

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2008  
Y SUS ACUMULADAS 127/2008 Y 128/2008.**

**PROMOVENTES: PARTIDO POLÍTICO ACCIÓN  
NACIONAL, DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA  
SEXAGÉSIMA CUARTA LEGISLATURA DEL  
CONGRESO DEL ESTADO DE DURANGO Y  
PARTIDO POLÍTICO DE LA REVOLUCIÓN  
DEMOCRÁTICA.**

**MINISTRO PONENTE: SERGIO A. VALLS HERNÁNDEZ.  
SECRETARIA: LAURA GARCÍA VELASCO.**

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la  
Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al  
**veintiocho de septiembre de dos mil nueve.**

**Vo. Bo.**

**VISTOS; Y  
RESULTANDO:**

**Cotejó:**

**PRIMERO.-** Por escritos recibidos el doce de diciembre de  
dos mil ocho, en la Oficina de Certificación Judicial y  
Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación,

Germán Martínez Cázares, en su carácter de Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional y Miguel Ángel Jáquez Reyes, Noel Flores Reyes, José Luis López Ibáñez, Adán Sáenz Segovia, Alfredo Miguel Herrera Deras, Julio Alberto Castañeda Castañeda, Claudia Ernestina Hernández Espino, Bernardo Ceniceros Núñez, Juan José Cruz Martínez y Mario Miguel Ángel Rosales Melchor, diputados integrantes de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Durango, así como por escrito recibido en la misma fecha, en el domicilio particular del funcionario autorizado para recibir promociones fuera del horario de labores de este Alto Tribunal, Jesús Ortega Martínez, en su carácter de Presidente Nacional del Partido de la Revolución Democrática; promovieron acción de inconstitucionalidad, solicitando la invalidez de la norma que más adelante se señala, emitida y promulgada por las autoridades que a continuación se precisan:

En la acción presentada por el Partido Acción Nacional:

**II. LOS ÓRGANOS LEGISLATIVO Y EJECUTIVO QUE HUBIEREN EMITIDO O PROMULGADO LAS NOMAS GENERALES IMPUGNADAS --- A) ÓRGANO LEGISLATIVO EMISOR: La H. Sexagésima Cuarta Legislatura del Estado Libre y Soberano de Durango, con domicilio en Calle 5 de Febrero, Número 900 Poniente, Colonia Centro, Código Postal 34000, Durango, Durango. --- B) ÓRGANO EJECUTIVO PROMULGADOR: El C. Gobernador Constitucional del Estado Libre y**

***Soberano de Durango, con domicilio en Calle 5, Número 800, entre C. Bruno Martínez y C. Zaragoza, Colonia Centro, Código Postal 34000, Durango, Durango. --- Se señala al Secretario General de Gobierno, en su carácter de autoridad refrendadora de los actos realizados por el C. Gobernador y responsable de la publicación del decreto aquí combatido en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Durango, con igual domicilio que el C. Gobernador del Estado. --- III. LA NORMA GENERAL CUYA INVALIDEZ SE RECLAMA Y EL MEDIO OFICIAL EN QUE SE HUBIERE PUBLICADO --- La invalidez del Decreto Número 187, por el que se reforman los artículos 25 y 120 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango.***

En la acción ejercida por los diputados integrantes de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Durango:

***II) Órgano legislativo y ejecutivo que emitió y promulgó las normas generales impugnadas.- El órgano legislativo es la Honorable Sexagésima Cuarta Legislatura del Estado de Durango y el Ejecutivo lo es el C. Gobernador del Estado de Durango, así como el Secretario General de Gobierno del mismo Estado, en términos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano***

*de Durango. --- III) Norma general cuya invalidez se reclame y el medio oficial en que se hubiere publicado.- La contenida en el Decreto (187) ciento y siete, que se diera a conocer a través del Periódico Oficial del Estado correspondiente al día miércoles (12) doce de noviembre de (2008) dos mil ocho, porque ilegal e inconstitucionalmente se aprueban los artículos (25) veinticinco y (120) ciento veinte de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, referente a la reforma electoral local que, conforme a la reforma electoral federal, debió de darse cumplimiento a los preceptos reformados, conforme a los lineamientos y bases del nuevo sistema electoral mexicano, reforma que no se dio cumplimiento en el sistema electoral para el Estado de Durango.*

En la acción promovida por el Partido Revolución Democrática:

**ÓRGANOS RESPONSABLES.-** Lo es el Congreso del Estado Libre y Soberano de Durango, como autoridad que emite la ley que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango. --  
- Lo es el Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Durango, como autoridad que promulgó y publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango, las reformas a la

**Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango. --- NORMA GENERAL CUYA INVALIDEZ SE RECLAMA.-** El contenido de la publicación en el Periódico Oficial de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango y que, para el caso que nos ocupa, se consideran (sic) como inconstitucionales (sic) el artículo 25 de dicho ordenamiento. --- **MEDIO OFICIAL EN QUE FUE PUBLICADA LA NORMA GENERAL IMPUGNADA.-** Periódico Oficial, en el Número 187, publicado en el Gobierno Constitucional del Estado de Durango, Tomo CCXIX, Número 6, de fecha miércoles 12 de noviembre de 2008, mediante el cual el H. Congreso del Estado de Durango, en su carácter de autoridad emisora y el H. Gobernador Constitucional del Estado de Durango, en su carácter de autoridad promulgadora, reforman la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango.

**SEGUNDO.-** El Partido Acción Nacional señaló, como antecedentes de la norma impugnada, los siguientes:

**ANTECEDENTES --- 1.-** En la sesión ordinaria número 071213, celebrada con fecha 13 de diciembre de 2007, los CC. Diputados Jorge Herrera Delgado, Miguel Ángel Jáquez Reyes, Juan José Cruz Martínez, José Arreola Contreras,

***Servando Marrufo Fernández y Francisco Villa Maciel, Coordinadores de los Grupos Parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional, Partido Acción Nacional y representantes de los Partidos Políticos del Trabajo, de la Revolución Democrática, Duranguense y Nueva Alianza, respectivamente, de la LXIV Legislatura, presentaron iniciativa de reforma al artículo 25 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango. Dicha iniciativa se adjunta como 'ANEXO 3'. --- 2.- Asimismo, con fecha 14 de diciembre de 2007, el C. Diputado Servando Marrufo Fernández, representante del Partido Duranguense, presentó, en la misma fecha, iniciativa de reforma a los artículos 25 y 120 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango. Dicha iniciativa se adjunta como 'ANEXO 4'. --- 3.- Los días 13 y 15 de diciembre de 2007, respectivamente, el Presidente de la Mesa Directiva del H. Congreso del Estado turnó a la Comisión de Estudios Constitucionales del H. Congreso del Estado, las iniciativas de referencia. --- 4.- Con fechas 6 y 7 de febrero de 2008, la Comisión de Estudios Constitucionales del Congreso del Estado publicó en los periódicos denominados El Siglo de Durango y Contacto Hoy, respectivamente, las iniciativas mencionadas en el antecedente identificado con el número 2. Se adjuntan en copia***

*simple como 'ANEXO 5'. --- Ante la trascendencia social que implicaban dichas iniciativas, el Poder Legislativo optó por dejar a un lado la opinión de la sociedad civil, toda vez que no se realizaron foros, ni consultas públicas, ni mesas redondas o de análisis de la opinión ciudadana respecto de las iniciativas propuestas. --- 5.- El día 25 de enero de 2008, la Comisión de Puntos Constitucionales del Congreso del Estado solicitó al H. Tribunal Superior de Justicia del Estado, la opinión respecto de las iniciativas, de conformidad con lo que establece el artículo 130, fracción I, de la Constitución Local. --- Con fecha 16 de abril de 2008, el H. Tribunal Superior de Justicia del Estado emitió y remitió su opinión a la Comisión de Estudios Constitucionales, respecto de las iniciativas. Se adjunta, como 'ANEXO 6', copia del escrito mediante el cual se solicitó a la Presidencia de la Mesa Directiva del Congreso expediera copia certificada, misma que, a la fecha de presentación de la presente demanda, no ha sido expedida. En tal virtud, solicito a esa H. Suprema Corte que, al momento de solicitar el informe circunstanciado, ordene que se remita la copia certificada que con la debida oportunidad se solicitó. --- 6.- El día 25 de enero de 2008, la Comisión de Estudios Constitucionales solicitó al H. Poder Ejecutivo del Estado, la opinión respecto de las iniciativas, de conformidad con lo que establece el artículo 130,*

*fracción I, de la Constitución Local. --- Con fecha 24 de marzo de 2008, el H. Poder Ejecutivo del Estado emitió y remitió su opinión a la Comisión de Estudios Constitucionales, respecto de las iniciativas. Se adjunta, como 'ANEXO 7', copia del escrito mediante el cual se solicitó a la Mesa Directiva del Congreso expediera copia certificada de la opinión, misma que, a la fecha de presentación de la presente demanda, no ha sido expedida. En tal virtud, solicito a esa H. Suprema Corte que, al momento de solicitar el informe circunstanciado, ordene a la autoridad la remisión de la copia certificada que oportunamente se solicitó. --- 7.- El día 25 de enero de 2008, se solicitó a los treinta y nueve (39) HH. Ayuntamientos del Estado de Durango, la opinión respecto de las iniciativas. --- Asimismo, con fechas 9 de abril, 29 de mayo, 9 y 26 de junio, 4, 7, 8, 9 y 10 de julio y 8 de agosto, todas de este año, respectivamente, veintitrés (23) HH. Ayuntamientos del Estado de Durango emitieron y remitieron su opinión respecto de las iniciativas. Se adjunta, como 'ANEXO 8', copia del escrito mediante el cual se solicitó a la Mesa Directiva del Congreso expediera copia certificada de las opiniones, mismas que, a la fecha de presentación de la presente demanda, no han sido expedidas. En tal virtud, solicito a esa H. Suprema Corte que, al momento de solicitar el informe circunstanciado,*

*ordene la remisión de las copias certificadas que se solicitaron. --- Cabe destacar que el cómputo preliminar que realizó la Comisión de Estudios Constitucionales del H. Congreso del Estado fue respecto de los HH. Ayuntamientos que manifestaron su conformidad con la iniciativa, es decir, manifestaron que era pertinente una reforma a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, en concordancia con lo establecido por la fracción I del numeral 130 de la Constitución Local, pues la obligación de reformar la Constitución Local, en los aspectos atinentes a la reforma, derivaba, precisamente, de un mandato de la Constitución Federal. --- En este sentido, es claro que los HH. Ayuntamientos, en esta primera etapa del procedimiento legislativo (fracción I del artículo 130 constitucional) manifestaron simplemente su conformidad con que se discutieran las iniciativas, mas sin embargo, dicha circunstancia no significa que de igual forma votarían a favor del dictamen final que eventualmente aprobarían los diputados, lo cual es propio de otro acto parcial e independiente del proceso legislativo duranguense, como se abundará más adelante. --- 8.- Así, el día 3 de noviembre de 2008, el Presidente de la Comisión de Estudios Constitucionales convocó a reunión de la Comisión, a llevarse a cabo el día 4 del mismo mes y año. --- Cabe destacar que, en el citatorio*

*que emitió la Presidenta de la Comisión, señaló que la reunión de trabajo era, expresa y textualmente, con el objeto de desahogar las iniciativas turnadas a la Comisión. Se adjunta, como 'ANEXO 9', copia simple del citatorio. --- 9.- No obstante lo anterior y para sorpresa de todos los integrantes de la Comisión, dichas iniciativas NO fueron analizadas, estudiadas, ni puestas a consideración de los integrantes de la Comisión, sino que, en ese mismo acto, los CC. Diputados Maribel Aguilera Chaírez, Rosauro Meza Sifuentes y Juan Moreno Espinoza, del Partido Revolucionario Institucional, presentaron un proyecto de dictamen donde pretendían reformar los artículos 25, 31, 64, 94, 97 y 120 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, a efecto de que se estudiara y analizara a las 18:00 horas del día 4 de noviembre de 2008. --- El día 4 de noviembre de 2008, continuó la sesión de la Comisión de Estudios Constitucionales, con el objeto de analizar las iniciativas presentadas con fechas 13 y 15 de diciembre de 2007, así como el proyecto de dictamen presentado por los diputados del Partido Revolucionario Institucional. --- Durante el desarrollo de la sesión de la Comisión, la C. Diputada Claudia E. Hernández Espino realizó observaciones a las opiniones formuladas por el H. Tribunal Supremo (sic) de Justicia del Estado, por*

*el Poder Ejecutivo Estatal y por los Ayuntamientos, respecto de las iniciativas presentadas con fechas 13 y 15 de diciembre de 2007. --- Asimismo, objetó el proyecto de dictamen presentado por los diputados del Partido Revolucionario Institucional un día antes, argumentando que no era jurídicamente procedente la reforma a los artículos 31, 64, 94 y 97 de la Constitución Local, pues no había mediado iniciativa para reformar dichos artículos, sino simplemente un dictamen, con lo cual, de aprobarse en el seno de dicha Comisión, se vulneraría el contenido del artículo 130 de la Constitución Local, mismo que establece el procedimiento de reforma a la Constitución Local, el cual es un método o sistema rígido. --- Acto seguido, el Presidente de la Comisión decretó un receso, que se prolongó casi dos horas. --- 11.- Una vez reanudada la sesión, el mismo día 4 de noviembre de 2008, los CC. Diputados del Partido Revolucionario Institucional presentaron al seno de la Comisión, un nuevo anteproyecto de dictamen de reforma a los artículos 25 y 120 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango. Dicha circunstancia se acreditará con el acta que deberá remitir el H. Congreso, misma que fue solicitada formalmente. --- En virtud de lo anterior, es importante destacar que fue a partir de las 19:00 (sic) a las 19:30 horas del día 4 de noviembre de 2008, el momento en que dio inicio el*

*proceso legislativo del cual surgió el Decreto Número 187, que reforma la Constitución Estatal, norma de carácter general aquí reclamada, ello, pues fue éste el momento en el que se comenzó el análisis del dictamen presentado un día antes en el seno de la Comisión de Estudios Constitucionales del Congreso del Estado, soslayando por completo las iniciativas presentadas en diciembre del año 2007. --- 12.- Así las cosas, el día 6 de noviembre de 2008, en el seno de la Comisión de Estudios Constitucionales, se aprobó, por mayoría de los diputados del Partido Revolucionario Institucional, el anteproyecto de dictamen que propuso el Partido Revolucionario Institucional el día 4 de noviembre. Dicho dictamen fue observado en sus términos por la C. Diputada Claudia Ernestina Hernández Espino, del Partido Acción Nacional. Se adjunta copia simple del dictamen aprobado y firmado por la Comisión. --- Este mismo día, por la noche, se sometió al Pleno del Congreso el dictamen, aprobado en Comisión y fue votado por los diputados, siendo 20 votos a favor y 6 en contra. Copia certificada del acta de las sesiones de 4 y 6 de noviembre de 2008, se solicitó a la Mesa Directiva del Congreso, misma que, a la fecha, no ha sido expedida, por lo que se solicita a esa H. Corte las requiera en el momento procesal oportuno. Se adjunta, como 'ANEXO 10', original de dicho escrito. --- 13.- Con fecha 12 de noviembre*

**de 2008 e incumpliendo el contenido del artículo 130, fracción II, de la Constitución Local, pues no se cumplimentó el derecho de los Ayuntamientos a votar la reforma constitucional, el C. Gobernador ordenó que se publicara el Decreto Número 187 en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.**

Adicionalmente, como antecedentes, los diputados integrantes de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Durango manifestaron:

**ANTECEDENTES --- 1.- Con fecha del día (12) doce del mes de noviembre del año (2008) dos mil ocho, fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Durango Número (6) seis extraordinario, el DECRETO NÚMERO 187 (ciento ochenta y siete), por medio del cual la LXIV Legislatura del Estado de Durango, el Ejecutivo y el Secretario General de Gobierno del Estado de Durango, proceden a la promulgación de la REFORMA CONSTITUCIONAL del Estado Libre y Soberano de Durango, en sus artículos 25 y 120. --- 2.- Con fecha (5) cinco de noviembre de 2008, los CC. Diputados del Partido Revolucionario Institucional, Maribel Aguilera Chaírez, Rosauro Meza Sifuentes y Juan Moreno Espinoza, presentaron un anteproyecto de dictamen de decreto a la Comisión de Estudios Constitucionales, en el cual proponen: ‘... Se reforman los artículos 25, 31, 64, 96, 97 y 120,**

*todos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, para quedar en los siguientes términos: ...'. --- 3.- Asimismo, con fecha 6 de noviembre de (2008) dos mil ocho, la C. Diputada Claudia Ernestina Hernández Espino, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentó objeciones al anteproyecto de dictamen de decreto, que contiene reforma a los artículos 31, 64, 96 y 97, todos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango. --- 4.- Con fecha (6) seis de noviembre de (2008) dos mil ocho, en sesión ordinaria celebrada por la LXIV Legislatura del Congreso del Estado de Durango, se presentó y aprobó el dictamen de las Comisiones de Gobernación y de Legislación y Puntos Constitucionales sobre la iniciativa de reforma a la Constitución Local, constituyendo el Decreto Número 187, que contiene reformas a los artículos 25 y 129 del ordenamiento señalado, lo que acreditamos con la documentación anexa. --- 5.- La mencionada reforma a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, fue promulgada por el C. ISMAEL HERNÁNDEZ DERAS, Gobernador Constitucional del Estado de Durango y publicada en el Periódico Oficial del Estado Número (6) seis extraordinario, con fecha (12) doce de noviembre de (2008) dos mil ocho, circunstancia que*

***demostramos con el documento que se agrega a este ocurso.***

Por su parte, el Partido de la Revolución Democrática señaló, como antecedentes, los siguientes:

***ANTECEDENTES --- ÚNICO: El día 12 de noviembre de 2008, el Gobernador del Estado Libre y Soberano de Durango, publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango, el decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango. --- Dicha publicación fue realizada a pesar de que algunas de las disposiciones reformadas resultan ser inconstitucionales y que, al no resultar conformes con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en este escrito se combaten.***

**TERCERO.-** El Partido Acción Nacional formuló, en síntesis, el siguiente concepto de invalidez:

El Decreto Número 187, que reforma los artículos 25 y 120 de la Constitución Estatal, debe ser declarado inconstitucional, al no haberse cumplido con las formalidades establecidas en la Constitución Política del Estado de Durango, para llevar a cabo el procedimiento de reforma constitucional local, contraviniendo así el principio de legalidad consagrado en el artículo 16, primer párrafo, de la Constitución Federal, en virtud de que, al llevarlo a

cabo, el Congreso del Estado se apartó de los principios democráticos y de rigidez constitucional que derivan de las premisas básicas contenidas en los artículos 39, 40, 41, 115, 116 y 135 de la Constitución Federal.

