la radio o televisión, cualquiera que fuera su modalidad, autorización alguna para proporcionar espacios diversos a los tiempos oficiales administrados por el Instituto Federal Electoral.**

Una vez establecido el marco constitucional que regula el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social propiedad del Estado (radio y televisión), es dable determinar si la disposición impugnada, resulta contraria o no a lo establecido en nuestra Norma Fundamental, para lo cual es necesario precisar su contenido:

“Artículo 25.- La soberanía del Estado reside esencial y originariamente en el pueblo, quien la ejerce por medio de sus legítimos representantes y a través de la iniciativa popular, referéndum, plebiscito y consulta popular en los términos establecidos en esta Constitución y en las leyes respectivas. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar esta Constitución, así como las demás leyes que de ella emanen.

La renovación de los poderes Legislativo, Ejecutivo y de los integrantes de los Ayuntamientos, se realizará mediante sufragio universal, libre, secreto y directo a través de elecciones libres, auténticas y periódicas, que se celebrarán el primer domingo de julio del año que corresponda, conforme a las siguientes bases:

...

III. En relación a la contratación y adquisición de tiempos en radio y televisión, se estará a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y leyes secundarias.

En la propaganda política o electoral que difundan los partidos, deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas.

Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales y hasta la conclusión de la respectiva jornada electoral, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social toda propaganda gubernamental. Las únicas excepciones a lo anterior, serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, y las necesarias para la protección civil, en casos de emergencia;

...”

En principio se advierte que, el Partido accionante impugna el primer párrafo de la base III impugnada, en cuanto establece que en relación a la contratación y adquisición de tiempos en radio y televisión,

se estará a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y leyes secundarias.

Ahora bien este Tribunal Pleno considera que son **infundados** los argumentos que esgrimió el promovente, pues si bien como se precisó, la base III apartado A del artículo 41 de la Constitución Federal, prohíbe a nivel federal, estatal y en el Distrito Federal: a los partidos políticos para contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión; a toda persona, para contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, y a toda persona, para la transmisión en territorio nacional de propaganda electoral contratada en el extranjero; lo cierto es que el precepto impugnado no autoriza a dicha contratación o adquisición, pues sólo señala que en ese tema se estará a lo dispuesto por la Constitución Federal y las leyes secundarias.

Esto es, en ese tema remite expresamente a lo que establece la Norma Fundamental, es decir, que remite a las prohibiciones respecto de tal adquisición o contratación, tal y como se dispone en la Carta Magna.

Del precepto impugnado se desprende que, contrario a lo que sostiene el promovente, el Constituyente Permanente local lejos de permitir la contratación y adquisición de tiempos en radio y televisión, lo que pretende es simplemente remitir en el tema a lo que establece la Constitución Federal; por lo que resulta acorde a la Constitución que dicho artículo envíe a la ley fundamental, pues en el ordenamiento supremo se regula el acceso a la radio y televisión de los partidos políticos y se establecen las prohibiciones atinentes en esta materia, y porque el acceso a la radio y televisión constituye una materia cuya

regulación exclusiva corresponde al legislador federal, lo cual se refleja en los artículos 41, base III y 116, fracción IV, inciso i) de la Constitución Federal y en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Así, la lectura del precepto impugnado debe hacerse conforme a las normas constitucionales referidas, y en este sentido, es posible concluir que todo lo relacionado a la contratación y adquisición de tiempos en radio y televisión está sujeto a las reglas, límites y prohibiciones previstas en la Constitución.

Por lo anterior, no resultan aplicables las tesis de jurisprudencia P./J. 100/2008 de rubro: ***“INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. ES LA ÚNICA AUTORIDAD FACULTADA PARA ADMINISTRAR LOS TIEMPOS OFICIALES EN RADIO Y EN TELEVISIÓN A QUE TENDRÁN ACCESO LOS PARTIDOS POLÍTICOS, INCLUSO TRATÁNDOSE DE ELECCIONES ESTATALES”***; y P./J. 99/2008, de rubro: ***“PERMISIONARIOS Y CONCESIONARIOS DE RADIO Y TELEVISIÓN. CONFORME A LOS ARTÍCULOS 41, BASE III, APARTADO B, Y 116, FRACCIÓN IV, INCISO I), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, LAS LEGISLATURAS ESTATALES TIENEN PROHIBIDO EMITIR LEYES QUE AUTORICEN A AQUÉLLOS PARA PROPORCIONAR ESPACIOS DIVERSOS A LOS TIEMPOS OFICIALES ADMINISTRADOS POR EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL”***, en las que se apoya la argumentación del concepto que se analiza, pues se refieren a supuestos jurídicos diferentes.

Por lo anterior, al resultar infundado el concepto de invalidez respectivo, procede reconocer la validez del artículo 25, base III, primer párrafo, de la Constitución Política del Estado de Durango.

NOVENO. Constitucionalidad del artículo segundo transitorio del Decreto 313 por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política del Estado de Durango, en cuanto establece que la regulación de las candidaturas ciudadanas serán aplicables en el proceso electoral correspondiente al año dos mil dieciséis. Así como, la omisión parcial legislativa de regular las candidaturas ciudadanas en la Ley Electoral del citado Estado.

El Partido promovente aduce que la disposición transitoria cuya invalidez reclama, no guarda conformidad con las bases establecidas en los artículos 35, fracción II, 40, 41, primer párrafo, 133 y tercero transitorio del Decreto de reformas y adiciones de la Constitución Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el nueve de agosto de dos mil doce, pues no obstante que en el Decreto 313 por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política del Estado de Durango, incluye y establece bases relativas a las denominadas candidaturas ciudadanas, conforme a lo dispuesto por el transitorio tercero del Decreto de reforma y adiciones a la Constitución Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el nueve de agosto de dos mil doce, mediante el transitorio segundo del Decreto 313, hace nugatorio el derecho establecido en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal, al establecer el ejercicio de las denominadas candidaturas ciudadanas hasta el año de dos mil dieciséis, no obstante que en el año de dos mil trece se celebraran elecciones ordinarias en el Estado de Durango para la renovación de los Ayuntamientos y el Congreso del Estado.