De acuerdo con el principio de legalidad, las autoridades sólo pueden actuar cuando la ley se los permite y en la forma y términos que las propias normas determinan. En este sentido, resulta claro que las autoridades legislativas están sujetas al principio de legalidad, a efecto de adecuar o ajustar sus actuaciones al procedimiento que los textos normativos y la Constitución les imponen para emitir actos generadores de situaciones jurídicas válidas.

Dado que, en la presente acción, lo que se reclama son vicios en el procedimiento legislativo, debe tenerse en cuenta el contenido de los artículos 39, 40, 41, 49, 115, párrafo primero, 116 y 124 de la Constitución Federal, de los que derivan los principios y valores democráticos.

Así, toda vez que uno de los elementos esenciales de la democracia en nuestro sistema de gobierno es la representación pública, en un Estado democrático, como el mexicano, la Constitución Federal impone a los procedimientos legislativos ciertos formalismos que se traducen en ciertos requisitos, como los principios de publicidad y participación en la creación, reforma, modificación o supresión de las normas, de modo tal que, para lograr el respeto de los principios de democracia y representatividad que consagra la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos, no sólo reviste importancia el contenido de las leyes, sino, además, la forma en que son creadas o reformadas.

Si bien el artículo 124 constitucional establece, por exclusión, las facultades que corresponden a los Estados, ello no significa que éstos, dentro de sus textos normativos, puedan modificar o anular los principios o bases del modelo federal, ni mucho menos, los del Estado constitucional.

El artículo 116 de la Constitución Federal únicamente establece las bases para la integración y elección de los miembros de los Poderes Legislativos de los Estados, esto es, el número de integrantes, el principio de no reelección inmediata de los diputados y la elección de diputados mediante los principios de mayoría relativa y de representación proporcional; sin embargo, tal dispositivo no prevé las reglas específicas que los Poderes Legislativos deben aplicar en el desarrollo del procedimiento legislativo.

Por tanto, de conformidad con los artículos 116 y 124 constitucionales, es facultad de las Legislaturas Estatales regular estos aspectos, aunque sin vulnerar lo dispuesto en la Constitución Federal.

Los argumentos antes expuestos han sido desarrollados por la Suprema Corte de Justicia, en las diversas acciones de inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006 y 107/2008 y sus acumuladas 108/2008 y 109/2008 y se

vinculan estrechamente con el criterio que ese mismo Alto Tribunal sostuvo al resolver la acción de inconstitucionalidad 9/2005, en el sentido de que la violación a las formalidades del procedimiento legislativo puede abordarse desde la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa, elegida como modelo de Estado, de acuerdo con los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que siempre prevalece el voto, como medio de perfeccionamiento jurídico de los actos legislativos.

Como antes se apuntó, la validez de las normas jurídicas no depende únicamente de su contenido, sino también de ciertos elementos relativos a la forma de creación de cada precepto. En este sentido, la Constitución y la Ley Orgánica del Congreso, ambas del Estado de Durango, establecen un procedimiento rígido y estricto respecto de las reglas y procedimientos que debe cumplir el legislador ordinario cuando legisla sobre tal o cual materia. Es así que cuando dichas exigencias quedan debidamente cumplimentadas, el precepto legal reformado es válido, pues su validez deriva, precisamente, del cumplimiento de tales exigencias.

El Constituyente Permanente Estatal se integra por las dos terceras partes de los diputados y por el voto de la mayoría de los Ayuntamientos; luego entonces, si faltare alguno de ellos, no se podría jurídicamente concebir una reforma o adición válida a la Constitución Política del Estado, pues el Constituyente Local así lo ha dispuesto.

Ahora bien, así como la exteriorización de la voluntad de las dos terceras partes de los diputados del Congreso se da precisamente a través del voto en el Pleno de la Legislatura, los Ayuntamientos deben emitir sus actos jurídicos mediante un acta en la que se asiente la sesión del Cabildo en que se apruebe o rechace la norma y dicho acto debe constar por escrito en atención al principio de legalidad y debido proceso, de ahí que, en la especie, exista una violación de origen del procedimiento legislativo, que redunde en violación a los principios de legalidad y debido proceso, reconocidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal y que, por tanto, provocan la invalidez del Decreto Número 187, al carecer de la votación por parte de uno de los órganos que componen el Constituyente Permanente Local.

Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis de rubro “LEYES ELECTORALES. EL PLAZO EN QUE DEBEN PROMULGARSE Y PUBLICARSE Y DURANTE EL CUAL NO PODRÁ HABER MODIFICACIONES SUSTANCIALES A LAS MISMAS, PREVISTO EN EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, NO JUSTIFICA LA URGENCIA EN SU APROBACIÓN POR EL ÓRGANO LEGISLATIVO, QUE ELUDA EL PROCEDIMIENTO QUE DEBA CUMPLIRSE.”.

El procedimiento que establece la Constitución Política del Estado de Durango, para la reforma o adición a la misma, en su artículo 130, se ve complementado por las disposiciones legales

que establece la Ley Orgánica del Congreso del Estado, en sus artículos 55, 68, 129, fracción II y 132.

En el caso, resulta material y jurídicamente imposible que los treinta y nueve Ayuntamientos o, al menos, como lo ordena el artículo 130 de la Constitución Local, que la mayoría de ellos hubieren celebrado la sesión de Cabildo respectiva, para expresar su voto respecto del Decreto Número 187, pues tan sólo mediaron seis días entre la aprobación de las reformas por el Congreso y la publicación de la reforma por parte del Gobernador en el Periódico Oficial del Estado, ello sin tomar en consideración que, dentro de esos seis días, se cuentan sábado y domingo, fechas en las regularmente no sesionan los Cabildos en el Estado.

La violación y el ocultamiento de esta circunstancia, se torna aún más clara, si se considera que, en la publicación del citado Decreto de reformas a la Constitución Local, ni siquiera se hace referencia a la votación por parte de los Ayuntamientos, de lo que se infiere que no se llevó a cabo dicha votación y, por tanto, debe declararse inconstitucional dicho Decreto.

Cabe indicar que la Constitución Local, en su artículo 130, establece dos fases en las que intervienen los Ayuntamientos, durante el procedimiento de reformas que nos ocupa: la primera, con base en la fracción I del citado artículo 130, al solicitarse su opinión, junto con la del Ejecutivo y la del Tribunal Superior de Justicia, respecto de la iniciativa de reforma constitucional presentada, para el efecto de aprobar, por mayoría, la pertinencia

de la iniciativa y sus alcances; la segunda, una vez discutida y aprobada la reforma constitucional por parte de las dos terceras partes de los diputados, de conformidad con la fracción II del propio artículo 130, a efecto de que sesionen y efectúen la votación respecto de las reformas votadas por el Congreso.

Como se señaló, en el presente caso, no se cumplió con la segunda fase, toda vez que los Ayuntamientos no votaron la reforma constitucional, incluso, el Diputado Noel Flores Reyes solicitó a la Mesa Directiva del Congreso copia certificada de las actas en las que consta la votación emitida por los Ayuntamientos del Estado, como parte integrante del Constituyente Permanente Local, no habiéndose atendido a la fecha dicha solicitud.

**CUARTO.-** Adicionalmente, los diputados integrantes de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Durango hicieron valer los siguientes conceptos de invalidez:

**a)** Al no haber dado cumplimiento el Congreso del Estado de Durango, a lo dispuesto por los artículos 115 y 116 de la Constitución Federal, en cuanto a los procedimientos, formalidades, funciones y facultades de los Congresos de los Estados que, en las reformas a las Constituciones Locales, deben respetar, se solicita la declaración de invalidez de la reforma a la Constitución Política del Estado, en materia electoral.

Lo anterior, toda vez que, en contravención a lo dispuesto por los artículos 29, 30, 31, 55, 121 y 124 de la Constitución Política del Estado de Durango, se aprobó sin debate y en forma

instantánea, el Decreto Número 187, publicado en el Periódico Oficial de la entidad, el doce de noviembre de dos mil ocho.

Cabe manifestar que ni siquiera aquellos diputados que aprobaron la reforma conocieron su contenido y alcance, por lo que no fueron percibidas diversas cuestiones, tales como las contradicciones existentes en la parte correspondiente a las facultades de los órganos e instituciones del Estado para declarar la validez de la elección de Gobernador y la entrega de la constancia de mayoría al ciudadano que fuere electo, además de que se omite fortalecer al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana Estatal.

Lo anterior se refleja en la antinomia existente entre los artículos 25 y 97 de la propia Constitución Local, así como en la ausencia de un órgano técnico profesional para la fiscalización de recursos a los partidos políticos en el Estado, aun cuando es uno de los principales motivos de la reforma electoral nacional.

Es posible decir que, con base en lo dispuesto en los artículos 11, 36, 38, 39, 40, 55 y 58 a 70 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Durango, fue responsabilidad del Presidente de la Comisión encargada de las reformas materia de la presente acción, permitir que sus integrantes votaran instantáneamente, sin haber llevado a cabo la discusión y análisis de las propuestas planteadas por algunos de ellos respecto del anteproyecto de dictamen puesto a su consideración. Cabe indicar que no se celebraron reuniones de trabajo, ni se formuló invitación alguna a representantes de grupos de interés o

universidades, para conocer directamente criterios u opiniones para la mejor elaboración de los dictámenes.

En términos de lo expuesto, la diputada Claudia Ernestina Hernández Espino, miembro de la Comisión encargada de las reformas expuestas, se manifestó en contra del procedimiento efectuado, expresó su voto por escrito y solicitó se agregase al expediente correspondiente.

Como se sabe, el trabajo legislativo inicia con una propuesta de reforma que es turnada a las Comisiones a cuyas reuniones puede asistir cualquier miembro del Congreso, pero sin derecho a voto, por lo que es un trabajo abierto a todos los diputados; no obstante, como se ha venido mencionando, en el caso, en la Comisión se instauró un procedimiento sumario, sin análisis y sin debate, debido a que se contaba con el voto aprobatorio de la mayoría de sus integrantes, así como con el apoyo suficiente de la fracción parlamentaria que consintiera la reforma constitucional que nos ocupa.

La Comisión rindió su dictamen al Pleno del Congreso de manera inmediata, toda vez que recibió la propuesta el cinco de noviembre de dos mil ocho, la aprobó al día siguiente, seis de noviembre y el mismo día la turnó al Pleno, donde también fue aprobada ese día.

Así pues, se concluye que existieron vicios en el procedimiento legislativo que dio origen a las reformas a la Constitución Política del Estado de Durango, materia de la

presente acción de inconstitucionalidad, por lo que debe declararse su inconstitucionalidad.

**b)** Si bien, con la elaboración del Decreto Número 187, se pretendió dar cumplimiento a lo dispuesto por la reforma a la Constitución Federal en materia electoral, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el trece de noviembre de dos mil siete, cuyo artículo sexto transitorio fija el plazo para que las Legislaturas de los Estados adecuen su legislación conforme a lo dispuesto en ella, los requisitos no fueron satisfechos, toda vez que se conservan la estructura, organismos y procedimientos anteriormente establecidos.

De esta forma, se violentan las directrices establecidas por el artículo 41 de la Constitución Federal, tales como el fortalecimiento de las atribuciones de la autoridad electoral, ya que únicamente se cambia el nombre a la ley reglamentaria en materia electoral, permaneciendo los integrantes de la Comisión de Consejeros Electorales a cargo de la fiscalización de los recursos, aun cuando éstos no tienen la capacidad profesional, el tiempo, ni los medios, para llevarla a cabo.

Lo anterior resulta de gran trascendencia, toda vez que la fiscalización representa el eje fundamental sobre el cual los partidos políticos rinden cuentas y se establecen condiciones de equidad en la competencia electoral, lo cual no se contempla en el artículo 25 de la Constitución Política del Estado de Durango, por lo que la omisión referida causa un serio agravio.

En materia de fiscalización, han existido algunos temas muy controvertidos a partir del diseño normativo para distinguir los gastos de campaña de los gastos ordinarios de los partidos políticos que se efectúan durante las campañas electorales, por lo que se diseñó un nuevo esquema orgánico con una entidad de auditoría a la cual no se integraría ningún diputado, por ser autónoma; no obstante, como se indicó, las reformas materia de la presente acción, en absoluto, satisfacen los objetivos que motivaron la aludida reforma federal en materia electoral.

**c)** Por otra parte, se advierte que, en la calificación de las elecciones y expedición de constancia de mayoría y validez, existe una antinomia.

El organismo electoral competente con la participación del Gobierno del Estado, de los partidos políticos y los ciudadanos, en función directa de las facultades y responsabilidades que a los Estados de la República se establecen para la fiscalización del financiamiento a partidos políticos, en concordancia con el artículo 116, fracción IV, incisos b), c), f) g) y h), en relación con lo establecido por el artículo 133 de la Constitución Federal, deben entenderse como bases generales aplicables a las entidades federativas.

De la interpretación de los artículos 35, fracciones I y II, 36, fracciones II, IV y V, 41, 99, 115 y 116, fracción V, de la Constitución Federal, se infiere que, para efectos de la acción de inconstitucionalidad, debe entenderse que las normas previstas en el artículo 41 del propio ordenamiento, son normas de carácter

general que tienen como contenido la materia electoral y, por tanto, bases sobre el desempeño de la función electoral. Así, la autoridad electoral se encuentra obligada a ser profesional y a acatar el mandato constitucional, mismo que no abarca facultades para aprobar normas o disposiciones dirigidas a fiscalizar a los partidos políticos, lo que, por omisión, dejó de legislar el Congreso del Estado.

Tanto las reglas como los procedimientos para fiscalizar el gasto y financiamiento de los partidos políticos, deben apegarse a las bases generales y preceptos específicos que, al efecto, señala la Constitución Federal, ya que se ha permitido que se efectúe una erogación mayor al financiamiento público, quebrantándose, en consecuencia, el principio de supremacía constitucional, consagrado en el artículo 133 de la Norma Fundamental.

**QUINTO.-** Por su parte, el Partido de la Revolución Democrática planteó, sustancialmente, los siguientes conceptos de invalidez:

Es inconstitucional el artículo 25 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, toda vez que, partiendo de una revisión comparativa del texto modificado por el Constituyente Permanente a la Constitución Federal y el reformado por el Constituyente Local, se observa una incongruencia entre ellos, lo anterior, porque dicha reforma se realizó de manera genérica y subjetiva y, sobre todo, sin tomar en cuenta las bases de la reforma constitucional federal contenidas

en los artículos 41, fracciones II y III y 116, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es posible manifestar que tales bases no son observadas en su totalidad, por lo que no se da claridad a cuestiones trascendentales para la organización, desarrollo y conclusión de las elecciones electorales estatales.

Al efecto, es evidente la falta de previsión con que se conduce el Congreso del Estado de Durango al realizar la reforma materia de la presente acción de inconstitucionalidad, por lo que indudablemente se quebranta el contenido de la Constitución Federal y, por tanto, debe declararse su invalidez.