Asimismo, que se omite emitir la regulación de la denominadas candidaturas ciudadanas en la Ley Electoral del Estado de Durango,

por lo que se incurre en una omisión parcial legislativa contraria a las bases constitucionales que cita como violadas, en la misma dirección y sentido del artículo transitorio segundo del Decreto 313, de impedir y posponer hasta el año de dos mil dieciséis, el ejercicio del derecho de registro de candidaturas ciudadanas a los cargos de elección popular. Por lo que considera que la norma general que impugna y la omisión parcial legislativa que denuncia, son violatorias del artículo tercero transitorio del Decreto de reforma y adiciones de la citada Constitución Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el nueve de agosto de dos mil doce; en el que se estableció un plazo no mayor a un año para que los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, realicen las adecuaciones necesarias a su legislación derivadas del citado Decreto que estableció entre otros tópicos el derecho de registro de las denominadas candidaturas ciudadanas a los cargos de elección popular, derecho vigente desde el nueve de agosto de dos mil doce, cuyo ejercicio no puede ser pospuesto en los términos del artículo segundo transitorio del Decreto de reformas a la Constitución del Estado de Durango.

Que no obstante que en el Decreto 313, a pesar de que reconoce que en la Ley secundaria debe resolver los extremos que resulten de las candidaturas ciudadanas, para dictaminar las reglas exactas para su participación en el proceso electoral; por una parte pospone el ejercicio del derecho sin justificación alguna hasta el dos mil dieciséis y por otra, omite establecer las anunciadas reglas en la legislación secundaria. De lo que se colige que, la Legislatura y el Gobernador del Estado de Durango atienden de manera parcial en perjuicio de la vigencia y el ejercicio del derecho de registro de candidaturas ciudadanas, lo mandado por la Constitución Federal, dado que en la adición de reforma que realiza en el artículo 17, fracción III (Decreto 313) de la Constitución del Estado de Durango, incluye como

prerrogativa del ciudadano, el derecho de solicitar el registro de candidatos ante autoridad electoral, siempre que cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la Ley de la materia; y en el artículo 25 continúa señalando que tratándose del registro de candidaturas ciudadanas, se estará a lo previsto en la Ley de la materia, procedimiento que no se ha establecido, dejando inciertas las reglas con las cuales se podrá participar como candidato ciudadano, lo que dice se traduce en una omisión legislativa parcial.

Que con lo anterior, existe falta de certeza, objetividad y legalidad que debe existir en la participación de una contienda electoral, tal como se establece en el artículo 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal.

Que también existe violación al principio de supremacía constitucional previsto en el artículo 133 de la Constitución Federal, cuyo principio quiere decir que el poder constituyente, es distinto al poder constituido que es el órgano que surge por mandato del Poder Constituyente, que en este caso es el Congreso del Estado de Durango, quienes han recibido una investidura y sus facultades de una fuente superior a ellos mismos, como lo es la Constitución Federal, que está por encima de la voluntad particular de los órganos.

En principio, cabe aclarar que, no obstante que el partido promovente señala que se vulneran los artículos 40, 41, 35, fracción II, 116, fracción IV, inciso b) y 133, todos de la Constitución Federal, así como el artículo tercero transitorio del Decreto de reformas y adiciones de la Constitución Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el nueve de agosto de dos mil doce, lo cierto es que, de la lectura íntegra de su concepto de invalidez, se advierte que sus

argumentos van dirigidos en realidad a la transgresión de lo previsto en los artículos 35, fracción II, 116, fracción IV, inciso b) y 133, todos de la Constitución Federal, así como el artículo tercero transitorio del Decreto de reformas y adiciones de la Constitución Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el nueve de agosto de dos mil doce; por lo que, el estudio se centrará en dichos preceptos, máxime que no se advierte de qué manera podrían vulnerarse los restantes artículos, por lo que no hay lugar a suplir la deficiencia de la queja.

Como se dijo al estudiarse la constitucionalidad del artículo 25, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución local, el nueve de agosto de dos mil doce se reformó la Constitución Federal la cual tuvo entre otros, el propósito de contemplar a las candidaturas independientes como una forma de que los ciudadanos no puedan acceder a los puestos de elección popular de manera independiente a los partidos políticos, destacando que entre los derechos que la Constitución Federal concede al ciudadano mexicano se encuentra el derecho fundamental, de carácter político-electoral, de poder ser votado para todos los cargos de elección popular, esto es, tanto federales como locales, teniendo las calidades que establezca la ley, así como el de solicitar ante la autoridad electoral el registro como candidato a cualquiera de dichos cargos, de manera independiente a los partidos políticos; ello, siempre y cuando el ciudadano que solicite el registro cumpla con los **requisitos, condiciones y términos que determine la legislación**. Asimismo, se desprende que el derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde también a los partidos políticos.

Que del procedimiento legislativo correspondiente se desprende que, el objeto de la reforma, en cuanto hace a las candidaturas independientes, consistió fundamentalmente en incorporar este

derecho fundamental a la Carta Magna, por considerarse, entre otras cosas que el derecho de los ciudadanos al voto pasivo, es decir a la postulación como candidato a un cargo de elección popular, debe ser uno de los derechos ciudadanos que nuestra Constitución reconozca, en congruencia con lo dispuesto por los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano, en particular el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ***para que sobre esa base el legislador ordinario establezca los requisitos y procedimientos, derechos y obligaciones, que deberán cumplir y podrán ejercer quienes aspiren a un cargo de elección popular por fuera del sistema de partidos.***

Asimismo, que:

- La reforma conlleva la necesidad de realizar adecuaciones de fondo, de gran calado y complejidad, en las leyes electorales, tanto federales como locales.
- Para la reglamentación en la ley secundaria de las “candidaturas independientes”, deben atenderse ciertos lineamientos fundamentales, entre los que se indican:
 - Deberán establecerse requisitos de naturaleza cualitativa y cuantitativa a satisfacer por quienes pretendan registro bajo esa nueva modalidad.
 - Respecto a lo cuantitativo, al igual que en la normatividad existente en varios países, los aspirantes a registro como candidato independiente deberán comprobar, de manera fehaciente, contar con el respaldo de un número mínimo de

ciudadanos, de entre los inscritos en el padrón electoral o lista nominal de la demarcación que corresponda al cargo por el que pretenden registro; a esos requisitos deberán añadirse los relativos a una adecuada distribución territorial del respaldo ciudadano, pues no sería adecuado que, para poner el ejemplo más importante, quien pretenda ser registrado como candidato independiente a la Presidencia de la República, presente firmas de respaldo que se concentran de manera evidente en unas cuantas entidades federativas, o en una sola.

- Corresponderá al Congreso de la Unión, con base en el estudio de experiencias comparadas y de nuestra propia realidad, determinar los derechos y prerrogativas a las que, de ser el caso, tendrán derecho los candidatos independientes. Al respecto, el sistema de financiamiento público sujeto a reembolso que se presenta en un buen número de sistemas que admiten esta figura, resulta de especial atención. Habrá que prever lo necesario para, en su caso, permitir el acceso de candidatos independientes a los tiempos de Estado, considerando las bases establecidas en el artículo 41 constitucional.
- La ley deberá también dotar a las autoridades electorales, administrativa y jurisdiccional, de las normas aplicables a las actividades de campaña de los candidatos independientes, su aparición en la boleta electoral y el cumplimiento riguroso de sus obligaciones, en especial en lo relativo a transparencia de su financiamiento y gasto y a la debida rendición de cuentas.

Ahora bien, en los artículos transitorios de dicha reforma constitucional se estableció:

“ARTÍCULO PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

ARTÍCULO SEGUNDO. El Congreso de la Unión deberá expedir la legislación para hacer cumplir lo dispuesto en el presente Decreto, a más tardar en un año contando a partir de la entrada en vigor del mismo.

ARTÍCULO TERCERO. Los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberán realizar las adecuaciones necesarias a su legislación secundaria, derivadas del presente Decreto en un plazo no mayor a un año, contado a partir de su entrada en vigor.

ARTÍCULO CUARTO. Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente Decreto.”

De lo que se advierte que si bien las reformas constitucionales entraron en vigor al día siguiente de su publicación, esto es el diez de agosto de dos mil doce, lo cierto es que el Constituyente Permanente otorgó tanto al Congreso de la Unión como **a los Congresos de los Estados** y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, **un plazo no mayor a un año a partir de la entrada en vigor de las reformas relativas, para realizar las adecuaciones necesarias a la legislación secundaria, esto es, tienen hasta el diez de agosto de dos mil trece para realizarlas.**

Ahora bien, el partido promovente esencialmente aduce que existe una omisión legislativa calificable como relativa en competencia de ejercicio obligatorio, pues si bien se realizan adecuaciones a la Constitución local, lo cierto es que no se ha emitido la regulación pormenorizada en la Ley Electoral respectiva, lo cual obedece en principio o a lo establece el artículo segundo transitorio del Decreto 313, el cual a la letra indica:

*“SEGUNDO.- Las candidaturas ciudadanas a las que se refiere el presente decreto, deberán ser reguladas en las leyes de naturaleza electoral vigentes en el Estado de Durango **y serán aplicables en el proceso electoral correspondiente al año 2016.**”*

Del que se advierte que el Constituyente permanente local, si bien inició la adecuación a la que le obliga la Constitución Federal al reformar diversos preceptos de la Constitución local –en específico los artículos 17 y 25-, lo cierto es que señaló que dichas reformas serían aplicables hasta el proceso electoral correspondiente al año dos mil dieciséis.

De lo anterior, se advierte que no puede existir la omisión que acusa el partido promovente, pues como se advierte de manera diáfana del artículo tercero transitorio del Decreto por el que se reforman diversos preceptos de la Constitución Federal, publicado el nueve de agosto de dos mil doce los Congresos de los Estados cuentan con un plazo no mayor a un año a partir de la entrada en vigor de las reformas relativas, para realizar las adecuaciones necesarias a la legislación secundaria, esto es tienen hasta **el diez de agosto de dos mil trece** para realizar las adecuaciones aludidas.

Por tanto, si bien el Constituyente permanente local, inició la adecuación a la que le obliga la Constitución Federal al reformar los artículos 17 y 25 de la Constitución local, lo cierto es que aún se encuentra dentro del plazo otorgado a las legislaturas locales para adecuar la Ley Electoral del Estado. De ahí lo infundado del planteamiento del promovente.

Por otra parte, en lo relativo a la inconstitucionalidad del artículo segundo transitorio impugnado, tampoco asiste la razón al

promovente, pues al contar el Congreso del Estado todavía con el plazo otorgado en la reforma a la Constitución Federal de agosto pasado, para realizar las adecuaciones necesarias a la Ley Electoral del Estado de Durango, es evidente que no pueden todavía cobrar aplicación las normas de la Constitución local reformadas mediante el Decreto 313, sino que para que puedan ser aplicadas es necesario contar con el marco normativo que establezca de qué forma deberá realizarse el acceso de candidatos ciudadanos a puestos públicos, por lo que ante la falta de reglamentación es evidente que no podría aplicarse para el proceso electoral que iniciará el viernes siete de diciembre de dos mil doce ¹⁵, cuya jornada electoral se llevará a cabo en dos mil trece; pues de haberlo hecho así, entonces sí se violentarían los principios de certeza y legalidad que de conformidad con el artículo 116, fracción IV, inciso b) de la Constitución Federal, deben regir en el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales.

En consecuencia, el posponerse la aplicación de dichas normas constitucionales locales para el siguiente proceso electoral, esto es, en dos mil dieciséis, según el informe del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango¹⁶, una vez concluido el inminente –cuya jornada electoral se llevará a acabo el primer domingo de julio de dos mil trece-; en el que se contará lógicamente con el marco legal necesario, contrario a lo que afirma el promovente, lejos de contravenir las normas constitucionales que señala violadas, es acorde con los principios de certeza y legalidad que de conformidad con el artículo 116, fracción IV, inciso b) de la Constitución Federal, deben regir en el ejercicio de la función electoral.

¹⁵ Fojas 243 y 244 del expediente.

¹⁶ Foja 542 del expediente

Destacando que lo anterior, se debe a que en el caso, como se dijo, se encuentra todavía transcurriendo el plazo de un año otorgado por el Constituyente Permanente local, aunado a que el proceso electoral inmediato ya es inminente, pues iniciará el siete de diciembre de dos mil doce.

Por todo lo anterior, en el caso no existe violación a lo previsto en los artículos 35, fracción II, 116, fracción IV, inciso b) y 133, todos de la Constitución Federal, así como al citado artículo tercero transitorio; dado que no se hacen nugatorias las candidaturas independientes en la entidad, ni existe falta de certeza en la aplicación de la normatividad relativa, dado que precisamente se establece a partir de cuándo se aplicarán tales preceptos, ni de legalidad, pues justamente se pretende establecer el marco normativo a efecto de poder aplicar adecuadamente las reformas constitucionales locales reformadas contando para ello con un plazo otorgado por el Constituyente Federal y, por último al no haberse violado los aludidos preceptos constitucionales tampoco se rompe con la supremacía constitucional consagrada en el artículo 133 de la Norma Suprema.

DÉCIMO. AUSENCIA DE LÍMITE A LA SOBRRERREPRESENTACIÓN, VIOLACION EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. El Partido promovente señala la inconstitucionalidad del artículo 31 de la Constitución Política del Estado de Durango; en tanto omiten establecer la sexta base general del principio de representación proporcional, relativa al establecimiento de un límite a la sobrerrepresentación, conforme a los artículos 54 y 122, base primera, fracción III, segundo párrafo, de la Constitución Federal.