**SEXTO.-** Los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se estiman infringidos, son los artículos 1º, 14, 16, 39, 40, 41, 99, 115, 116, 133 y 135.

**SÉPTIMO.-** Mediante proveído de diecisiete de diciembre de dos mil ocho, los Ministros José de Jesús Gudiño Pelayo y José Ramón Cossío Díaz, integrantes de la Comisión de Receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al segundo período de vacaciones de dos mil ocho, ordenaron formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido Acción Nacional, a la que correspondió el número 126/2008 y, por razón de turno, designaron al Ministro Sergio A. Valls Hernández, para que actuara como instructor en el procedimiento.

Asimismo, ordenaron formar y registrar los expedientes relativos a las acciones de inconstitucionalidad 127/2008 y 128/2008, promovidas por diputados integrantes de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Durango y por el Partido de la Revolución Democrática, respectivamente y tomando en consideración que entre éstas últimas y la arriba mencionada, existe coincidencia en cuanto a la norma general impugnada, se ordenó turnar los expedientes al citado Ministro y hacer la acumulación correspondiente.

**OCTAVO.-** Al rendir su informe, el Congreso del Estado de Durango adujo, en esencia, lo siguiente:

**a) Cuestión preliminar**

El Congreso del Estado de Durango niega que se haya violentado disposición constitucional alguna en el desarrollo del procedimiento legislativo que derivó en la emisión del Decreto Número 187, cuya constitucionalidad se cuestiona, al haberse aprobado de conformidad con lo establecido en los artículos 50, 51, 52 y 130 de la Constitución Política del Estado y 127 a 144 de la Ley Orgánica del Congreso Estatal.

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 25 de la Constitución Política del Estado de Durango, el Congreso Local tiene la facultad de expedir, entre otras, las disposiciones que regulen las elecciones locales, sujetándose a lo establecido en la fracción IV del artículo 116 de la Norma Fundamental, de la que

se desprende el imperativo para que las Constituciones y leyes de los Estados garanticen que, en el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia.

En términos de los artículos 115, fracción I, 116, fracción IV y 122, bases primera, segunda y tercera, de la Constitución Federal, una de las manifestaciones del principio de soberanía del que gozan las entidades federativas para determinar su régimen interior, es la facultad de que gozan las Legislaturas Locales para regular, en las leyes respectivas, las formas o procedimientos a través de los cuales se garantice el derecho de los partidos políticos de participar en los procesos electorales estatales y municipales, con la única restricción de que deben garantizar que, en el ejercicio de la función electoral, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, objetividad y legalidad.

Sentadas las bases a que debe ajustarse el procedimiento legislativo, es pertinente destacar, como antecedente de aquel desarrollado por el Congreso del Estado de Durango, el artículo sexto transitorio del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el trece de noviembre de dos mil siete, que reforma los artículos 6°, 41, 85, 99, 108, 116 y 122, adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo del artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así, partiendo del hecho de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido el criterio de que el principio de

certeza en materia electoral, contenido en el artículo 41 de la Constitución Federal, consiste en que, al iniciar un proceso electoral, los participantes conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal del procedimiento que permitirá a los ciudadanos acceder al ejercicio del poder público, con la seguridad de que previamente, tanto los partidos políticos como las minorías parlamentarias e, incluso, el Procurador General de la República, tuvieron la oportunidad de inconformarse con las adecuaciones legislativas que pudieran haber trastocado alguno de los derechos que, por disposición constitucional, asisten a los mencionados institutos políticos, a sus candidatos o a los mismos ciudadanos, es inconcuso que los actos sobre los que legisló el Congreso del Estado constituyen en sí una materia obligatoria para éste y, por lo tanto, se hizo en cumplimiento a la reforma constitucional federal en materia electoral, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el trece de noviembre de dos mil siete, cubriendo todos y cada uno de los requisitos de constitucionalidad y legalidad.

**b) Consideración genérica que opera para la acción de inconstitucionalidad 126/2008 y sus acumuladas 127/2008 y 128/2008**

Respecto de los conceptos de invalidez formulados por los promoventes, debe señalarse que éstos resultan vagos e imprecisos, pues no especifican, de manera clara, por qué se violan los preceptos constitucionales que se citan.

En efecto, los accionantes no son claros, ni objetivos, en sus señalamientos, ya que, al citar los artículos 1º, 14, 16, 39, 40, 41, 99, 115, 116, 133 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 1º, 25, 29, 51, 55, 70, fracción II, 121, 124 y 130 de la Constitución Política del Estado de Durango, no realizan una interpretación armónica y sistemática, ni mucho menos, teleológica, de los mencionados artículos, pues, de haber procedido en estos términos, llegarían a la conclusión de que ninguno de los preceptos que tildan de inconstitucionales transgrede la Constitución Federal.

De la simple lectura de los conceptos de invalidez, se advierte que éstos no tienen relación, de manera directa, con el fondo del asunto, pues no existe fundamento, ni razón, para invalidar los artículos 25 y 120 de la Constitución Política del Estado de Durango.

**c) Respecto de los conceptos de invalidez formulados en la acción de inconstitucionalidad 126/2008**

1. De conformidad con lo dispuesto en la tesis jurisprudencial de rubro "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. CUANDO SE IMPUGNEN NORMAS GENERALES EN MATERIA ELECTORAL, LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN ESTÁ IMPEDIDA PARA SUPLIR LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ Y PARA FUNDAR LA DECLARATORIA DE INCONSTITUCIONALIDAD EN LA VIOLACIÓN A CUALQUIER PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 71 DE LA LEY

REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS” y con apoyo, además, en lo establecido en el artículo 61, fracción V, en relación con los artículos 19, fracción VIII y 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, deberá decretarse el sobreseimiento de la acción de inconstitucionalidad 126/2008, toda vez que el único concepto de invalidez que se formula no reúne los elementos indispensables para ser considerado como tal.

En efecto, las manifestaciones expuestas por el promovente, en relación con la supuesta inconstitucionalidad de los artículos 25 y 120 de la Constitución Política del Estado, no constituyen verdaderos conceptos de invalidez en contra de dichas normas, ya que los argumentos del accionante no revisten los requisitos mínimos para ser considerados como tales, pues, como fácilmente se puede apreciar, sólo se limitan a señalar y transcribir algunas porciones normativas de los artículos 16, 39, 40, 115, 116, 124 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero no se contrastan con la reforma que se impugna, esto es, no dejan establecido en qué estriba la inconstitucionalidad de los artículos impugnados, menos aún se exponen las consideraciones argumentativas que cubran un orden lógico y una estructura coherente que constituyan verdaderas premisas que, bajo la lógica jurídica, nos lleven a conclusiones en las que se manifieste o ponga en evidencia la contraposición de los referidos artículos con los preceptos constitucionales que se invocan, a pesar de que, después de las

transcripciones respectivas, haciendo gala de aparente conocimiento jurídico, expresa una serie de consideraciones de naturaleza más bien doctrinaria, las que, si bien es cierto, ilustran el acervo de cultura jurídica en general, en nada acreditan o precisan, en forma puntual, los puntos de contradicción de los preceptos constitucionales locales con los federales que cita.

En este orden de ideas, los elementos argumentativos de la impugnación no permiten cuestionar la constitucionalidad de las normas denunciadas, toda vez que, de conformidad con el principio general de defensa y la tesis jurisprudencial antes citada, en los conceptos de invalidez, la Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede suplir algo que el promovente no expuso, es decir, algo inexistente y, en tal virtud, resulta procedente sobreseer la acción de inconstitucionalidad de que se trata.

**2.** Todas las autoridades, de la naturaleza y el orden que sean, atendiendo al principio de legalidad, tienen la obligación de fundar y motivar la causa legal del procedimiento, así como sus actos y resoluciones.

Es infundado el argumento del promovente en el que manifiesta que el proceso de reforma que derivó en la expedición del Decreto Número 187, impugnado en la presente acción de inconstitucionalidad, no se encuentra debidamente fundado y motivado, porque, en el caso, tales requisitos se encuentran debidamente satisfechos.

En cuanto al requisito de fundamentación, debe señalarse que, en el contenido del propio decreto impugnado, se puede apreciar que el sustento legal del mismo lo constituye lo dispuesto en el artículo 55 de la Constitución Política del Estado de Durango, que establece que el Congreso tiene facultades para legislar en todo aquello que no esté expresamente establecido como atribución del Congreso de la Unión o alguna de sus Cámaras.

Con lo expuesto, sin entrar a mayor profundidad, por no ser necesario, queda por demás demostrado que el acto legislativo impugnado, se realizó por un órgano formal y legalmente facultado para ello, de ahí que resulte infundado el aserto de que, en el caso, no se satisfizo el principio constitucional de la debida fundamentación, amén de que, en el propio acto impugnado, se hace cita de otra serie de disposiciones de carácter secundario que dan sustento legal al mismo.

En cuanto a la motivación del procedimiento, es pertinente destacar que, en cumplimiento al imperativo contenido en el artículo sexto transitorio del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el trece de noviembre de dos mil siete, se inició el procedimiento legislativo para llevar a cabo la reforma constitucional local exigida en materia electoral, que culminó con una serie de disposiciones que se refieren a relaciones sociales que, al igual que en el ámbito federal, reclaman ser jurídicamente reguladas en el ámbito local, mismas que se prevén en los artículos 25 y 120 de la Constitución Política del Estado, que han sido reformados.

3. El argumento del promovente, en el que manifiesta que, en el caso, se violentó el procedimiento legislativo, resulta infundado, toda vez que, de conformidad con los criterios emitidos por ese Alto Tribunal, la violación de las formalidades dentro de un procedimiento legislativo no puede abordarse sino desde la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa, como modelo de Estado. En este sentido, la evaluación del potencial invalidatorio de dichas irregularidades procedimentales, debe intentar equilibrar dos principios distintos: por un lado, un principio que podríamos llamar de “economía procesal”, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales cuando ello no redundaría en un cambio sustancial en la voluntad parlamentaria expresada y, por tanto, a la necesidad de no otorgar efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto y, por otro lado, un principio de equidad en la deliberación parlamentaria que apunta, por el contrario, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales que se produzcan en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto.

De conformidad con lo expuesto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha estimado que, para determinar si, en un caso concreto, las violaciones al procedimiento legislativo redundan en la violación de las garantías de debido proceso y legalidad, consagradas en los artículos 14, párrafo segundo y 16,

párrafo primero, de la Constitución Federal y provocan la invalidez de la norma emitida o si, por el contrario, no tienen relevancia invalidatoria de ésta última, por no llegar a trastocar los atributos democráticos finales de la decisión, es necesario evaluar el cumplimiento de los siguientes estándares:

**(i)** El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad. En otras palabras, es necesario que se respeten los cauces que permiten tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras y a las que regulan el objeto y desarrollo de los debates.

**(ii)** El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas.

**(iii)** Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas.

El cumplimiento de los criterios anteriores siempre debe evaluarse a la vista del procedimiento legislativo en su integridad, puesto de lo que se trata es, precisamente, de determinar si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales puntuales impacta o no en la calidad democrática de la decisión final. Los anteriores criterios, en otras palabras, no pueden proyectarse, por su propia naturaleza, sobre cada una de las actuaciones que se

lleven a cabo en el desarrollo del procedimiento legislativo, puesto que su función es, precisamente, ayudar a determinar la relevancia última de cada una de estas actuaciones a la luz de los principios que otorgan verdadero sentido a la existencia de una normativa que discipline su desarrollo.

Sentado lo anterior, es preciso señalar que el marco normativo que regula el procedimiento legislativo especial mediante el cual la Constitución Política del Estado puede ser modificada por el Constituyente Permanente Local, del que el Congreso Estatal es parte, es la propia Constitución Política del Estado y la Ley Orgánica del Congreso Estatal.

Por otra parte, el procedimiento legislativo especial de referencia, por su naturaleza rígida, incorpora otros poderes y entes públicos, así como otras etapas, fases, procedimientos y actos distintos o complementarios a los que integran el procedimiento legislativo ordinario.

En el caso, el Congreso del Estado de Durango, al emitir el Decreto Número 187, cumplió con todas y cada una de las etapas del procedimiento legislativo.

La validez de la fase de **iniciativa**, se da en las sesiones públicas ordinarias del Congreso del Estado, de trece y quince de diciembre de dos mil siete, en las que fueron presentadas al Pleno:

(i) Iniciativa de decreto que reforma el artículo 25 de la Constitución Política del Estado de Durango, presentada por los Diputados Jorge Herrera Delgado, Miguel Ángel Jáquez Reyes, Juan José Cruz Martínez, José Arreola Contreras, Servando Marrufo Fernández y Francisco Villa Maciel, Coordinadores de los Grupos Parlamentarios de los Partidos Revolucionario Institucional y Acción Nacional y representantes de los Partidos Políticos del Trabajo, de la Revolución Democrática, Duranguense y Nueva Alianza.

(ii) Iniciativa de decreto que reforma los artículos 25 y 120 de la Constitución Política del Estado de Durango, presentada por el Diputado Servando Marrufo Fernández, representante del Partido Político Duranguense.

En dichas sesiones, el Presidente de la Mesa Directiva, además de turnar las iniciativas, para su estudio y dictamen, a la Comisión de Estudios Constitucionales del propio Congreso, ordenó la publicación de las mismas en los Periódicos “El Siglo de Durango” y “Contacto Hoy” y solicitó la opinión por escrito del Titular del Poder Ejecutivo, del Tribunal Superior de Justicia y de los treinta y nueve Municipios del Estado, emitiéndose éstas últimas en sentido afirmativo.

La primera etapa de la **discusión** inició con la reunión de trabajo de la Comisión de Gobernación, el cuatro de noviembre de dos mil ocho, a la cual se convocó en tiempo y forma el tres de noviembre anterior, mediante citatorio en que se contienen los puntos a desarrollar en el orden del día.

La reunión se celebró con la asistencia del quórum legal necesario, por lo que los acuerdos a los que se arribó en dicha reunión son válidos para todos los efectos legales.

Como parte de los trabajos de dicha Comisión, el Diputado Juan Moreno Espinoza presentó un proyecto de dictamen que abarcaba las iniciativas en mención, el cual se distribuyó entre los integrantes de la Comisión, con la aclaración de que no era la intención votarlo en ese momento, sino lograr los consensos necesarios con el ánimo de avanzar en el proceso de dictamen.

Dada la necesidad de realizar un análisis a fondo de la propuesta, la Comisión se declaró en sesión permanente, votándose ambas propuestas y aprobándose por unanimidad de los presentes.

De la reseña hecha con antelación, se advierte que se dio oportunidad de intervenir a todos aquellos que quisieron hacerlo, cumplimentándose las fases de que debe constar la discusión parlamentaria y procediéndose a su discusión, primero, en lo general y, luego, en lo particular.

Asimismo, debe señalarse que, en las sesiones a que se ha hecho referencia, intervinieron en el debate los diputados ahora promoventes, por lo que, contrario a lo que afirman, pudieron participar en las discusiones y deliberaciones llevadas a cabo tanto en la Comisión de Estudios Constitucionales como en el Pleno del Congreso.

Luego, no resulta válido impugnar una norma por supuestos vicios del procedimiento legislativo, argumentando que el derecho a expresar el rechazo, la aprobación o la modificación de las iniciativas propuestas, fue arrebatado por la mayoría, cuando es evidente que, en el caso, se dio oportunidad a los legisladores de ejercer tal derecho.

**d) Respetto de los conceptos de invalidez formulados en la acción de inconstitucionalidad 127/2008**

1. Los razonamientos expuestos por el promovente, además de oscuros, incongruentes e imprecisos, resultan inoperantes, puesto que los artículos 29, 30, 31 y 55, en relación con los artículos 121 y 124, de la Constitución Política del Estado que, alega, fueron inobservados durante el procedimiento legislativo, no guardan ninguna relación con los motivos y razones que dieron origen a la reforma de que se trata y, menos aún, con el procedimiento legislativo establecido por los artículos 130 de la Constitución Política Local y 129 de la Ley Orgánica del Congreso Estatal.

En efecto, el artículo 29 de la Constitución Política del Estado dispone que el ejercicio de las funciones del Poder Legislativo, se deposita en el Congreso Local. En el caso, en forma alguna, se restringe a este órgano en el ejercicio de dicha potestad, pues, por el contrario, fue éste, por medio de la instancia reglamentariamente establecida, el que llevó a cabo el procedimiento legislativo que ahora se impugna.

El artículo 30 de la Constitución Política del Estado establece que el Congreso se integra con diputados electos popular y directamente cada tres años y que, por cada diputado propietario, se elegirá un suplente. En el procedimiento legislativo de que se trata, no se violenta, en forma alguna, el contenido del referido precepto, pues no se está modificando la forma de integración del Congreso, por lo que tal alegato resulta irrelevante.