El promovente aduce que se omite atender y acatar todas y cada una de las bases generales del principio de representación proporcional en la elección de los diputados del Congreso del Estado, pues en el artículo 31 de la Constitución Política del Estado de Durango, se establecen y recogen las bases generales del principio de representación proporcional, con excepción del relativo al establecimiento de un límite a la sobrerrepresentación, lo que además de no ser conforme a las bases generales previstas en los artículos 54 y 122, base primera, fracción III, segundo párrafo, de la Constitución Federal, también resulta contrario a la base constitucional prevista en el inciso b), de la fracción IV, del artículo 116 de la Constitución Federal, en donde se prevé que las Constituciones y Leyes de los Estados en materia electoral garantizarán, entre otros aspectos, que en ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad, lo cual no es posible garantizar a cabalidad, cuando las autoridades a cargo de la asignación de diputados por el principio de representación proporcional así como las encargadas de calificar la constitucionalidad y legalidad de tal asignación, no cuentan con la base general de límite de sobrerrepresentación como lo prevé la Constitución Federal.

Que dentro de la función electoral deben existir las reglas que se ajusten a la certeza, legalidad y objetividad; pues al no existir base porcentual para la distribución de curules atendiendo a la votación electoral, no existen las reglas claras, lo que se traduce en una ilegalidad.

Que se está ante una omisión legislativa de carácter parcial, referida a una base general del principio de representación proporcional sin la cual no puede existir apego a la Constitución

Federal. Asimismo, que derivado del Decreto de reforma a la Constitución Federal, publicado el nueve de octubre de dos mil doce, se estableció un nuevo parámetro relacionado con la base general del principio de representación proporcional para los cuerpos legislativos de las entidades federativas, en el establecimiento del límite a la sobre representación, conforme al artículo 122, base primera, fracción III, segundo párrafo, de la Constitución Federal.

En este punto, este Tribunal Pleno, desestimó la presente acción de inconstitucionalidad, en atención a lo siguiente:

Tomando en consideración que la votación del proyecto, que proponía la inconstitucionalidad del artículo 31 de la Constitución del Estado de Durango, debido a que no establecen un límite a la sobre-representación del partido dominante; fue de seis votos a favor de los Señores Ministros Aguirre Anguiano, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández Sánchez Cordero y Ortiz Mayagoitia, a favor del proyecto; y de cinco votos de los Ministros Luna Ramos, Cossío Díaz, Franco González Salas, Záldivar Lelo de Larrea y Presidente Silva Meza, en contra, procede desestimar la acción.

La anterior declaratoria de desestimación, se sustenta en las siguientes razones:

El artículo 59 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 de la Constitución, previene que ***“En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título (III), en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II.”*** El artículo 73 de este Título señala: ***“Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley”***. El artículo 41, en sus fracciones III y V, dispone: ***“Las***

sentencias deberán contener: ...III.- Las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que en su caso se estimaren violados. ...V.- Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados y, en su caso, la absolucón o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen;...". Por otra parte, el artículo 72 del propio ordenamiento, establece: ***"Las resoluciones de la Suprema Corte sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, si fueren aprobadas por cuando menos ocho votos. Si no se aprobaron por la mayoría indicada, el Tribunal Pleno desestimar   la acción ejercida y ordenará el archivo del asunto"***. Esta disposición reproduce lo establecido por el párrafo quinto del artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal.

Del análisis concatenado de los dispositivos transcritos se sigue que al presentarse en el caso, la hipótesis descrita de una resolución mayoritaria, en el sentido de la inconstitucionalidad del precepto, pero que no alcanzó la mayoría exigida para invalidar la norma, debe hacerse, en un punto resolutivo de la sentencia, la declaración plenaria de la desestimación de la acción, sirviendo estas consideraciones como sustento.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Es parcialmente procedente pero infundada la acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido de la Revolución Democrática.

SEGUNDO. Se sobresee en esta acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos 41, numeral 1, fracción VII; 237, fracción II; y, 283 de la Ley Electoral del Estado de Durango, en los términos del considerando tercero de esta sentencia.

TERCERO. Se desestima la presente acción de inconstitucionalidad respecto de los vicios atribuidos al artículo 31 de la Constitución Política del Estado de Durango.

CUARTO. Se reconoce la validez de los artículos 25, bases II, párrafo tercero y III, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado de Durango y segundo transitorio del Decreto 313 publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veintisiete de agosto de dos mil doce.

QUINTO. Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el pronunciamiento de procedencia contenido en el punto resolutivo Primero y el punto resolutivo Segundo:

Por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia

y Presidente Silva Meza, se aprobaron las determinaciones consistentes en que es parcialmente procedente la presente acción de inconstitucionalidad y sobreseer respecto de los artículos 41, numeral 1, fracción VII; 237, fracción II; y, 283 de la Ley Electoral del Estado de Durango. Los señores Ministros Cossío Díaz y Franco González Salas votaron en contra (El señor Ministro Sergio A. Valls Hernández no asistió a la sesión celebrada el veintiséis de noviembre de dos mil doce).

En relación con el punto resolutivo Tercero:

Los señores Ministros Aguirre Anguiano; Pardo Rebolledo; Aguilar Morales, en contra de las consideraciones; Valls Hernández, en contra de las consideraciones; Sánchez Cordero de García Villegas, en contra de las consideraciones; y Ortiz Mayagoitia votaron a favor de la propuesta. Los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Presidente Silva Meza votaron en contra.

Por tanto, al no obtenerse una mayoría de ocho votos para declarar fundado el concepto de invalidez en el que se atribuyen vicios al artículo 31 de la Constitución Política del Estado de Durango, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo último, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 72 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, el Tribunal Pleno determinó desestimar la acción de inconstitucionalidad respecto del concepto de invalidez en el que se atribuyen vicios al artículo 31 de la Constitución Política del Estado de Durango.

Los señores Ministros Valls Hernández y Sánchez Cordero de García Villegas reservaron su derecho para formular voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo Cuarto:

Por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Silva Meza, se aprobó la determinación consistente en reconocer la validez del artículo 25, base II, párrafo tercero, de la Constitución Política del Estado de Durango. El señor Ministro Ortiz Mayagoitia votó en contra (El señor Ministro Sergio A. Valls Hernández no asistió a la sesión celebrada el veintiséis de noviembre de dos mil doce).

Los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales y Sánchez Cordero de García Villegas reservaron su derecho para formular sendos votos concurrentes.

Por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza, se aprobó la determinación consistente en reconocer la validez del artículo 25, base III, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado de Durango. Los señores Ministros Cossío Díaz y Franco González Salas votaron en contra de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad respecto de ese precepto.