El contenido del artículo 31 de la Constitución Política del Estado no guarda relación con la materia de la reforma impugnada. La única parte que pudiera guardar cierta relación, es aquella contenida en el primer párrafo del citado artículo, que se refiere a la forma como se integra el Congreso, sin que la reforma de los artículos 25 y 120 de la Constitución Política Local hubiese trastocado tal circunstancia.

Respecto del artículo 55 de la Constitución Política del Estado, se reitera que, en forma alguna, se restringe al Congreso en el ejercicio de la potestad legislativa, pues, por el contrario, dada la imposibilidad material de que todos participen en el proceso de reforma de una norma en particular, fue éste, por medio de la instancia reglamentariamente establecida, el que llevó a cabo el procedimiento legislativo que ahora se impugna.

El artículo 121 de la Constitución Política del Estado no guarda ninguna relación con los motivos por los que la reforma impugnada se llevó a cabo, pues, en todo caso, implicaría responsabilidad para los miembros de las Comisiones que, sin

fundamento alguno, dejen de participar activamente en las tareas que la Constitución y la Ley Orgánica del Congreso del Estado les encomiendan.

El artículo 124 de la Constitución Política del Estado no resulta violentado en perjuicio de los accionantes, ya que, por el contrario, con la reforma que se impugna, se da cumplimiento al mandato contenido en el artículo 116 de la Constitución Federal, así como en el artículo sexto transitorio del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el trece de noviembre de dos mil siete.

Por las razones expuestas, resultan inatendibles los argumentos analizados, mismos que deberán declararse infundados.

En este mismo apartado, es pertinente dejar establecido que resulta infundada la pretensión de los promoventes de que se declare la invalidez del Decreto de que se trata, por el simple hecho de que, en el artículo 25 reformado, se faculte al Consejo Estatal del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado a realizar la declaración de validez de la elección de Gobernador y, posteriormente, en el artículo 97 de la propia Constitución Local, se confiera esa misma facultad al Tribunal Estatal Electoral, lo que, a juicio de los accionantes, representa una antinomia.

Tal circunstancia, en forma alguna, trastoca el contenido de la Constitución Federal, de ahí lo infundado del argumento. Sirve

de apoyo a lo anterior, la tesis de jurisprudencia de rubro “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS PARTES LEGITIMADAS SÓLO ESTÁN FACULTADAS PARA DENUNCIAR LA POSIBLE CONTRADICCIÓN DE UNA NORMA GENERAL Y LA PROPIA CONSTITUCIÓN.”.

Además, ni siquiera existe una antinomia, ya que la facultad que se cuestiona, se confiere, en efecto, a dos órganos distintos, pero en circunstancias y tiempos distintos: el primero, al concluir el proceso electoral, en caso de que no se haya promovido ningún medio de impugnación y el segundo, cuando interpuestos éstos, hayan sido resueltos por el órgano jurisdiccional.

2. En cuanto al segundo concepto de invalidez formulado por los accionantes, en el que manifiestan que el Decreto Número 187 no cumplió con los principios que motivaron la reforma constitucional de trece de noviembre de dos mil siete, pues, mientras en ésta, a fin de fortalecer a las autoridades electorales y con el propósito de fiscalizar las funciones de los partidos políticos y del propio Instituto Federal Electoral, se creó la Unidad Técnica de Fiscalización, con la reforma constitucional local, tal función se dejó en manos de una simple Comisión, integrada por los propios consejeros, lo que no garantiza su efectividad, tal argumento resulta infundado, debiendo citarse al efecto la tesis de rubro “LEYES LOCALES. EMANAN DEL EJERCICIO DEL PODER SOBERANO DE LOS ESTADOS DE LA UNIÓN.”.

Con apoyo en el criterio citado, es incuestionable que la facultad de las Legislaturas de los Estados para expedir las leyes

que habrán de regir dentro de sus límites territoriales, emana única y exclusivamente del ejercicio del poder soberano que, en cuanto a sus regímenes interiores, les es propio, razón por la cual no puede sostenerse válidamente que una ley local encuentre su origen en una delegación de facultades concedida por los poderes federales en favor de los Estados y que, por ende, estén obligados a repetir literalmente el contenido de la reforma constitucional, en cumplimiento a lo establecido en el artículo 116 de la Constitución Federal, ya que lo que se exige es que se sigan los lineamientos generales de ésta última, por lo que si el Congreso del Estado estima que, para dar cumplimiento a ese principio genérico de control de la norma constitucional en materia de fiscalización, basta con la creación de la Comisión de Fiscalización, no es requisito indispensable y, mucho menos, resulta contrario al orden constitucional, que no se hubiera creado una instancia que responda exactamente al nombre de la establecida a nivel federal.

A este respecto, debe señalarse que, de conformidad con el artículo 94 de la Ley Electoral para el Estado de Durango, la Comisión de Fiscalización tiene atribuciones para elaborar lineamientos con bases técnicas para la presentación de informes sobre el origen y monto de los ingresos, egresos y documentación comprobatoria respectiva, entre otras.

Conforme a los principios de legalidad, certeza y objetividad en materia electoral, resulta que sólo mediante la elaboración de lineamientos con bases técnicas sobre registro, la Comisión de Fiscalización, como autoridad competente, puede válidamente

establecer disposiciones reglamentarias que obliguen a los partidos y agrupaciones políticas a presentar informes sobre el origen y monto de sus ingresos recibidos por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación y el registro de sus ingresos y egresos y de la documentación comprobatoria sobre el manejo de sus recursos.

En este sentido, el promovente no formula argumentos que justifiquen la descalificación de dicho órgano electoral, ni precisa por qué pudiera ser ineficaz en el ejercicio de las facultades que se le confieren, por lo que, ante la deficiencia en la exposición del concepto de invalidez que nos ocupa, no es posible analizar la legalidad de las consideraciones y fundamentos que se reclaman, de ahí que deba declararse su inoperancia.

**e) Respetto de los conceptos de invalidez formulados en la acción de inconstitucionalidad 128/2008**

De conformidad con lo dispuesto en la tesis jurisprudencial de rubro "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. CUANDO SE IMPUGNEN NORMAS GENERALES EN MATERIA ELECTORAL, LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN ESTÁ IMPEDIDA PARA SUPLIR LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ Y PARA FUNDAR LA DECLARATORIA DE INCONSTITUCIONALIDAD EN LA VIOLACIÓN A CUALQUIER PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 71 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS

UNIDOS MEXICANOS” y con apoyo, además, en lo establecido en el artículo 61, fracción V, en relación con los artículos 19, fracción VIII y 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, deberá decretarse el sobreseimiento de la acción de inconstitucionalidad 128/2008, toda vez que el único concepto de invalidez que se formula no reúne los elementos indispensables para ser considerado como tal.

En efecto, del escrito por el que se promueve la presente acción de inconstitucionalidad, se advierte que el accionante se limita a transcribir, por un lado, el texto vigente de los artículos 6° y 41 de la Constitución Federal y, por otro, el texto vigente del artículo 25 de la Constitución Local, empatando los párrafos coincidentes entre ambos preceptos y concluyendo en forma dogmática: “Por lo que es a partir de esta revisión comparativa entre nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, en cuanto a las normas y principios reformados, que nos podemos percatar de que dicha reforma se realiza de manera genérica y subjetiva, en virtud de que se pretende cumplir con el mandato del Poder Constituyente, en el artículo sexto transitorio señalado en la reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que si bien su pretensión es cumplir, la misma no es específica en lo que se refiere la reforma de fondo de la Carta Magna”.

A lo anterior, agrega el promovente que, en la reforma impugnada, no se tomaron en cuenta los principios contenidos en

las bases segunda, tercera y cuarta del artículo 41 de la Constitución Federal, manifestando, de manera textual, que “(...) de lo anterior, podemos concluir que las mencionadas bases constitucionales se cumplen a medias, dado que no se especifican, ni mucho menos, se da claridad a cuestiones que son trascendentales y que tienen mucho fondo, fundamentales para la organización, desarrollo y conclusión de las elecciones electorales estatales, además de un verdadero desarrollo de la vida democrática en el Estado”.

Consecuentemente, al no exponerse razonamientos tendientes a demostrar la inconstitucionalidad de los artículos 25 y 120 de la Constitución Política del Estado de Durango, resulta procedente sobreseer esta acción de inconstitucionalidad.

**NOVENO.-** Por su parte, el Gobernador del Estado de Durango, al rendir su informe, manifestó, esencialmente, lo siguiente:

Es cierto el acto de promulgación que se imputa, respecto del Decreto Número 187 del Congreso del Estado de Durango, por el que se reforman los artículos 25 y 120 de la Constitución Local, publicado en el Periódico Oficial Número 6 Extraordinario, de doce de noviembre de dos mil ocho.

Al no haber formulado observación alguna al Decreto en cuestión y por haber sido informado de que fue aprobado por las dos terceras parte de los integrantes del Congreso Estatal y de la

mayoría de los Ayuntamientos, se ordenó su promulgación y publicación.

En virtud de lo anterior, se sostiene la validez de la norma general impugnada, al haber observado cabalmente los requisitos establecidos en el artículo 130 de la Constitución Política del Estado de Durango, estando facultado el Ejecutivo del Estado para realizar la promulgación y publicación correspondiente, de conformidad con lo establecido por los artículos 55 y 70, fracción II, de la propia Constitución Local.

**DÉCIMO.-** La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en relación con las acciones de inconstitucionalidad que nos ocupan, emitió opinión, en la que, en síntesis, manifestó:

Del análisis integral de la acción de inconstitucionalidad 126/2008, se observa que el representante del Partido Acción Nacional dirige sus motivos de inconformidad a demostrar las violaciones que, desde su perspectiva, se cometieron en el procedimiento de reforma constitucional electoral.

En ese sentido, la Sala Superior observa que los agravios planteados por los promoventes van encaminados a combatir violaciones al procedimiento legislativo de reforma a la Constitución Local, que no requieren opinión especializada, pues no se trata de temas exclusivos del derecho electoral, sino que pertenecen al derecho general y constitucional, por ser planteamientos referentes a la presunta inobservancia de los

principios y reglas que rigen el debido procedimiento legislativo y que, en el caso, concluye con la expedición del Decreto Número 187, por el que se reformaron los artículos 25 y 120 de la Constitución Política del Estado de Durango.

Por lo que hace a los motivos de fondo de la reforma constitucional, sólo los diputados integrantes de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Durango y el representante del Partido de la Revolución Democrática, en sus respectivas acciones, exponen puntos de inconformidad al respecto.

Previo a emitir opinión en este punto, es necesario resaltar que el Pleno de esta Suprema Corte ha establecido con claridad que dentro del control abstracto de la constitucionalidad que le corresponde de conformidad con la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no queda comprendida la denominada omisión legislativa, esto es, la abstención de ajustar los ordenamientos legales secundarios a las prescripciones del texto constitucional federal, esto porque el espectro que tutelan las acciones de inconstitucionalidad se limita a examinar la constitucionalidad de normas generales promulgadas y publicadas en el medio oficial correspondiente, lo que, ante la posible declaratoria de invalidez de dichas normas generales, propiciaría su expulsión del ordenamiento jurídico nacional, siendo necesaria la votación a favor de la inconstitucionalidad, de ocho de los once Ministros que integran ese Máximo Tribunal.

Sirven de apoyo a lo anterior, las tesis de jurisprudencia de rubros: “OMISIONES LEGISLATIVAS. ES IMPROCEDENTE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN SU CONTRA.” y “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE CONTRA LA OMISIÓN DEL CONGRESO LOCAL DE AJUSTAR LOS ORDENAMIENTOS LEGALES ORGÁNICOS Y SECUNDARIOS DE LA ENTIDAD A LAS DISPOSICIONES DE UN DECRETO POR EL QUE SE MODIFICÓ LA CONSTITUCIÓN ESTATAL.”.

Por lo anterior, no pueden ser objeto de estudio, en la vía de acción solicitada, aspectos relacionados con la abstención legislativa en que hubiere incurrido el Congreso del Estado de Durango, sino únicamente aquellas cuestiones relacionadas con la modificación sustancial efectuada a los artículos 25 y 120 de la Constitución Local, objeto del Decreto Número 187, cuya constitucionalidad se cuestiona.

Respecto de la omisión de incorporar normativamente una Unidad de Fiscalización en el Consejo Estatal Electoral, conviene señalar que el agravio medular planteado por los accionantes consiste en que, a pesar de que la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación, de trece de noviembre de dos mil siete, implicaba fortalecer las atribuciones de la autoridad electoral, la reforma constitucional local conserva la Comisión de Fiscalización, integrada por consejeros ciudadanos, la cual, afirman, demostró su inoperatividad, pues dicha Comisión no cuenta con facultades como las que corresponden a la Unidad de Fiscalización del Consejo General

del Instituto Federal Electoral, tales como el acceso ilimitado al secreto bancario, fiscal y fiduciario, procedimientos de liquidación de los partidos políticos y uso de tiempos en radio y televisión, entre otros.

En ese sentido, el análisis que se realice para determinar si la reforma constitucional local se ajusta a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y si, en concreto, cumple el mandamiento que le imponía la reforma constitucional federal publicada en el mes de noviembre, en el artículo sexto transitorio, es indispensable atender al marco constitucional que establece la propia Norma Fundamental, en su numeral 116, fracción IV, en el que delega a las Constituciones y a las leyes de los Estados la potestad de tutelar normativamente diversos principios rectores en los procesos electorales.

El artículo y la fracción constitucionales antes mencionados, delegan al Poder Reformador de la Constitución Local y al legislador ordinario estatal, la facultad de expedir normas en materia electoral, específicamente, aquellas que se relacionen con los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de los recursos con que cuentan los partidos políticos.

Por lo anterior, es dable concluir que, en el orden local, este tipo de cuestiones pueden ser reguladas tanto en el documento constitucional como en una ley secundaria, motivo por el cual, aun cuando la acción de inconstitucionalidad de que se trata, sólo versa sobre la modificación a la Constitución Local, es posible

tomar en cuenta el contenido de las normas que explicitan su contenido.

Al respecto, la Ley Electoral del Estado de Durango, publicada el catorce de noviembre de dos mil ocho, en el Periódico Oficial del Estado, reproduce en sus artículos 90, 92, 93, 94 y 95, lo establecido por la Constitución Federal, como de obligatorio acatamiento por parte de las entidades federativas.

De esta forma, deben desestimarse los motivos de inconformidad que pretenden demostrar que la Comisión de Fiscalización, establecida mediante la reforma constitucional local, conserva un modelo que no cumple con el objetivo de fiscalizar el uso, origen y destino del financiamiento obtenido por los partidos políticos, pues, por el contrario, la referida Comisión cuenta con atribuciones de dicha naturaleza, al encontrarse facultada para verificar la licitud de los recursos que perciban los partidos políticos, tutelando la prevalencia del financiamiento público, así como para revisar los montos máximos por modalidad y conceptos de financiamiento e, incluso, someter a consideración del Consejo Estatal la normatividad relacionada con la observancia de los partidos políticos en cuanto a ese tema, practicar auditorías y requerir información complementaria o comprobatoria respecto de los informes presentados por tales institutos políticos.

Tampoco se observa que exista violación constitucional alguna en el artículo 25 de la Constitución Local, que establece que la Unidad de Fiscalización del Instituto Federal Electoral será

el conducto para que el Instituto Electoral de Participación Ciudadana en el Estado pueda acceder a la información reservada, conforme al secreto bancario, fiduciario y fiscal.

La disposición antes citada es acorde con el mandato expreso que impone el Constituyente Federal, en el artículo 41 de la Norma Fundamental.

La Constitución Federal reconoce solamente a favor de la Unidad de Fiscalización del Instituto Federal Electoral, la posibilidad jurídica de superar o acceder a la información reservada por el secreto bancario, fiduciario y fiscal, facultad que, de ningún modo, se extiende a los órganos o autoridades de las entidades federativas.

No se considera acertado lo sostenido por la parte accionante, en cuanto a que la reforma constitucional de que se trata, vulnera la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por no conferir a la Comisión de Fiscalización atribuciones sobre el uso de tiempos de radio y televisión y transparencia de los partidos políticos.

Es verdad que la reforma constitucional de noviembre de dos mil siete, implica una orden concreta para que las Constituciones locales y leyes secundarias fueran adaptadas al contexto de la reforma, lo que debe observarse dentro del año siguiente a la publicación oficial del aludido decreto, pero ello, de ninguna manera, puede implicar el deber de asignar los rubros de uso de tiempo en radio y televisión y transparencia de los partidos

políticos, pues la asignación de esas facultades de revisión podían corresponder a un órgano diverso al interior del Instituto Electoral, tal como sucede con la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral.

Por otro lado, tampoco asiste la razón a los promoventes, cuando afirman que, en la creación de la Comisión de Fiscalización, omitieron establecerse bases de colaboración obligatorias entre el Instituto Federal Electoral y las autoridades electorales, en materia de fiscalización de finanzas.