Por unanimidad de once votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza, se aprobó la determinación consistente en reconocer la validez del artículo segundo transitorio del Decreto 313 publicado en el Periódico Oficial del Estado de Durango el veintisiete de agosto de dos mil doce.

En relación con el punto resolutivo Quinto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza.

El señor Ministro Presidente Silva Meza dejó a salvo el derecho de los señores Ministros para que formulen los votos que estimen pertinentes y declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

El señor Ministro Sergio A. Valls Hernández no asistió a la sesión celebrada el veintiséis de noviembre de dos mil doce, por estar disfrutando de vacaciones. Doy fe.

MINISTRO PRESIDENTE

JUAN N. SILVA MEZA.

MINISTRO PONENTE

JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LIC. RAFAEL COELLO CETINA

Esta foja corresponde a la **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 50/2012. PROMOVENTE: PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA.** Fallado el día veintisiete de noviembre de dos mil doce, en el sentido siguiente: **PRIMERO.** Es parcialmente procedente pero infundada la acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido de la Revolución Democrática. **SEGUNDO.** Se sobresee en esta acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos 41, numeral 1, fracción VII; 237, fracción II; y, 283 de la Ley Electoral del Estado de Durango, en los términos del considerando tercero de esta sentencia. **TERCERO.** Se desestima la presente acción de inconstitucionalidad respecto de los vicios atribuidos al artículo 31 de la Constitución Política del Estado de

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 50/2012.

Durango. **CUARTO.** Se reconoce la validez de los artículos 25, bases II, párrafo tercero y III, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado de Durango y segundo transitorio del Decreto 313 publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veintisiete de agosto de dos mil doce. **QUINTO.** Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Conste.

VOTOS PARTICULAR Y ACLARATORIO DEL MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 50/2012 PROMOVIDA EN CONTRA DE LAS REFORMAS REALIZADAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y A LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO.

Temas: a) Improcedencia de la acción de inconstitucionalidad en contra de una norma que si bien fue republicada mediante un decreto de reformas, no se modificó en su contenido; y, b) Falta de establecimiento del límite a la sobrerrepresentación.

El Partido de la Revolución Democrática promovió la acción de inconstitucionalidad 50/2012¹ en contra de reformas que se realizaron a la Constitución Política y a la Ley Electoral del Estado de Durango en diversos temas, pero en este voto únicamente me referiré a los temas enunciados.

El voto particular se refiere a la improcedencia de la acción en contra de la impugnación del artículo 25, base II, párrafo tercero de la Constitución del Estado de Durango ya que, en mi opinión, dicha norma no era un nuevo acto legislativo porque la reforma no modificó ninguno de sus elementos esenciales.

En este caso, los poderes legislativo y ejecutivo del Estado de Durango hicieron valer una causa de improcedencia en el sentido de que si bien dicho precepto se republicó, su redacción no cambió, sin embargo, el Tribunal Pleno —en aplicación del criterio mayoritario—, desestimó dicha causa y resolvió que la nueva publicación de dicho precepto mediante el Decreto 318 bastaba para considerarlo como un nuevo acto legislativo y por tanto se actualizaba la posibilidad de su impugnación mediante la acción de inconstitucionalidad, aun cuando su redacción hubiera quedado en los mismos términos de la norma anterior, ya que la reforma o adición a una disposición general es un acto legislativo en el que se observa el mismo procedimiento e idénticas formalidades a las que le dieron nacimiento a aquélla.

¹ Esta acción se discutió por el Tribunal Pleno en sesiones públicas de veintiséis y veintisiete de noviembre de dos mil doce, fallándose en la última de estas.

Así entonces, siendo consistente con mi criterio sobre el tema —el cual ya he explicado ampliamente en diversas ocasiones²—, considero que la acción de inconstitucionalidad debió haberse sobreseído respecto de la impugnación del artículo 25, base II, párrafo tercero de la Constitución del Estado de Durango³.

En cuanto al voto aclaratorio se refiere a la desestimación que se hizo en la acción de inconstitucionalidad respecto a la impugnación del artículo 31 de la Constitución Política del Estado de Durango⁴. Este

² Sobre este tema he formulado diversos votos particulares y cito sólo a manera de ejemplo —y no de forma limitativa— el elaborado en la acción de inconstitucionalidad 69/2008.

³ Cabe señalar que obligado por la votación mayoritaria sobre la procedencia de la acción en la impugnación de este precepto, comparto las consideraciones de la sentencia en el estudio de fondo en la que se declaró la validez del mismo (este estudio se encuentra en el considerando octavo de la sentencia y se refería a la contratación de tiempos en radio y televisión). El artículo 25, base II, párrafo tercero de la Constitución Política del Estado de Durango prevé:

“Artículo 25. La soberanía del Estado reside esencial y originariamente en el pueblo, quien la ejerce por medio de sus legítimos representantes y a través de la iniciativa popular, referéndum, plebiscito y consulta popular en los términos establecidos en esta Constitución y en las leyes respectivas. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar esta Constitución, así como las demás leyes que de ella emanen.

(...)

II. El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico.

(...)

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

⁴ El artículo 31 de la Constitución Política del Estado de Durango prevé:

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

Los partidos políticos registrarán del total de sus candidatos, a por lo menos un representante de la población duranguense migrante del Estado, en los términos que establezca la legislación electoral.

La elección de los diputados de representación proporcional, bajo el sistema de listas, deberá sujetarse a lo que en particular disponga la legislación electoral relativa, de conformidad con las siguientes bases:

I.- Para obtener la inscripción de sus listas, el partido político que lo solicite, deberá acreditar que tiene su registro y que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos doce distritos electorales uninominales;

II.- Tendrá derecho a que le sean asignados diputados electos según el principio de proporcionalidad, todo aquel partido que alcance al menos el 2.5% de la votación total emitida;

precepto fue impugnado por el partido promovente por considerar que no establecía un límite a la sobrerrepresentación de diputados en el Congreso local.

El proyecto propuesto utilizaba un criterio superado por el Tribunal Pleno sobre la aplicación de las bases federales como “principios orientadores” de la regulación local y citaba como fundamento para el estudio la tesis de jurisprudencia P./J. 69/98 de rubro “MATERIA ELECTORAL. BASES GENERALES DEL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL”, la cual ya no resultaba aplicable en atención a que el criterio actual del Tribunal Pleno se refiere a la no aplicación de los criterios federales para las entidades federativas, dado que existe una amplia libertad de configuración legislativa por parte del legislador local, sin que ello signifique que este no tenga ninguna limitación en cuanto a la regulación del principio de representación proporcional en su respectivo ámbito, ya que la regulación siempre evaluada bajo un parámetro de razonabilidad⁵.

Conforme a lo anterior, considero que lo que debía resolverse en el caso concreto era si resultaba esencial el establecimiento de un límite a la sobrerrepresentación para el funcionamiento del sistema en el Congreso del Estado de Durango, el cual está integrado por treinta diputados de los cuales trece son de representación proporcional.

III.- Al partido que se encuentre dentro de los supuestos señalados en las fracciones I y II de este Artículo, le serán asignados los diputados que correspondan de acuerdo al porcentaje de votos obtenidos en la circunscripción. La legislación electoral relativa, determinará las fórmulas electorales y los procedimientos que se observarán en dicha asignación; en todo caso, se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes; y

IV.- Ningún partido político podrá contar con más de diecisiete diputados electos por ambos principios.

La demarcación territorial de los diecisiete distritos electorales uninominales, será la que resulte de dividir la población total del Estado entre los distritos señalados y será fijada en la Ley Electoral”.

⁵ La votación en este tema ha sido por mayoría de 7 de los señores ministros: Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo y Aguilar Morales. El último precedente en el que se reiteró esta votación fue la acción de inconstitucionalidad 41/2012 y sus acumuladas 42, 43 y 45 resueltas en sesión de 31 de octubre de 2012.

El sistema de representación proporcional busca compensar la representatividad real de aquellos partidos que aun cuando tienen votación efectiva en distritos de mayoría relativa, no alcanzan a ganar ninguno de los distritos, compensándoles la representatividad real mediante la distribución de curules por el principio de representación proporcional.

En mi opinión, la limitación de diecisiete diputados por ambos principios que si existe en el sistema local asegura que los partidos pequeños sean compensados, sin que a un partido que haya obtenido un número de diputados igual que la totalidad de los distritos se le sigan distribuyendo curules por representación proporcional.

En efecto, localmente si se establece un límite a la sobrerrepresentación, ya que la Constitución del Estado de Durango prevé que ningún partido podrá tener por ambos principios diecisiete diputados, este es un límite clarísimo a la sobrerrepresentación que en términos porcentuales para el Estado de Durango significa un 56%, esta es precisamente una solución razonable porque mantiene las fórmulas y mantiene un equilibrio en este sentido.

Incluso, no como argumento de fundamentación, pero si como un contraste ilustrativo, sonaría extraño que el límite a la sobrerrepresentación fuera un elemento esencial del sistema, cuando la propia Constitución Federal al referirse al sistema de representación proporcional de los senadores no lo contempla. Se estaría afirmando que la misma Constitución establece un sistema de compensación que no cumple con las finalidades para el cual está ideado.

Por estas razones mi opinión era en el sentido de declarar la validez del artículo 31 de la Constitución Política del Estado de Durango impugnado.

MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ.

LPRZ/RMMG.

**VOTO RAZONADO QUE FORMULA EL MINISTRO
LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, EN LA
SENTENCIA RECAÍDA A LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 50/2012**

Me permito formular voto razonado en relación con el asunto citado en el encabezado, específicamente, por cuanto hace al tema que se analizó dentro del considerando identificado como “DÉCIMO”, en el que se analizó el argumento de inconstitucionalidad que hizo valer el partido accionante en relación con que la Constitución de Durango carece de un límite de sobrerrepresentación para el principio de representación proporcional.

En los conceptos de invalidez que, en relación con este tópico, hizo valer el Partido de la Revolución Democrática, sostuvo, en esencia, que dentro del artículo 31 de la Constitución local se omitió establecer la Base Sexta del principio de representación proporcional, relativa al establecimiento de un límite a la sobrerrepresentación, conforme a lo previsto en los artículos 54 y 122, Base Primera, fracción III, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que vulnera el artículo 116, fracción IV, inciso b), de la propia Ley Fundamental, al no ser posible garantizar, a cabalidad, dicha cuestión, en vista de la omisión legislativa parcial aludida.

Para atender estos argumentos, en el proyecto discutido por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se propuso, sustancialmente, declarar la invalidez del artículo impugnado, atento a los siguientes argumentos medulares:

- El Pleno de este Alto Tribunal ha sostenido que las entidades federativas están obligadas a integrar sus legislaturas con diputados de ambos principios (mayoría relativa y representación proporcional), en los términos que señalen sus leyes, y que la facultad de

VOTO RAZONADO

reglamentación respectiva es de las legislaturas estatales, sin que la Ley Fundamental prevea alguna disposición concreta al respecto;

- Así, debe entenderse que lo relativo a los porcentajes de votación requeridos, y las fórmulas de asignación de las diputaciones por el principio de representación es responsabilidad directa de las legislaturas estatales, aunque esta libertad no puede llegar a desnaturalizar las bases generales salvaguardadas por la Constitución General de la República, que garantizan la efectividad del sistema electoral mixto;

- En esta lógica, aunque no existe imperativo para imponer a los estados un modelo específico para la instrumentación de los sistemas de elección que dispone la Constitución Federal, siguiendo el espíritu de las disposiciones que los establecen, que deben tenerse como principios orientadores, debe asegurarse que los términos que se consideren en la legislación estatal permitan su real vigencia;

- Tomando como referencia el artículo 54 constitucional, este Alto Tribunal ha establecido las bases generales que deben cumplirse en relación con el principio de representación proporcional, y entre ellas se encuentra la consistente en que debe establecerse un límite a la sobrerrepresentación;

- En el sistema de representación proporcional debe perseguirse un equilibrio posible entre el porcentaje de votación obtenido por un partido, y el de los miembros del órgano de representación popular que le correspondan, para que cada curul corresponda a cierto número de sufragios, y así, la fuerza electoral se refleje de la forma más fiel posible;

- Aunque el partido accionante señale que se viola el artículo 122 constitucional, no debe soslayarse que dicho dispositivo jurídico es sólo aplicable para el Distrito Federal;

- Ahora bien, en lo que interesa, el precepto impugnado dispone que en el Estado habrá diecisiete distritos electorales, y que ningún partido podrá tener más de este número de diputados por ambos principios;

- No obstante, no se cumple con lo previsto en la base previamente referida, porque no se establece un límite a la sobrerrepresentación, como se corrobora con el diseño legal establecido para la repartición de diputados por el principio de representación proporcional;

- En cuanto al tema de la sobrerrepresentación, el Tribunal Pleno ha sostenido que las legislaturas locales no están obligadas a establecer el límite previsto en el artículo 54 constitucional, pero deben vigilar que el porcentaje que prevean no atente contra los fines y objetivos que se persiguen con el establecimiento del principio de representación proporcional, y el valor del pluralismo político;