Lo anterior es así, porque, de la simple lectura del artículo 94, fracción XVI, de la Ley Electoral del Estado de Durango, se observa que, entre las atribuciones de la referida Comisión, se encuentra la de celebrar convenios de colaboración y coordinación con las autoridades competentes en la materia.

Respecto de la antinomia alegada por los integrantes de la Legislatura Estatal, en cuanto a la calificación de las elecciones y la expedición de la constancia de mayoría y validez, se observa que encuentran esa discrepancia entre lo dispuesto por el párrafo noveno del artículo 25, fracción IV, reformado por el Decreto Número 187 y lo establecido por el párrafo segundo del artículo 97 de la Constitución Política del Estado.

En opinión de los integrantes de la Sala Superior, la disposición controvertida no debe considerarse inconstitucional, pues, en principio, no existe antinomia entre los preceptos

mencionados en el párrafo precedente y, además, dicho precepto no vulnera las disposiciones de la Constitución Federal.

Si bien, en apariencia, los artículos 25 y 97 de la Constitución Local otorgan la facultad de declarar la validez de la elección de Gobernador del Estado, tanto al Instituto como al Tribunal Electoral, no menos cierto es que, del análisis de tales dispositivos, se deduce que cada uno de ellos contempla supuestos diferentes.

En términos de lo dispuesto por el artículo 25 de la Constitución Local, corresponderá al órgano administrativo electoral efectuar dicha declaración de validez, misma que, de no ser controvertida a través del juicio electoral contemplado en la ley, quedará firme y será definitiva, con todos los efectos legales correspondientes.

Por otro lado, si en contra de la declaración de validez que realice el Instituto Electoral, se promueven uno o más juicios electorales, será el Tribunal Electoral Estatal quien, en última instancia, a nivel local y una vez resueltos todos los medios de impugnación correspondientes, realizará la declaración de validez de la elección de Gobernador.

De lo anterior, se desprende que, contrario a lo sostenido por los promoventes, se trata de declaraciones que se llevan a cabo en momentos procesales distintos y en atención a las situaciones particulares que, en su caso, se presenten.

Así, los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación opinan que son infundados los conceptos de invalidez formulados por los accionantes.

**DÉCIMO PRIMERO.-** El Procurador General de la República, al formular el pedimento correspondiente, señaló, en esencia, lo siguiente:

**I. Sobre la violación al procedimiento legislativo**

**a) Respecto de la falta de aprobación de la reforma a la Constitución Política del Estado de Durango, por parte de la mayoría de los Ayuntamientos del Estado**

El Partido Acción Nacional argumenta que se violaron los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, que prevén las garantías de audiencia y legalidad, las cuales determinan las características y requisitos legales a que deben sujetarse todos los actos emitidos por cualquier autoridad.

En el caso, el procedimiento de reformas a la Constitución Política del Estado se llevó a cabo de la siguiente manera:

**1.** En sesión ordinaria del Congreso del Estado, celebrada el trece de diciembre de dos mil siete, diversos diputados integrantes de los grupos parlamentarios de los partidos políticos Revolucionario Institucional, Acción Nacional, de la Revolución Democrática, Nueva Alianza y Duranguense, presentaron

iniciativa de reforma al artículo 25 de la Constitución Política Local.

2. El quince de diciembre de dos mil siete, el Diputado Servando Marrufo Fernández presentó iniciativa de reforma a los artículos 25 y 120 de la Constitución Política Local.

3. El trece y quince de diciembre de dos mil siete, el Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado turnó a la Comisión de Estudios Constitucionales, las iniciativas de referencia.

4. El veinticinco de enero de dos mil ocho, se solicitó al Gobernador, al Tribunal Superior de Justicia y a los treinta y nueve Ayuntamientos del Estado, la opinión respecto de las iniciativas de reforma a la Constitución Política Local.

5. El seis y siete de febrero de dos mil ocho, se publicaron en diversos periódicos de circulación local, las citadas iniciativas.

6. El veinticuatro de marzo y el dieciséis de abril de dos mil ocho, el Titular del Poder Ejecutivo Local y la referida autoridad jurisdiccional emitieron su opinión respecto de las iniciativas.

7. Respecto de la iniciativa presentada por los representantes de los grupos parlamentarios del Congreso del Estado, se recibieron veinticinco opiniones a favor, por parte de los Municipios de la entidad.

**8.** Por lo que hace a la iniciativa formulada por el Diputado Marrufo Fernández, veintitrés Municipios manifestaron opinión favorable respecto de la misma.

**9.** En sesión de cuatro de noviembre de dos mil ocho, la Comisión de Estudios Constitucionales determinó desahogar las iniciativas turnadas en materia electoral, dando lectura de ellas; sin embargo, se acordó citar a la sesión del seis de noviembre del mismo año, para que los integrantes de la citada Comisión analizaran y estudiaran con mayor precisión las iniciativas de mérito.

**10.** En sesión de seis de noviembre de dos mil ocho, la Comisión de Estudios Constitucionales del Congreso del Estado discutió las iniciativas de mérito, en donde se dio intervención a los diputados integrantes de la misma, que tuvo como resultado cuatro votos a favor y uno en contra del dictamen que, en la misma fecha, se envió al Pleno para su aprobación.

**11.** En sesión ordinaria del Pleno del Congreso del Estado, de seis de noviembre de dos mil ocho, se dio primera y segunda lectura al dictamen presentado por la Comisión de Puntos Constitucionales, relativo a la reforma de los artículos 25 y 120 de la Constitución Política Local.

Asimismo, se analizó y discutió el dictamen de referencia y con veinte votos a favor y seis en contra, fue aprobado tanto en lo general como en lo particular, ordenándose la expedición de la Minuta de Decreto correspondiente, bajo el número 187 e

instruyéndose a la Oficialía Mayor a remitir a los Ayuntamientos del Estado la citada minuta, para los efectos previstos en la fracción II del artículo 130 de la Constitución Política Local.

**12.** En sesión ordinaria de once de noviembre de dos mil ocho, se efectuó el cómputo y lectura de los votos emitidos por los treinta y nueve Ayuntamientos, de donde se obtuvieron treinta y un votos a favor. Consecuentemente, al reunirse la votación necesaria, se ordenó remitir el Decreto Número 187 al Titular del Poder Ejecutivo del Estado, para su promulgación y publicación en el Periódico Oficial de la entidad.

**13.** El doce de noviembre de dos mil ocho, se publicó en el Periódico Oficial del Estado, el Decreto Número 187, mediante el cual se reformaron los artículos 25 y 120 de la Constitución Política Local.

Del análisis anterior, se puede concluir que el Congreso del Estado se encuentra plenamente facultado para reformar la Constitución Política Local, además de que, en términos del artículo sexto transitorio del Decreto que reformó diversos artículos de la Constitución Federal, era necesario adecuar la Norma Fundamental Estatal a las reformas constitucionales en materia electoral.

En ese orden de ideas, se cumplen los principios constitucionales de fundamentación y motivación, habida cuenta de que la autoridad legislativa adecuó su actuar a las normas que rigen el procedimiento legislativo en la entidad; por lo tanto,

resultan infundados los argumentos esgrimidos por el Partido Acción Nacional en este aspecto.

De igual forma, se cumplió en todo momento con el principio de debido proceso, consagrado en el artículo 14 constitucional, en virtud de que la Legislatura Estatal cumplió con todas las etapas y exigencias legales para el proceso de creación de leyes y, en particular, con el principio de rigidez que establece mayores requisitos para reformar la Constitución.

En efecto, se presentaron ante la Mesa Directiva, diversas iniciativas de reforma y adición a la Constitución, turnándose para su dictamen a la Comisión de Estudios Constitucionales que, a su vez, las dio a conocer ampliamente a la ciudadanía a través de los periódicos de circulación local.

Se solicitó la opinión del Titular del Poder Ejecutivo, del Tribunal Superior de Justicia y de la mayoría de los Ayuntamientos del Estado.

Posteriormente, la Comisión Dictaminadora discutió y aprobó las iniciativas de mérito, culminando con un dictamen que envió al Pleno del Congreso, para su discusión y aprobación.

En ese tenor, la Legislatura Local aprobó por las dos terceras partes de los diputados, el dictamen de la Comisión de Estudios Constitucionales, obteniéndose, asimismo, la aprobación mayoritaria de los Ayuntamientos del Estado y enviándose, por

tanto, al Gobernador de la entidad, para su promulgación y publicación en el Periódico Oficial.

Resulta importante señalar que el plazo legal mínimo establecido en el artículo 130, fracción IV, de la Constitución Política del Estado, que no puede ser menor de noventa días entre la presentación de la iniciativa y su aprobación, se cumplió con holgura, ya que rebasa con mucho el citado plazo, toda vez que las iniciativas fueron presentadas en el mes de diciembre de dos mil siete y aprobadas el seis de noviembre de dos mil ocho.

Por otro lado, resultan igualmente infundadas las afirmaciones del Partido Acción Nacional, en el sentido de que no se obtuvo la aprobación mayoritaria de los Ayuntamientos del Estado, habida cuenta que las iniciativas fueron aprobadas por la mayoría de los treinta y nueve cuerpos edilicios que integran el Estado de Durango, tal como se desprende del cómputo llevado a cabo en la sesión del Pleno del Congreso, de once de noviembre de dos mil ocho.

Del extracto de la sesión de mérito, que constituye la base toral de la violación que pretende hacer valer el Partido Acción Nacional como violación a los principios de rigidez del procedimiento legislativo, se puede concluir que hubo quórum y que se obtuvo el cómputo de la opinión favorable de la mayoría de los Ayuntamientos del Estado respecto de la reforma constitucional local, tanto de las iniciativas como de la minuta de decreto; por tanto, se insiste, resultan infundados los argumentos del accionante.

Cabe mencionar que la intervención de los Municipios en el procedimiento de reformas a la Constitución Local es únicamente para validarlas con su voto, pero no para modificarlas o revocarlas, ya que tienen el carácter de entidades políticas, componentes del Estado, que tienen la potestad, de manera individual y separada, de aprobar o no las nuevas disposiciones que pretendan incorporarse a la Constitución del Estado.

**b) Sobre la premura en el trámite y el procedimiento en la Comisión dictaminadora y su aprobación en el Pleno**

El Partido Acción Nacional hace valer violaciones relacionadas con el trabajo legislativo tanto en la Comisión dictaminadora como en el Pleno del Congreso.

**1. Sobre las presuntas violaciones que se actualizaron al interior de la Comisión dictaminadora**

De la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Durango, se desprende que, para el oportuno despacho de los asuntos que corresponde conocer al Congreso, así como para analizar, discutir y dictaminar las materias de su competencia, se nombrarán comisiones legislativas que se encargarán de estudiar, analizar y dictaminar las iniciativas de leyes y decretos que les hayan sido turnadas por el Presidente del Congreso, así como de participar en las deliberaciones y discusiones de la Asamblea, en la forma prevista por la ley.

Entre las Comisiones Legislativas Dictaminadoras, se encuentra la de Estudios Constitucionales, a la que corresponde dictaminar respecto de las reformas o adiciones a la Constitución General de la República o a la particular del Estado.

En la especie, se habla de una violación constitucional a los principios democráticos de la deliberación parlamentaria en el trabajo legislativo dentro de la Comisión de Estudios Constitucionales, respecto de las iniciativas presentadas para reformar la Constitución Local, afirmación que resulta infundada, ya que dicha Comisión cumple con el equilibrio de la democracia representativa, toda vez que se encuentra integrada por representantes de las minorías, a saber, tres representantes del Partido de la Revolución Democrática, uno del Partido Acción Nacional y uno del Partido Duranguense, por lo que se satisface el principio de pluralidad política, que da solidez a la democracia.

La democracia representativa se basa en la deliberación; sin embargo, ésta se debe entender condicionada a la toma de decisiones que atiendan realmente a la búsqueda del equilibrio en la oposición de intereses de los distintos grupos representados, lo que sólo se puede lograr en el seno de una auténtica asamblea deliberante.

En este mismo sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006, sostuvo que el órgano legislativo, antes de ser un órgano decisorio, tiene que ser un órgano

deliberante, donde encuentren cauce de expresión las opiniones de todos los grupos.

En efecto, en un Estado democrático, la Constitución Federal impone ciertos requisitos de publicidad y participación para la creación, reforma, modificación o supresión de las normas, sin los cuales no pueden éstas considerarse válidas.

De esta forma, para lograr el respeto a los principios de democracia y representatividad que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no sólo reviste importancia el contenido de las leyes, sino también la forma como son creadas o reformadas, en virtud de que las formalidades esenciales del procedimiento legislativo resguardan o aseguran el cumplimiento de los principios democráticos.

Para determinar si las violaciones al procedimiento legislativo redundan en violación a los principios de legalidad y de debido proceso, reconocidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal y, por tanto, provocan la invalidez de las normas emitidas, la Suprema Corte, al resolver las acciones de inconstitucionalidad referidas, consideró que tales violaciones son trascendentes cuando inciden en la calidad de la decisión si no se satisfacen los siguientes parámetros:

**(i)** El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en condiciones de libertad e igualdad.

(ii) El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas.

(iii) Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas.

El cumplimiento de los anteriores criterios debe evaluarse a la vista del procedimiento legislativo en su integridad, puesto que de lo que se trata es precisamente de determinar si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales puntuales impactan o no en la calidad democrática de la decisión final. Además, los criterios enunciados deben aplicarse sin perder de vista que la regulación del procedimiento legislativo raramente es única e invariable, sino que incluye ajustes y modalidades que responden a la necesidad de atender las vicisitudes y avatares que tan frecuentemente se presentan en el desarrollo de los trabajos parlamentarios.

Sentado lo anterior, como se apuntó en el apartado precedente, una vez que se enviaron las iniciativas para su estudio a la Comisión de Estudios Constitucionales, se llevaron a cabo dos reuniones de trabajo, de las que se desprende que, en todo momento, se cumplieron los requisitos que establece la ley para la dictaminación de la reforma constitucional estatal en materia electoral.

Ello es así, habida cuenta que se dio lectura en su integridad a las dos iniciativas objeto de dictaminación, rechazando la propuesta de agregar al dictamen otros preceptos que no fueron

objeto de la iniciativa. Acto seguido, se verificaron las opiniones favorables de los Ayuntamientos respecto de las iniciativas, así como la opinión del Tribunal Superior de Justicia y la del Gobernador de la entidad.

Asimismo, se dio un intenso debate en el seno de la Comisión, participando todos los integrantes de la misma, en donde se discutió, en forma particular, el contenido del artículo 25 de la Constitución Local, esto es, los diputados intervinieron en todo momento y votaron las observaciones y modificaciones al dictamen; luego entonces, no puede hablarse de una violación al principio democrático de deliberación parlamentaria, por un lado, porque se cumplieron a cabalidad las exigencias legales para la modificación de la Constitución Estatal y, por otro lado, a los legisladores integrantes de la Comisión de Estudios Constitucionales se les dio oportunidad de participar en los debates del dictamen, exponer sus puntos de vista y defender su postura hasta agotar sus argumentos.

En efecto, lo que aconteció en la Comisión Dictaminadora fue un ejercicio puro de deliberación parlamentaria, con un intercambio de opiniones respecto del dictamen de reforma constitucional, ya que, la mayoría de las veces, hubo debate respecto de un punto en particular que, a su vez, fue votado por la totalidad de los legisladores dictaminadores y, superada la observación, se incluía o no en el dictamen, lo que evidencia la participación de las distintas corrientes políticas y se acredita con el dictamen presentado al Pleno, votado por cuatro votos a favor y uno en contra.

Por otro lado, tampoco se viola el principio de pluralidad en la integración de la Comisión dictaminadora, ya que, si bien las Comisiones Legislativas deben estar integradas por diputados de las diversas fuerzas políticas, ello no es un requisito indispensable para aprobar una reforma constitucional.

Lo anterior es así, toda vez que si bien uno de los objetivos primordiales de la democracia moderna es la pluralidad en la integración de los órganos legislativos, premisa que se obtiene con el establecimiento de los principios para la elección de los legisladores -mayoría relativa y representación proporcional-, también lo es que el propio Congreso, con base en lo que disponga la ley, puede crear las Comisiones Dictaminadoras, las cuales pueden ser integradas por diputados de diversas corrientes políticas, sin que sea requisito fundamental para el inicio del trabajo legislativo en Comisiones, que esté integrada por un miembro de todas ellas.

Además, en el supuesto caso de que haya existido una irregularidad en el trabajo en Comisiones, ésta quedó subsanada cuando el dictamen fue aprobado por la mayoría calificada del Pleno de la Legislatura Local. A este respecto, sirve de apoyo la tesis de jurisprudencia de rubro “VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA.”.

En suma, resultan infundados los argumentos del Partido Acción Nacional, relacionados con las presuntas irregularidades

llevadas a cabo en la Comisión de Estudios Constitucionales, al dictaminar la reforma constitucional local.

## **2. Sobre las presuntas violaciones que se actualizaron al interior del Pleno del Congreso**

La minoría parlamentaria del Congreso del Estado y el Partido Acción Nacional coincidieron en señalar que el proceso legislativo llevado a cabo para la emisión del Decreto Número 187, mediante el cual se reformaron los artículos 25 y 120 de la Constitución Local, fue precipitado e instantáneo, sin trabajo legislativo, privando a los diputados inconformes de estudiar el anteproyecto de decreto, para discutirlo y debatirlo en el Pleno.

Del dictamen de la Comisión de Estudios Constitucionales y de las sesiones del Pleno del Congreso en las que se discutió y aprobó el referido dictamen, se advierte, en principio, que el procedimiento legislativo correspondiente se llevó a cabo en un solo día, distribuido en varias sesiones; sin embargo, esto de suyo no lo hace inconstitucional.

Lo anterior es así, habida cuenta que las iniciativas fueron presentadas desde diciembre de dos mil siete y difundidas en los periódicos de circulación local, recabándose la opinión del Tribunal Superior de Justicia, del Gobernador y de la mayoría de los Ayuntamientos del Estado, debatiéndose suficientemente por la totalidad de los miembros de la Comisión dictaminadora y aprobándose por cuatro votos a favor y uno en contra.

Asimismo, se cumplieron las etapas que prevé la legislación para reformar la Constitución Local, esto es, se cumplieron los requisitos de primera y segunda lectura del dictamen de la Comisión de Estudios Constitucionales, que contenía las iniciativas presentadas.

Acto seguido, se dio intervención a los legisladores y oradores que compartían el sentido del dictamen, así como a los que no coincidían con el mismo, participaciones que fueron escuchadas y debatidas por la asamblea; agotadas éstas, se sometió a votación, en lo general y en lo particular, el dictamen, siendo aprobado por veinte votos a favor y seis en contra, lo cual evidencia que se cumplió con la votación calificada para aprobar el decreto de reforma.

Posteriormente, se realizó el cómputo de las opiniones de los Ayuntamientos, resultando por mayoría la viabilidad de la reforma constitucional aprobada por el Pleno del Congreso del Estado.

De lo anterior, se desprende el cabal cumplimiento de las etapas del procedimiento legislativo que enmarca la legislación local; por tanto, no se viola el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, pues los legisladores pudieron intervenir, en todo momento, en condiciones de libertad e igualdad, lo que se traduce en un respeto a la participación de las mayorías y minorías parlamentarias, que expresaron y defendieron su opinión en un contexto de deliberación pública.

También se cumplió la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas, pues el dictamen fue aprobado por mayoría calificada de los diputados.

En conclusión, puede arribarse a la convicción de que no existieron violaciones al procedimiento legislativo en la aprobación del Decreto Número 187, mediante el cual se reformaron los artículos 25 y 120 de la Constitución Local, debiendo, por tanto, reconocerse su constitucionalidad.

## **II. Sobre la omisión en que incurrió el legislador local, al no adecuarse al contenido del artículo 41 constitucional**

La minoría parlamentaria argumenta que el Congreso del Estado omitió adecuar la reforma constitucional local a la federal en materia electoral, en particular, en cuanto a la integración del órgano técnico fiscalizador del financiamiento de los partidos políticos, esto es, la adecuación de la Constitución Local fue deficiente.

De lo anterior, se advierte que se está en presencia de una omisión legislativa, respecto de la cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación había sustentado el criterio de que la acción de inconstitucionalidad es improcedente tratándose de ese tipo de actos omisivos; sin embargo, de una nueva reflexión, estableció que el presente medio de control constitucional es procedente contra la impugnación de una omisión legislativa de carácter relativo, como acontece en el caso, toda vez que el Congreso del Estado, al ejercer su competencia, lo hizo de manera parcial,

impidiendo así el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes.

Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia de rubro “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 artículo 41 de la Constitución Federal establece que la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales estará a cargo de un órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral, dotado de autonomía de gestión.

Por su parte, el artículo 25 de la Constitución Local, respecto de la autoridad de fiscalización de los partidos políticos, establece que el Consejo Electoral Estatal integrará una Comisión de Fiscalización, que será la encargada de 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.

A este respecto, es preciso señalar que no se está en presencia de una omisión legislativa relativa, al no haberse adecuado, según el accionante, la reforma local a lo que establece el mandato constitucional respecto de la autoridad de fiscalización de los recursos financieros de los partidos políticos, ya que, por el contrario, dentro del ámbito de su competencia, el

Congreso Local determinó que la Comisión de Fiscalización ejercería dicha función.

Aun cuando la autoridad de fiscalización de los recursos financieros de los partidos políticos, a que se refiere el artículo 41 constitucional, se encuentra regulada de forma tal que se confiere dicha atribución a un órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral, no puede considerarse tal regulación constitucional como una guía para que las entidades federativas, en el ámbito de su competencia, se ajusten, en los mismos términos, a una autoridad con esas características, pues, con base en lo dispuesto por el artículo 116 de la Constitución Federal, las Legislaturas de los Estados están facultadas para legislar en materia electoral, incluyendo lo relativo a la autoridad encargada de fiscalizar los recursos económicos de los partidos políticos.

Asimismo, no es absoluto el principio consistente en que la regulación estatal deba ser colmada, directamente y en todos los casos, teniendo como guía la regulación que la Norma Fundamental establece literalmente con respecto al orden jurídico federal, ya que las entidades federativas cuentan con un amplio margen de libertad de configuración legislativa en materia electoral.

De la regulación que establezcan las entidades federativas, deben desprenderse los principios y garantías esenciales que pertenecen al orden jurídico constitucional y no las reglas pertenecientes al orden jurídico federal.

Por tanto, no puede hablarse de una omisión o contraposición entre la reforma constitucional local y lo dispuesto por la Constitución Federal en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, ya que ambas regulaciones determinan quién será la autoridad encargada de llevar a cabo dicha función.

Por otro lado, tampoco se actualiza una omisión legislativa en el artículo 25 de la Constitución Local, en relación con el artículo 41 de la Constitución Federal, como lo aduce el Partido de la Revolución Democrática.

De un análisis comparativo de los artículos 41 de la Constitución Federal y 25 de la Constitución del Estado de Durango, se puede constatar que no existe una deficiente regulación por parte del legislador local, ya que no todo lo que consagra el mandato constitucional federal es aplicable a las entidades federativas.

Lo anterior es así, ya que la norma constitucional estatal reformada atiende todos los supuestos básicos aplicables a las entidades federativas en materia electoral, pues las normas constitucionales, atendiendo a su naturaleza de leyes marco, sólo establecen, de manera general, los lineamientos a seguir.

En efecto, son las normas especiales o secundarias en materia electoral las que norman los aspectos particulares de los comicios.

En conclusión, no puede hablarse de una deficiente regulación de la norma constitucional local, ya que, del análisis comparativo en cuestión, se desprende, de manera literal, que ambos preceptos guardan similitud entre ellos, además de que el artículo 25 de la Constitución Local remite, en diversos supuestos, tanto a la Constitución Federal como a la ley estatal en materia electoral; por ello, deviene infundado el argumento formulado por el partido político promovente.

### **III. Sobre las violaciones de fondo**

La minoría parlamentaria del Congreso del Estado manifiesta que existe una contraposición entre el contenido de los artículos 25 -recién reformado- y 97, ambos de la Constitución Local.

De los artículos antes citados, se desprende que tanto el Consejo Estatal del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango como el Tribunal Estatal Electoral, podrán efectuar la declaración de validez de la elección de Gobernador, pero en supuestos diferentes.

En efecto, el Consejo Estatal del Instituto Estatal Electoral emitirá la declaratoria de validez al ciudadano que haya obtenido el mayor número de votos o cuando no se cuestione la constancia de validez de la elección de Gobernador, esto es, cuando no se promuevan medios de impugnación en uno u otro caso.

Por su parte, el Tribunal Estatal Electoral tiene como función primordial resolver, como última instancia jurisdiccional, las impugnaciones derivadas de los comicios locales, dentro de las que se incluye la validez de la elección del Titular del Poder Ejecutivo Local.

De lo anterior, puede afirmarse que nos encontramos en supuestos diferentes en la entrega de la constancia de validez de la elección de Gobernador y que, por tanto, no se actualiza ninguna antinomia en los preceptos que regulan tal hipótesis.

**DÉCIMO SEGUNDO.-** Recibidos los informes de las autoridades, la opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral y el pedimento del Procurador General de la República, formulados los alegatos y encontrándose instruido el procedimiento, se puso el expediente en estado de resolución.

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

**PRIMERO.-** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, incisos d) y f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea la posible contradicción entre el Decreto Número 187, por el que se reforman los artículos 25 y 120 de la

Constitución Política del Estado de Durango y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**SEGUNDO.-** Por cuestión de orden, se debe analizar, en primer lugar, si la presente acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas fueron presentadas oportunamente.

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

***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.***

Conforme a este artículo, el plazo para la 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.

En el caso, de los oficios por los que se promovieron las acciones de inconstitucionalidad, se desprende que, en forma

coincidente, señalan como norma general impugnada, el Decreto Número 187, por el que se reforman los artículos 25 y 120 de la Constitución Política del Estado de Durango, publicado en el Periódico Oficial del Estado, el miércoles doce de noviembre de dos mil ocho.

Por consiguiente, el plazo de treinta días naturales para promover la acción, inició el jueves trece de noviembre y venció el viernes doce de diciembre de dos mil ocho.

En este tenor, toda vez que los oficios de las acciones de inconstitucionalidad 126/2008 y 127/2008 se recibieron en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el doce de diciembre de dos mil ocho (según se advierte del sello de recepción que obra al reverso de las fojas treinta y cuatro y ciento setenta y tres del expediente principal) y el de la acción de inconstitucionalidad 128/2008, en el domicilio particular del funcionario autorizado para recibir promociones fuera del horario de labores de este Alto Tribunal, el mismo doce de diciembre (según se desprende de la razón que consta al reverso de la foja doscientos setenta y tres del expediente principal), se concluye que **todas** las acciones se presentaron el día del vencimiento del plazo establecido al efecto y fueron oportunas, conforme a lo dispuesto por el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de la Materia.

**TERCERO.-** Acto continuo, se procede a analizar la legitimación de los promoventes.

Los artículos 105, fracción II, incisos d) y f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 62 de la Ley Reglamentaria de la Materia, disponen:

***ARTÍCULO 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señala la Ley Reglamentaria, de los asuntos siguientes:***

*(...)*

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

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

*(...)*

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

*(...)*

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

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

La parte demandante, en la instancia inicial, deberá designar como representantes comunes a cuando menos dos de sus integrantes, quienes actuarán conjunta o separadamente durante todo el procedimiento y aun después de concluido éste. Si no se designaren representantes comunes, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo hará de oficio. Los representantes comunes podrán acreditar delegados para que hagan promociones, concurren a las audiencias y en ellas rindan pruebas y formulen alegatos, así

*como para que promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley.*

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

Por un lado, se tiene que, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 62, párrafos primero y segundo, de la Ley Reglamentaria de la Materia, las acciones de inconstitucionalidad podrán promoverse por el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano.

Por tanto, por lo que toca a la acción de inconstitucionalidad 127/2008, deben satisfacerse los extremos siguientes:

- a) Que los promoventes de la acción sean integrantes de algún órgano legislativo estatal,
- b) Que representen, cuando menos, el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de dicho órgano, y
- c) Que la acción de inconstitucionalidad se plantee en contra de leyes expedidas por el propio órgano legislativo estatal.

De autos, se advierten diversas certificaciones en las que consta que Miguel Ángel Jáquez Reyes, Noel Flores Reyes, José Luis López Ibáñez, Adán Sáenz Segovia, Alfredo Miguel Herrera Deras, Julio Alberto Castañeda Castañeda, Claudia Ernestina Hernández Espino, Bernardo Ceniceros Núñez, Juan José Cruz Martínez y Mario Miguel Ángel Rosales Melchor, se desempeñan como diputados integrantes de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Durango (fojas doscientos treinta y cuatro a doscientos cuarenta del expediente principal, doscientos noventa y uno, frente y vuelta, del cuaderno de pruebas).

Por otra parte, el artículo 31 de la Constitución Política del Estado de Durango, respecto de la integración del órgano legislativo estatal, señala, en lo conducente:

***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.***

(...)

Del numeral antes transcrito, se advierte que el Congreso del Estado de Durango está integrado por un total de treinta diputados, por lo que los diez diputados que suscriben la presente acción de inconstitucionalidad, equivalen al treinta y tres por ciento (33%) de los integrantes de dicho órgano legislativo, por lo que se satisface el segundo de los requisitos aludidos.

Por último, la norma general impugnada fue expedida por el Congreso Local, al que pertenecen los promoventes y, por tanto, se concluye que éstos cuentan con la legitimación necesaria para promover la presente acción de inconstitucionalidad, ya que se cumple con los requisitos previstos en el artículo 62 de la Ley Reglamentaria de la Materia.

Por otro lado, se tiene que, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 62, último párrafo, de la Ley Reglamentaria de la Materia, los partidos políticos podrán promover la acción de inconstitucionalidad, para lo cual deben satisfacer los siguientes extremos:

- a) Que el partido político cuente con registro ante la autoridad electoral correspondiente.
- b) Que el partido político promueva por conducto de su dirigencia, nacional o local, según sea el caso.
- c) Que quien suscriba a nombre y en representación del partido político, cuente con facultades para ello.
- d) Que se impugnen normas de naturaleza electoral.

De esta forma, por lo que respecta a las acciones de inconstitucionalidad 126/2008 y 128/2008, se concluye:

El Partido Acción Nacional es un partido político nacional, con registro ante el Instituto Federal Electoral, según certificación expedida por el Secretario Ejecutivo de dicho Instituto (foja trescientos sesenta y ocho del expediente principal); asimismo, de las constancias que obran en autos, se advierte que Germán Martínez Cázares, quien suscribe el oficio a nombre y en representación del mencionado partido, fue electo como Presidente del Comité Ejecutivo Nacional (foja trescientos sesenta y nueve del expediente principal).

De los artículos 64, fracción I y 67, fracción I, de los Estatutos Generales del Partido Acción Nacional, se desprende que el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional cuenta con facultades para representarlo en las acciones de inconstitucionalidad que a su nombre se promuevan:

**ARTÍCULO 64. Son facultades y deberes del Comité Ejecutivo Nacional:**

***I. Ejercer por medio de su Presidente o de la persona o personas que estime conveniente designar al efecto, la representación legal de Acción Nacional, en los términos de las disposiciones que regulan el mandato tanto en el Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal, en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y Ley Federal del Trabajo.***

***En consecuencia, el Presidente gozará de todas las facultades generales y aun las que requieran cláusula especial conforme a la Ley, para pleitos y cobranzas, actos de administración, actos de dominio y para suscribir títulos de crédito. Las disposiciones de tales ordenamientos legales se tienen aquí por reproducidas como si se insertaran a la letra, así como los relativos de la legislación electoral vigente; (...)***

**ARTÍCULO 67. El Presidente de Acción Nacional lo será también del Comité Ejecutivo Nacional, de la Asamblea Nacional, de la Convención Nacional y del Consejo Nacional, con las siguientes atribuciones y deberes:**

***I. Representar a Acción Nacional en los términos y con las facultades a que se refiere la fracción I del artículo 64 de estos Estatutos. Cuando el Presidente Nacional no se encuentre en territorio nacional, ejercerá la representación del Partido el Secretario General; (...)***

En consecuencia, la acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido Acción Nacional, fue hecha valer por parte legitimada para ello, toda vez que (i) se trata de un partido político nacional, con registro acreditado ante las autoridades electorales correspondientes y (ii) fue suscrita por el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional, quien cuenta con facultades para tal efecto, en términos de los Estatutos que rigen al partido.

Por otra parte, el Partido de la Revolución Democrática es un partido político nacional, con registro ante el Instituto Federal Electoral, según certificación expedida por el Secretario Ejecutivo de dicho Instituto (foja cuatrocientos treinta y tres del expediente principal); asimismo, de las constancias que obran en autos, se advierte que Jesús Ortega Martínez, quien suscribe el oficio respectivo, a nombre y en representación del mencionado partido, fue electo como Presidente Nacional del Partido de la Revolución Democrática (foja cuatrocientos treinta y cuatro del expediente principal).

Del artículo 19°, apartado 5, letra e, de los Estatutos del Partido de la Revolución Democrática, se desprende que el

Presidente Nacional del Partido se encuentra legitimado para representarlo en la presente acción de inconstitucionalidad:

***ARTÍCULO 19º. El Secretariado Nacional***

*(...)*

***5. La Presidencia Nacional del Partido tiene las siguientes funciones:***

*(...)*

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

En consecuencia, la acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido de la Revolución Democrática, fue hecha valer por parte legitimada para ello, toda vez que (i) se trata de un partido político con registro acreditado ante las autoridades electorales correspondientes y (ii) fue suscrita por su Presidente Nacional, el cual cuenta con facultades para tal efecto, en términos de los Estatutos que rigen al partido.