- Es un hecho que debe establecerse el límite respectivo, lo que no ocurre en el caso y, por tanto, provoca que exista una deficiencia normativa, al no contener una previsión relativa a la base sexta, aun cuando esté adaptada a sus propias necesidades;

- Al respecto, es insuficiente que la norma prevea que ningún partido podrá contar con más de diecisiete diputados por ambos principios, pues ello corresponde a lo establecido en la base quinta del principio de representación proporcional, y resulta insuficiente para limitar la sobrerrepresentación, porque sus límites no se establecen sólo en cuanto al número de diputados de un partido político, sino que

VOTO RAZONADO

también se plasman considerando el porcentaje de la votación obtenida, en comparación con la representatividad en el órgano legislativo, partiendo de la proporción que representan los diputados con que cuenta cada fuerza política en el Congreso respectivo, considerando ambos principios, y

- En este tenor, la norma reclamada resulta deficiente, por la omisión de regular los límites a la sobrerrepresentación y, en consecuencia, al tratarse de una omisión legislativa, clasificable como relativa en competencia de ejercicio obligatorio, debe concluirse que resulta procedente y fundada la acción de inconstitucionalidad intentada, en relación con el artículo 31 de la Constitución local.

La propuesta en comento fue aprobada por una mayoría de seis Ministros, es decir, no obtuvo los votos necesarios, por disposición de ley, para declarar la invalidez del precepto y, consecuentemente, conforme a la normativa aplicable, se determinó desestimar la acción de inconstitucionalidad respecto de los vicios atribuidos al artículo de referencia.

En este escenario, y toda vez que, en su oportunidad, en relación con el análisis al que acabo de referirme, me pronuncié a favor del sentido de la consulta, aunque contra sus consideraciones, estimo que es importante expresar las razones con base en las cuales arribé a dicha conclusión.

Así las cosas, por principio de cuentas, me parece importante señalar el texto del artículo que el instituto político accionante estimó inconstitucional, que es del tenor literal siguiente:

Artículo 31. El Congreso del Estado se integrará con treinta diputados, de los cuales diecisiete serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa en distritos electorales uninominales, y trece que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante listas votadas en la

circunscripción plurinominal que corresponderá a la totalidad del territorio del Estado.

Los partidos políticos registrarán del total de sus candidatos, a por lo menos un representante de la población duranguense migrante del Estado, en los términos que establezca la legislación electoral.

La elección de los diputados de representación proporcional, bajo el sistema de listas, deberá sujetarse a lo que en particular disponga la legislación electoral relativa, de conformidad con las siguientes bases:

I.- Para obtener la inscripción de sus listas, el partido político que lo solicite, deberá acreditar que tiene su registro y que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos doce distritos electorales uninominales;

II.- Tendrá derecho a que le sean asignados diputados electos según el principio de proporcionalidad, todo aquel partido que alcance al menos el 2.5% de la votación total emitida;

III.- Al partido que se encuentre dentro de los supuestos señalados en las fracciones I y II de este Artículo, le serán asignados los diputados que correspondan de acuerdo al porcentaje de votos obtenidos en la circunscripción. La legislación electoral relativa, determinará las fórmulas electorales y los procedimientos que se observarán en dicha asignación; en todo caso, se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes; y

IV.- Ningún partido político podrá contar con más de diecisiete diputados electos por ambos principios.

La demarcación territorial de los diecisiete distritos electorales uninominales, será la que resulte de dividir la población total del Estado entre los distritos señalados y será fijada en la Ley Electoral.

Establecido lo anterior, debo manifestar, por principio de cuentas, que el argumento medular del accionante está basado en la existencia de una omisión legislativa, no absoluta, toda vez que el Poder Legislativo de Durango dejó de prever lo relacionado con el establecimiento de un porcentaje de sobrerrepresentación para el caso de la asignación de diputados por el principio de representación proporcional.

En relación con este tema, coincido con lo señalado originalmente en la consulta, pues el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en el sentido de que hay distintos tipos de omisión, como se desprende del criterio que a continuación se destaca:

“OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS. En atención al principio de división funcional de poderes, los órganos legislativos del Estado cuentan con facultades o competencias de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio, y en su desarrollo pueden incurrir en diversos tipos de omisiones. Por un lado, puede darse una omisión absoluta cuando aquéllos simplemente no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo; por otro lado, puede presentarse una omisión relativa cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes. Ahora bien, combinando ambos tipos de competencias o facultades -de ejercicio obligatorio y de ejercicio potestativo-, y de omisiones -absolutas y relativas-, pueden presentarse las siguientes omisiones legislativas: a) Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho; b) Relativas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o un mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente; c) Absolutas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide no actuar debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga; y, d) Relativas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente.”¹

Por otro lado, ha distinguido entre omisión absoluta, y deficiencia normativa, y ha determinado que esta última sí puede ser combatida a través de la acción de inconstitucionalidad, como se desprende del criterio siguiente:

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI BIEN ES IMPROCEDENTE CONTRA UNA OMISIÓN ABSOLUTA EN LA EXPEDICIÓN DE UNA LEY, NO LO ES CUANDO AQUÉLLA SEA RESULTADO DE UNA DEFICIENTE REGULACIÓN DE LAS NORMAS RESPECTIVAS. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la acción de inconstitucionalidad es improcedente contra la omisión de los Congresos de los Estados de expedir una ley, por no constituir una norma general que, por lo mismo, no ha sido promulgada ni publicada, los cuales son presupuestos indispensables para la procedencia de la acción. Sin embargo, tal

¹ Tesis 11/2006, Jurisprudencia, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, febrero de dos mil seis, página 1527, número de registro: 175,872.

criterio no aplica cuando se trate de una omisión parcial resultado de una deficiente regulación de las normas respectivas.”²

Finalmente, ha sostenido que la falta de regulación del límite de sobrerrepresentación se ha entendido como una omisión relativa que, por tanto, puede ser impugnada en esta vía, como se desprende de la tesis que a continuación se inserta:

“OMISIÓN LEGISLATIVA. LA FALTA DE REGULACIÓN DEL LÍMITE DE SOBRRERREPRESENTACIÓN DEL PARTIDO DOMINANTE EN EL CONGRESO DEL ESTADO DE TAMAULIPAS ES UNA OMISIÓN CLASIFICABLE COMO RELATIVA EN COMPETENCIA DE EJERCICIO OBLIGATORIO.