Finalmente, debe señalarse que tanto el Partido Acción Nacional como el Partido de la Revolución Democrática promovieron la acción de inconstitucionalidad en contra del Decreto Número 187, por el que se reforman los artículos 25 y 120 de la Constitución Política del Estado de Durango, normas de

naturaleza electoral que pueden impugnar los partidos políticos a través de este medio de control.

**CUARTO.-** Enseguida, se procede a analizar las causas de improcedencia o motivos de sobreseimiento que hagan valer las partes, o bien, que este Alto Tribunal advierta de oficio.

1. El Congreso del Estado de Durango manifiesta que deben sobreseerse la presente acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas, con fundamento en los artículos 61, fracción V, en relación con los artículos 19, fracción VIII y 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal y con apoyo, además, en la tesis de rubro “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. CUANDO SE IMPUGNEN NORMAS GENERALES EN MATERIA ELECTORAL, LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN ESTÁ IMPEDIDA PARA SUPLIR LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ Y PARA FUNDAR LA DECLARATORIA DE INCONSTITUCIONALIDAD EN LA VIOLACIÓN A CUALQUIER PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 71 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”, sobre la base de que los accionantes no formulan verdaderos conceptos de invalidez, en los que se deje claramente establecido en qué estriba la inconstitucionalidad del Decreto impugnado.

Este Pleno estima que el motivo de improcedencia que se aduce, resulta infundado, toda vez que, aun cuando los conceptos de invalidez que se formulan, pueden no constituir planteamientos lógico-jurídicos expresados en forma de silogismo, lo cierto es que, de su lectura, se desprende, al menos, la pretensión de demostrar la inconstitucionalidad del Decreto que se combate, con base en razonamientos que apuntan a la supuesta contradicción existente entre los preceptos materia del citado Decreto y lo dispuesto por la Constitución Federal, siendo esto suficiente para analizar tales argumentos.

Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia que a continuación se transcribe:

***Novena Época***

***Instancia: Pleno***

***Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta***

***Tomo: XII***

***Septiembre de 2000***

***Tesis: P./J. 93/2000***

***Página: 399***

***ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA QUE SE ESTUDIEN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ, BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE LA CONTRAVENCIÓN DE LA NORMA QUE SE IMPUGNA CON CUALQUIER PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. De la lectura integral de***

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

2. Este Tribunal Pleno advierte, sin embargo, que, en la especie, se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción V del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de la Materia, en relación con los artículos 59 y 65 de la propia ley, respecto del artículo 25, párrafo segundo, fracción IV, párrafo quinto, de la Constitución Política del Estado de Durango.

En efecto, mediante Decreto Número 286, publicado en el Periódico Oficial del Estado, el dieciséis de junio de dos mil nueve, se reformó el citado artículo, en la porción normativa señalada, que se refiere a la designación de los consejeros

electorales del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana Estatal.

En efecto, el artículo 25, párrafo segundo, fracción IV, párrafo quinto, de la Constitución Política del Estado de Durango, antes de la reforma, disponía lo siguiente:

***ARTÍCULO 25. La soberanía del Estado reside esencial y originalmente en el pueblo, quien la ejerce por medio de sus legítimos representantes y a través de la iniciativa popular, referéndum y plebiscito, 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:***

***(...)***

**IV. (...)**

***Los Consejeros Electorales del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango, deberán satisfacer los requisitos que señale la ley y serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros de la legislatura, de entre los aspirantes que hayan atendido la convocatoria previamente emitida por el Congreso del Estado. La ley señalará las reglas y el procedimiento correspondientes para la elección y, en su caso ratificación. Durante los recesos del Congreso del Estado, para la elección de los Consejeros Electorales, se convocará a un periodo extraordinario de sesiones, por lo que la designación será una decisión soberana del Congreso, en materia electoral.***

Con motivo de la reforma, el referido artículo, en su parte conducente, establece actualmente lo siguiente:

***ARTÍCULO 25. La soberanía del Estado reside esencial y originalmente en el pueblo, quien la ejerce por medio de sus legítimos representantes y a través de la iniciativa popular, referéndum y plebiscito, 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:***

***(...)***

***IV. (...)***

***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 correspondientes para la elección. Durante los recesos del Congreso del Estado, para la elección de los Consejeros Electorales, se convocará a un periodo extraordinario de sesiones, por lo que la***

***designación será una decisión soberana del Congreso, en materia electoral.***

Al haberse impugnado el artículo 25 de la Constitución Política Local, en su integridad, por violación al procedimiento legislativo, lo procedente es sobreseer respecto del párrafo quinto de la fracción IV del párrafo segundo de dicho precepto, con fundamento en los artículos 19, fracción V y 20, fracción II, en relación con los artículos 59 y 65, de la Ley Reglamentaria de la Materia.

Al no advertir este Tribunal Pleno la actualización de alguna causal de improcedencia distinta de la examinada u otra que se hubiere hecho valer por los órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron, respectivamente, el Decreto impugnado, procede el estudio de los conceptos de invalidez que se plantean.

**QUINTO.-** Tanto el Partido Acción Nacional como los diputados integrantes de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Durango plantean violaciones al procedimiento de reformas a la Constitución Política del Estado, que dio origen al Decreto impugnado.

De ser fundados estos planteamientos, tendrían un efecto invalidante sobre la totalidad de las normas combatidas, por lo que su estudio es preferente, tal como se resolvió en la diversa acción de inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006, de la que derivó la siguiente jurisprudencia:

***Novena Época***

***Instancia: Pleno***

***Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta***

***Tomo: XXVI***

***Diciembre de 2007***

***Tesis: P./J. 32/2007***

***Página: 776***

***ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LAS VIOLACIONES PROCESALES DEBEN EXAMINARSE PREVIAMENTE A LAS VIOLACIONES DE FONDO, PORQUE PUEDEN TENER UN EFECTO DE INVALIDACIÓN TOTAL SOBRE LA NORMA IMPUGNADA, QUE HAGA INNECESARIO EL ESTUDIO DE ÉSTAS. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 6/2003, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVII, marzo de 2003, página 915, sostuvo que en acción de inconstitucionalidad en materia electoral debe privilegiarse el análisis de los conceptos de invalidez referidos al fondo de las normas generales impugnadas, y sólo en caso de que resulten infundados deben analizarse aquellos en los que se aduzcan violaciones en el desarrollo del procedimiento legislativo originó a la norma general impugnada. Sin embargo, una***

***nueva reflexión sobre el tema conduce a apartarse de la jurisprudencia citada para establecer que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control abstracto, cuando se hagan valer violaciones al procedimiento legislativo que dio origen a la norma general impugnada, éstas deberán analizarse en primer término, ya que, de resultar fundadas, por ejemplo, al trastocar valores democráticos que deben privilegiarse en nuestro sistema constitucional, su efecto de invalidación será total, siendo, por tanto, innecesario ocuparse de los vicios de fondo de la ley impugnada que, a su vez, hagan valer los promoventes.***

Conforme a lo anterior, se examinarán, en primer término, los conceptos de invalidez que se enderezan en contra del procedimiento legislativo desarrollado al interior del Congreso del Estado, con motivo de las iniciativas de reforma a los artículos 25 y 120 de la Constitución Local.

A efecto de constatar si, en el caso, se cumplieron las formalidades del procedimiento de reforma a la Constitución Política del Estado, resulta necesario hacer alusión, en primer término, a los preceptos constitucionales y legales locales que norman dicho procedimiento.

En este sentido, el artículo 130 de la Constitución Política del Estado de Durango establece lo siguiente:

**ARTÍCULO 130.** *La presente Constitución podrá ser reformada o adicionada en todo tiempo con la condición precisa que no han de ser atacados de manera alguna los principios establecidos en la Carta Fundamental de la República, debiendo observarse el procedimiento y tiempos determinados en este artículo:*

**I.** *Las iniciativas de reforma o adición a esta Constitución se darán a conocer ampliamente a la ciudadanía a través de la prensa, por el Congreso del Estado, quien además solicitará al Titular del Poder Ejecutivo del Estado y al Tribunal Superior de Justicia que emitan su opinión por escrito. Lo mismo hará con los Ayuntamientos, quienes emitirán su opinión las cuales serán computadas por la Legislatura en funciones y deberán ser de mayoría afirmativa;*

**II.** *Cumplidos los requisitos anteriores, el Congreso del Estado discutirá y, en su caso, aprobará las reformas o adiciones, con las modificaciones que considere pertinentes, con el voto de las dos terceras partes de los Diputados que lo integran y la mayoría de los votos de los Ayuntamientos;*

**III.** *Una vez aprobadas las iniciativas, el Congreso emitirá el decreto correspondiente y lo remitirá al*

***Poder Ejecutivo para los efectos de su promulgación y publicación en el Periódico Oficial del Estado; y***

***IV. La iniciación, difusión, discusión y aprobación de las reformas o adiciones a la Constitución Política del Estado de Durango, previstas en este artículo, se efectuarán en un plazo no menor de 90 días.***

Asimismo, de la lectura de los dispositivos de la Ley Orgánica del Congreso Estatal, se desprende lo siguiente:

**a) Respetto de las comisiones**

1. Para el oportuno despacho de los asuntos que corresponde conocer al Congreso, así como para analizar, discutir y dictaminar las materias de su competencia, se nombran comisiones legislativas, entre ellas, dictaminadoras, que se encargan de estudiar, analizar y dictaminar las iniciativas de leyes y decretos que les hayan sido turnadas por el Presidente del Congreso, así como de participar en las deliberaciones y discusiones de la Asamblea (artículo 55).

2. Las comisiones legislativas deben integrarse de manera tal que reflejen la pluralidad política del Congreso y contarán con un presidente, un secretario y tres vocales (artículo 57).

**3.** Las reuniones de las comisiones legislativas no son públicas; sin embargo, pueden celebrar reuniones de trabajo, de información y audiencia, a invitación expresa, con representantes de grupos de interés, peritos y otras personas que puedan informar sobre determinado asunto, para conocer directamente criterios u opiniones para la mejor elaboración de los dictámenes (artículo 60).

**4.** Los integrantes de las comisiones deben firmar los dictámenes que presenten. Si alguno de los integrantes de la comisión no estuviere de acuerdo, puede expresar su voto en contra por escrito y solicitar se agregue al expediente que corresponda (artículo 61).

**5.** Para el despacho de los asuntos de su competencia, las comisiones se reunirán mediante citatorio de sus respectivos presidentes.

Cualquier miembro del Congreso puede asistir, sin derecho a voto, a las reuniones de trabajo de las comisiones y exponer libremente en ellas su parecer sobre el asunto en estudio (artículo 67).

**6.** La comisión debe rendir sus dictámenes al Pleno de la Asamblea, a más tardar, treinta días después de que se le hayan turnado los asuntos. Con aprobación de la misma, se puede prorrogar por un período igual, dando aviso oportuno al Presidente del Congreso. Se exceptúan de lo anterior, las reformas de carácter constitucional (artículo 68).

7. Las convocatorias a reunión de comisiones, deben comunicarse con una anticipación mínima de veinticuatro horas, salvo urgencia determinada por la mayoría de los miembros de la comisión y debe incluir el proyecto del orden del día, la fecha, hora y lugar precisos de su realización dentro del recinto legislativo y la relación pormenorizada de los asuntos que deberán ser votados por la comisión (artículos 71 y 72).

8. Los acuerdos que se tomen dentro de la comisión se resolverán por mayoría de votos y si hubiere empate, el presidente tendrá voto de calidad.

De cada reunión de las comisiones, se levantará un acta, la cual será firmada por el presidente y el secretario (artículo 73).

9. Dentro de las comisiones legislativas dictaminadoras, se encuentra la Comisión de Estudios Constitucionales, a la que corresponde conocer de los asuntos que se refieren a reformas o adiciones a la Constitución General de la República o a la particular del Estado (artículos 76 y 78).

#### **b) Respetto de las sesiones**

1. Las sesiones del Congreso se desarrollarán de conformidad con un orden del día, que comprende la lista de asistencia, la declaración del quórum legal, la lectura del acta de la sesión anterior, que deberá ser discutida y, en su caso, aprobada, la lectura de la lista de correspondencia recibida para su trámite, la lectura, en su caso, de iniciativas y procedimiento

especial, presentadas por los diputados integrantes de la Legislatura, los dictámenes que rindan las comisiones legislativas respecto de los asuntos que les hayan sido encomendados, los asuntos generales y la clausura de la sesión (artículo 111).

**2.** Las sesiones del Congreso no pueden iniciarse sin la presencia de la mayoría del número total de diputados que lo integran. Sus resoluciones se tomarán por mayoría absoluta de los diputados presentes, a excepción de los casos en que se requiere de votación especial (artículo 117).

**3.** Las sesiones del Congreso serán públicas, excepto en los casos en que, por disposición de la directiva, deban ser secretas (artículo 119).

**4.** Toda sesión del Congreso durará el tiempo que sea necesario. En caso de una excesiva prolongación, la directiva podrá acordar los recesos que se requieran (artículo 123).

**5.** De toda sesión del Congreso, se formulará el acta correspondiente (artículo 124).

**c) Respetto de las iniciativas y los dictámenes**

**1.** Las iniciativas presentadas por los diputados, deben presentarse por escrito y ser leídas una sola vez en la sesión en que fueren presentadas. Concluida la lectura, su autor puede ampliar verbalmente los fundamentos y razones de su proposición o proyectos.

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

Después de ambas intervenciones, el Pleno determinará si admite o no la iniciativa. En el primer caso, se remitirá a la comisión o comisiones que corresponda y, en el segundo, se tendrá por desechada (artículo 129).

**2.** Se entiende por dictamen la opinión que emiten las comisiones, referente a una iniciativa o asunto que les hubiese sido turnado por el Presidente de la Directiva. Todos los dictámenes deben ser aprobados por la mayoría de los integrantes de la comisión respectiva, para que puedan ser presentados a consideración del Pleno (artículo 131).

**3.** Las comisiones deben formular por escrito el dictamen de los asuntos que les hayan sido turnados, para lo cual pueden recabar de las oficinas públicas que funcionen en el Estado, todos los informes que se estimen convenientes (artículo 132).

**4.** Cuando se trate de asuntos de urgente o de obvia resolución, el Pleno de la Legislatura podrá acordar la dispensa de trámites de un dictamen.

Toda propuesta de dispensa de trámites será sometida a discusión del Pleno antes de su votación. Por ningún motivo, podrá dispensarse el estudio, discusión y dictamen en el seno de

la comisión a la cual haya sido turnada la iniciativa para su desahogo correspondiente (artículo 135).

**5.** Antes de ponerse a discusión los dictámenes, deberán recibir primera y segunda lecturas. Las comisiones podrán solicitar en su dictamen la dispensa de la segunda lectura y el Congreso determinará lo conveniente (artículo 136).

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

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

**6.** Los dictámenes deben contener una exposición clara y precisa del asunto a que se refieren y concluir sometiendo a consideración del Congreso el proyecto de ley o decreto, según corresponda. Éste se presentará en artículos numerados, sobre los que recaerá la votación del Congreso (artículo 140).

#### **d) Respecto de las discusiones**

**1.** Por discusiones o debates se entienden los argumentos que expresan los diputados en el desarrollo de la

sesión, respecto de los asuntos de los que conozca el Congreso (artículo 145).

2. En las discusiones, el Presidente formará una lista de los diputados que deseen hablar en pro o en contra, concediendo, en lo posible, alternativamente, el uso de la palabra a los inscritos y comenzando por el primer registrado para hablar en contra (artículo 146).

3. Cuando los diputados hagan uso de la palabra para discutir dictámenes legislativos, no podrán excederse de quince minutos por intervención sobre el mismo asunto (artículo 147).

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

5. El Presidente someterá a discusión, primero, en lo general y, aprobado en este sentido, en lo particular, todo dictamen que conste de más de un artículo (artículo 151).

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

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

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

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

El Presidente podrá ordenar, si lo considera conveniente, que se atienda la solicitud, después de lo cual continuará el debate (artículo 157).

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

**11.** Siempre que al principio de la discusión lo pida algún miembro del Congreso, la comisión dictaminadora deberá explicar los fundamentos de su dictamen e, incluso, recurrir a constancias del expediente, si fuere necesario; acto continuo, seguirá el debate (artículo 160).

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

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

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

#### **e) Respetto de las votaciones**

**1.** Las votaciones son nominales cuando se vota sobre algún dictamen sujeto a debate, cuando se requiere, en alguna votación, la mayoría calificada del Congreso y cuando lo pida así algún diputado apoyado por otros dos y siempre que lo acuerde el Pleno (artículo 171).

**2.** La votación nominal empezará por el lado derecho del Presidente, diciendo cada diputado su apellido al votar y su

nombre si puede confundirse con otro, expresando si su voto es a favor o en contra. Un secretario tomará nota de los votos y dará a conocer el resultado de los mismos, para que el Presidente haga la declaración correspondiente (artículo 170).

**3.** Se entiende por mayoría calificada, la suma de los votos de las dos terceras partes de los miembros del Congreso (artículo 179).

Ahora bien, el procedimiento de reformas a la Constitución Política del Estado de Durango, que derivó en la expedición del Decreto Número 187, impugnado en la presente acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas, se llevó a cabo de la siguiente forma:

**1.** En sesión ordinaria de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Durango, de trece de diciembre de dos mil siete, se determinó, por veinticinco votos a favor y cero en contra, que era de tomarse en cuenta la iniciativa de decreto que reforma el artículo 25 de la Constitución Política del Estado de Durango, de doce de diciembre de dos mil siete, presentada por los Diputados Jorge Herrera Delgado, Miguel Ángel Jáquez Reyes, Juan José Cruz Martínez, José Arreola Contreras, Servando Marrufo Fernández y Francisco Villa Maciel, coordinadores de los grupos parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional y del Partido Acción Nacional y representantes del Partido del Trabajo, del Partido de la Revolución Democrática, del Partido Duranguense y del Partido Nueva Alianza, turnándose, para su estudio y dictamen, a la

Comisión de Estudios Constitucionales del propio Congreso (fojas ciento veinticuatro a ciento cuarenta y tres del cuaderno de pruebas).

2. En sesión ordinaria de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Durango, de quince de diciembre de dos mil siete, se determinó, por veintiséis votos a favor y cero en contra, que era de tomarse en cuenta la iniciativa con proyecto de decreto de reforma y adición a los artículos 25 y 120 de la Constitución Política del Estado de Durango, presentada por el Diputado Servando Marrufo Fernández, integrante de la fracción parlamentaria del Partido Duranguense, de catorce de diciembre de dos mil siete, turnándose, para su estudio y dictamen, a la Comisión de Estudios Constitucionales del propio Congreso (datos extraídos de la página web del Congreso del Estado de Durango).

3. Mediante oficios de veinticinco de enero de dos mil ocho, la Oficialía Mayor del Congreso Local requirió al Gobernador, al Presidente del Tribunal Superior de Justicia y a los Ayuntamientos del Estado, a efecto de que emitieran opinión respecto de las iniciativas referidas en los puntos 1 y 2 anteriores (fojas trescientos cuarenta a trescientos sesenta y seis, cuatrocientos doce a cuatrocientos veintiséis, cuatrocientos setenta y seis a quinientos dieciséis del cuaderno de pruebas).

4. El seis de febrero de dos mil ocho, se publicó en el Periódico “El Siglo de Durango”, la iniciativa referida en el punto 1 anterior (foja trescientos dieciséis del cuaderno de pruebas).

**5.** El siete de febrero de dos mil ocho, se publicó en el Periódico “Contacto”, la iniciativa referida en el punto 2 anterior (foja trescientos quince del cuaderno de pruebas).

**6.** Mediante oficio número 042/2008, de once de abril de dos mil ocho, el Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado emitió opinión favorable respecto de la iniciativa referida en el punto 1 anterior (fojas ciento cuarenta y siete a ciento cuarenta y nueve del cuaderno de pruebas).

Asimismo, mediante oficio número 043/2008, de la misma fecha, el Presidente del citado Tribunal emitió opinión respecto de la iniciativa referida en el punto 2 anterior, señalando, por un lado, que consideraba innecesaria la adición al artículo 25 de la Constitución Política del Estado y, por otro, que disentía de la propuesta hecha respecto del artículo 120 del propio ordenamiento, por estimar que debiera ser, en todo caso, materia de la legislación electoral secundaria (fojas ciento cincuenta a ciento cincuenta y cuatro del cuaderno de pruebas).

**7.** Mediante oficio recibido en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado el veinticinco de marzo de dos mil ocho, el Titular del Poder Ejecutivo Local emitió opinión favorable respecto de la iniciativa referida en el punto 1 anterior (foja trescientos treinta y cuatro del cuaderno de pruebas).

**8.** Los Ayuntamientos del Estado emitieron su opinión respecto de las iniciativas en cuestión, en los siguientes términos:

**PARTICIPACIÓN DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE  
DURANGO EN EL PROCEDIMIENTO DE REFORMAS A LA  
CONSTITUCIÓN LOCAL (OPINIÓN A FAVOR O EN CONTRA  
DE LAS INICIATIVAS PRESENTADAS)**

<b>Municipio</b>	<b>Primera Iniciativa</b>	<b>Segunda Iniciativa</b>
Canatlán	Omiso	A favor (fojas cuatrocientos veintinueve a cuatrocientos treinta y uno del cuaderno de pruebas)
Canelas	Omiso	Omiso
Coneto de Comonfort	A favor (fojas cuatrocientos veintisiete a cuatrocientos veintiocho del cuaderno de pruebas)	A favor (fojas trescientos treinta y cinco a trescientos treinta y seis del cuaderno de pruebas)
Cuencamé	Omiso	Omiso
Durango	A favor (fojas cuatrocientos treinta y dos a cuatrocientos treinta y cinco del cuaderno de pruebas)	Omiso
El Oro	Omiso	A favor (fojas ciento cincuenta y cinco a ciento cincuenta y ocho del cuaderno de pruebas)
Gómez Palacio	A favor (fojas cuatrocientos treinta y seis a cuatrocientos treinta y siete del cuaderno de pruebas)	Omiso

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2008  
Y SUS ACUMULADAS 127/2008 Y 128/2008.**

Guadalupe Victoria	A favor (fojas cuatrocientos treinta y ocho a cuatrocientos cuarenta del cuaderno de pruebas)	A favor (fojas ciento cincuenta y nueve a ciento sesenta y dos del cuaderno de pruebas)
Guanaceví	Omiso	A favor (fojas ciento sesenta y tres a ciento sesenta y cuatro del cuaderno de pruebas)
Hidalgo	Omiso	A favor (foja trescientos treinta y siete del cuaderno de pruebas)
Indé	A favor (foja cuatrocientos cuarenta y uno del cuaderno de pruebas)	A favor (fojas ciento sesenta y cinco a ciento sesenta y ocho del cuaderno de pruebas)
Lerdo	A favor (fojas cuatrocientos cuarenta y dos a cuatrocientos cuarenta y ocho del cuaderno de pruebas)	A favor (fojas ciento cuarenta y cuatro a ciento cuarenta y seis del cuaderno de pruebas)
Mapimí	Omiso	A favor (fojas ciento sesenta y nueve a ciento setenta y dos del cuaderno de pruebas)
Mezquital	Omiso	Omiso
Nazas	Omiso	Omiso
Nombre de Dios	A favor (foja cuatrocientos cuarenta y nueve del cuaderno de pruebas)	A favor (fojas ciento setenta y cinco a ciento setenta y ocho del cuaderno de pruebas)

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2008  
Y SUS ACUMULADAS 127/2008 Y 128/2008.**

Nuevo Ideal	A favor (foja cuatrocientos cincuenta del cuaderno de pruebas)	Omiso
Ocampo	Omiso	Omiso
Otáez	Omiso	Omiso
Pánuco de Coronado	A favor (foja cuatrocientos cincuenta y uno del cuaderno de pruebas)	A favor (fojas ciento setenta y tres a ciento setenta y cuatro del cuaderno de pruebas)
Peñón Blanco	Omiso	Omiso
Poanas	Omiso	Omiso
Pueblo Nuevo	Omiso	Omiso
Rodeo	A favor (fojas cuatrocientos cincuenta y dos a cuatrocientos cincuenta y cuatro del cuaderno de pruebas)	A favor (fojas ciento setenta y nueve a ciento ochenta y uno del cuaderno de pruebas)
San Bernardo	A favor (foja cuatrocientos cincuenta y cinco del cuaderno de pruebas)	Omiso
San Dimas	Omiso	Omiso
San Juan de Guadalupe	Omiso	Omiso
San Juan del Río	A favor (fojas cuatrocientos cincuenta y seis a cuatrocientos cincuenta y siete del cuaderno de pruebas)	A favor (fojas cuatrocientos cincuenta y seis a cuatrocientos cincuenta y siete del cuaderno de pruebas)
San Luis del Cordero	Omiso	Omiso
San Pedro del Gallo	A favor (foja cuatrocientos cincuenta y ocho del cuaderno de pruebas)	Omiso

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2008  
Y SUS ACUMULADAS 127/2008 Y 128/2008.**

Santa Clara	A favor (foja cuatrocientos del cuaderno de pruebas)	Omiso
Santiago Papasquiaro	A favor (fojas cuatrocientos cincuenta y nueve a cuatrocientos sesenta del cuaderno de pruebas)	A favor (foja trescientos treinta y ocho del cuaderno de pruebas)
Simón Bolívar	A favor (fojas cuatrocientos sesenta y uno a cuatrocientos sesenta y dos del cuaderno de pruebas)	A favor (fojas ciento ochenta y dos a ciento ochenta y cinco del cuaderno de pruebas)
Súchil	A favor (foja cuatrocientos sesenta y tres del cuaderno de pruebas)	A favor (fojas ciento ochenta y seis a ciento ochenta y nueve del cuaderno de pruebas)
Tamazula	A favor (fojas cuatrocientos sesenta y cuatro a cuatrocientos sesenta y cinco del cuaderno de pruebas)	En contra (fojas ciento noventa a ciento noventa y tres del cuaderno de pruebas)
Tepehuanes	Omiso	Omiso
Tlahualilo	Omiso	Omiso
Topia	Omiso	Omiso
Vicente Guerrero	A favor (foja cuatrocientos sesenta y seis del cuaderno de pruebas)	A favor (foja ciento noventa y seis del cuaderno de pruebas)
Total	19 (diecinueve) votos a favor, 0 (cero) en contra	17 (diecisiete) votos a favor, 1 (uno) en contra

9. La Comisión de Estudios Constitucionales del Congreso del Estado celebró reuniones de trabajo los días cuatro y seis de noviembre de dos mil ocho, a efecto de debatir sobre las iniciativas referidas en los puntos 1 y 2 anteriores (fojas trece a veintitrés y cuarenta y uno a noventa y cuatro del cuaderno de pruebas).

En la reunión de trabajo celebrada el cuatro de noviembre de dos mil ocho, el Diputado Juan Moreno Espinoza sometió a consideración de los demás miembros de la Comisión, un proyecto de dictamen elaborado por los diputados del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, integrantes de la propia Comisión, que comprendía el estudio de las dos iniciativas a que se ha hecho referencia, lo anterior, según señaló, “con el ánimo de avanzar en el proceso de dictamen respecto a las iniciativas que tenemos pendientes” y “para que tengamos una base de la cual partir”.

En dicha reunión de trabajo, los integrantes de la Comisión acordaron declararse en sesión permanente y convocaron a una segunda reunión de trabajo, en la que se analizaría el proyecto de dictamen antes mencionado.

En la reunión de trabajo celebrada el seis de noviembre siguiente, después de verificar el cumplimiento de los requisitos formales establecidos en el artículo 130 de la Constitución Política del Estado, los miembros de la Comisión debatieron sobre el referido proyecto de dictamen que, habiendo sido objeto de

modificaciones, fue aprobado, en lo general y en lo particular, por mayoría de cuatro votos contra uno.

**10.** El dictamen aprobado por la Comisión de Estudios Constitucionales fue remitido al Congreso del Estado, el mismo seis de noviembre, para su aprobación por el Pleno de dicho órgano (fojas veinticuatro a cuarenta del cuaderno de pruebas).

En sesión ordinaria de esa fecha, iniciada a las doce horas, se dio primera lectura al dictamen elaborado por la Comisión de Estudios Constitucionales, convocándose, asimismo, a la siguiente sesión, que tendría verificativo el mismo día, a las veintidós horas con diez minutos.

En dicha sesión, según consta en el acta relativa, se dio segunda lectura al dictamen en cuestión y se convocó a la siguiente sesión, que se celebraría a las veintidós horas con cuarenta minutos de ese día.

En esta última sesión, se abrió el registro de oradores a favor o en contra del dictamen presentado por la Comisión de Estudios Constitucionales. La lista quedó integrada con los Diputados Claudia Ernestina Hernández Espino (en contra), Maribel Aguilera Chaírez (a favor), José Luis López Ibáñez (en contra) y Fernando Ulises Adame de León (a favor, pero con una reserva).

Durante la sesión, se concedió el uso de la palabra a cada uno de los diputados registrados en la lista de oradores, por el

tiempo que establece la ley. De igual forma, se dio oportunidad a que integrantes de la Comisión de Estudios Constitucionales, inscritos en la referida lista, participaran por segunda ocasión en la discusión, autorizando, a su vez, a miembros de la Comisión no registrados, a intervenir en el debate.

Posteriormente, la Presidenta del Congreso sometió a consideración del Pleno de la Asamblea si el asunto había sido lo suficientemente discutido, resolviéndose tal cuestión en sentido afirmativo, por veinticinco votos a favor. Al no haber más intervenciones, se sometió a votación el dictamen para su aprobación en lo general y en lo particular, aprobándose por veinte votos a favor y seis en contra. Finalmente, por la misma votación, se aprobaron los cuatro artículos transitorios de que consta el dictamen, sin que algún diputado se hubiese pronunciado respecto de los mismos.

Habiéndose aprobado el dictamen en lo general y en lo particular, se ordenó la expedición de la Minuta de Decreto, bajo el número 187, instruyéndose a la Oficialía Mayor a remitir a los Ayuntamientos del Estado, la referida Minuta con Proyecto de Decreto, aprobada por mayoría calificada del Pleno del Congreso, para los efectos de la fracción II del artículo 130 de la Constitución Local (datos extraídos de la página web del Congreso del Estado de Durango).

**11.** La Minuta con Proyecto de Decreto a que se ha hecho mención, fue aprobada por la mayoría de los Ayuntamientos del Estado, como se demuestra a continuación:

**PARTICIPACIÓN DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE  
DURANGO EN EL PROCEDIMIENTO DE REFORMAS A LA  
CONSTITUCIÓN LOCAL (VOTO A FAVOR O EN CONTRA DE  
LA MINUTA DE DECRETO)**

<b>Municipio</b>	<b>Votación</b>
Canatlán	A favor (fojas ciento noventa y nueve a doscientos dos y trescientos sesenta y ocho del cuaderno de pruebas)
Canelas	Omiso
Coneto de Comonfort	A favor (fojas doscientos veintiséis a doscientos veintisiete y trescientos ochenta y cinco a trescientos noventa del cuaderno de pruebas)
Cuencamé	A favor (fojas doscientos veintiocho a doscientos treinta del cuaderno de pruebas)
Durango	A favor (fojas doscientos diez a doscientos catorce, doscientos treinta y uno a doscientos treinta y cinco del cuaderno de pruebas)
El Oro	A favor (foja trescientos sesenta y nueve del cuaderno de pruebas)
Gómez Palacio	A favor (fojas doscientos tres a doscientos cinco, trescientos sesenta y siete del cuaderno de pruebas)
Guadalupe Victoria	A favor (fojas doscientos seis a doscientos nueve y trescientos setenta del cuaderno de pruebas)

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2008  
Y SUS ACUMULADAS 127/2008 Y 128/2008.**

Guanaceví	A favor (fojas doscientos quince a doscientos dieciocho y trescientos setenta y uno del cuaderno de pruebas)
Hidalgo	A favor (fojas doscientos veinte a doscientos veintiuno y trescientos setenta y dos del cuaderno de pruebas)
Indé	A favor (fojas doscientos veintidós a doscientos veintitrés y trescientos setenta y tres del cuaderno de pruebas)
Lerdo	A favor (fojas doscientos treinta y seis a doscientos sesenta y dos del cuaderno de pruebas)
Mapimí	A favor (fojas doscientos veinticuatro a doscientos veinticinco y trescientos setenta y cuatro del cuaderno de pruebas)
Mezquital	A favor (foja trescientos setenta y cinco del cuaderno de pruebas)
Nazas	A favor (fojas trescientos setenta y seis y trescientos noventa y uno a trescientos noventa y cuatro del cuaderno de pruebas)
Nombre de Dios	A favor (fojas doscientos sesenta y tres a doscientos sesenta y cuatro y trescientos noventa y cinco a trescientos noventa y seis del cuaderno de pruebas)
Nuevo Ideal	A favor (fojas trescientos setenta y siete y trescientos noventa y siete a trescientos noventa y nueve del cuaderno de pruebas)

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2008  
Y SUS ACUMULADAS 127/2008 Y 128/2008.**

Ocampo	Omiso
Otáez	A favor (foja trescientos setenta y ocho del cuaderno de pruebas)
Pánuco de Coronado	A favor (fojas doscientos sesenta y cinco a doscientos sesenta y ocho del cuaderno de pruebas)
Peñón