El principio de representación proporcional debe garantizar la pluralidad en la integración del órgano legislativo a través de un tratamiento equitativo, así como una representación de las minorías a través de un porcentaje mínimo de votación respecto de la votación total emitida para evitar la subrepresentación, y garantizar la representación real de los partidos políticos que constituyen una fuerza en el Estado, y que los votos obtenidos por éstos se vean realmente reflejados en la integración del Congreso estatal, pero evitando que los partidos dominantes alcancen un alto grado de sobrerrepresentación. Así, en relación con la normativa de las entidades federativas, las Legislaturas de los Estados, a fin de cumplir con el establecimiento del principio de proporcionalidad electoral tratándose de la integración de la Cámara de Diputados, deben observar la base sexta a que se refiere la jurisprudencia del Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación P./J. 69/98, de rubro: "MATERIA ELECTORAL. BASES GENERALES DEL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL.", consistente en regular los límites a la sobrerrepresentación, y de no observarla, incurren en una omisión legislativa clasificable como relativa en competencia de ejercicio obligatorio, acorde con la jurisprudencia P./J. 11/2006, de rubro: "OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS.", en razón de que el Congreso del Estado tiene el mandato constitucional de expedir el Código Electoral regulando de manera completa el principio de representación proporcional derivado del artículo 116, fracción II, en relación con el 54, de la Constitución General de la República, por lo que no puede desatender el establecimiento de un límite a la sobrerrepresentación del partido dominante en el Congreso local.”³

² Tesis 5/2008, Jurisprudencia, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, noviembre de dos mil nueve, página 701, número de registro: 166,041. Deriva de la acción de inconstitucionalidad 24/2004, resuelta el dos de agosto de dos mil siete, por unanimidad de diez votos con los puntos resolutorios de la sentencia, y mayoría de nueve, en favor del criterio contenido en esta tesis, ausente el Ministro Silva, que fue ponente, y disintiendo el Ministro Franco.

³ Tesis 15/2010, Jurisprudencia, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, febrero de dos mil diez, página 2325, número de registro: 165,210. Deriva de la acción de inconstitucionalidad 21/2009, resuelta el veinticinco de agosto de dos mil nueve, por mayoría de ocho votos,

VOTO RAZONADO

En mi opinión, lo dicho resulta relevante, porque el concepto de invalidez que formula el accionante se construye sobre la base de que la legislatura estatal omitió incorporar el porcentaje relativo al límite a la sobrerrepresentación en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional y, consecuentemente, me parece que puede ser combatido a través del presente medio impugnativo, al ser un tópico que encuadra en los criterios aludidos con antelación.

En otro aspecto, por ser el tema medular del concepto de invalidez que se razona, resulta relevante recordar que, como adelanté, en relación con el artículo 31 de la Constitución de Durango, dentro de la consulta analizada por este Tribunal Pleno se proponía declarar inconstitucional este precepto y, como se desprende de las consideraciones que la sostenían, a las que hice referencia con anterioridad, dicha conclusión se apoyaba en los principios desarrollados por la Constitución Federal, en torno a los sistemas de elección de los que habla, en lo que importa al caso, el de representación proporcional, aunque se precisó que ello no implicaba imponer a los estados un modelo específico sobre el particular.

No obstante esto último, en mi opinión, la referencia al modelo federal fue determinante, tanto así, que la inconstitucionalidad referida se concluyó a partir de lo establecido en el artículo 54 de la Ley Fundamental, al señalarse que el artículo combatido no incluía una consideración correlativa a una de las bases generales previstas en el dispositivo jurídico invocado que, según se estimó, debían observar las legislaturas de los estados.

En relación con este tema, como indiqué al inicio del presente voto, yo me manifesté a favor del sentido de la consulta, aunque me aparté de las consideraciones originalmente propuestas pues, sobre el

ausente el Ministro Valls, y disintiendo de la consulta los Ministros Luna y Franco, bajo la ponencia del Ministro Azuela.

particular, en diversos precedentes me he pronunciado contra la remisión al modelo federal para determinar los principios que rigen el sistema de distribución de diputados de representación proporcional, y por la aplicación de lo señalado en la jurisprudencia 140/2005, con rubro: **“REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. LAS BARRERAS LEGALES QUE ESTABLEZCAN LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS PARA EL ACCESO A DIPUTADOS POR ESE PRINCIPIO DEBEN SER RAZONABLES”**.

Lo anterior, puede corroborarse al consultar lo fallado en las diversas acciones de inconstitucionalidad 14/2010, y sus acumuladas, 15/2010, 16/2010 y 17/2010; además de la identificada con el número 26/2011 y su acumulada, 27/2011, y también la relativa al expediente 41/2012, y sus acumuladas, 42/2012, 43/2012 y 45/2012.

En el caso, me parece que aun cuando se pretendió matizar la referencia a la Constitución General de la República, en lo relativo a la distribución de diputados de representación proporcional, con el argumento de que las bases desarrolladas en el referido artículo 54 sólo servían como criterio orientador, de cualquier forma se invoca este modelo para determinar la inconstitucionalidad del precepto y, por tanto, estimo que esta propuesta es contraria a la posición que he mantenido sobre el particular.

En mi concepto, el precepto analizado sí es inconstitucional pues, por principio de cuentas, considero que debería preverse, dentro de la Constitución local, un límite a la sobrerrepresentación, el cual debería desarrollarse en la legislación secundaria.

Lo anterior, atento a la naturaleza y finalidades del principio de representación proporcional, encaminado a garantizar la pluralidad en la integración de los órganos legislativos y que, por tanto, persigue la

VOTO RAZONADO

conversión de votos en escaños, y pretende lograr un equilibrio o correspondencia entre los porcentajes de los votos obtenidos por cada partido, y el de su representatividad ante el órgano legislativo estatal, de forma que en él quede garantizada la representación real de los institutos políticos, incluso los minoritarios, en el órgano legislativo del Estado.

En mi opinión, que la norma contemple un tope máximo de diputados por ambos principios, es insuficiente para limitar la sobrerrepresentación pues, para determinar este supuesto, deben tomarse en cuenta diversos elementos como, por ejemplo, el porcentaje de votación obtenida en comparación con la representatividad del órgano legislativo, partiendo de la proporción que representan los diputados con los que cuenta cada instituto político, contando los de mayoría relativa, y también los de representación proporcional.

Las consideraciones que he expresado, eran sostenidas, medularmente, en la propuesta que se sometió a discusión del Pleno y, en mi concepto, eran suficientes para resolver el tema al que he hecho referencia sin que, a mi juicio, fuera necesario acudir a las bases previstas en la Constitución General de la República en relación con las diputaciones federales, siendo esta la razón que me convenció para expresar mi voto, en relación con este tema, en el sentido en que lo hice.

ATENTAMENTE

MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES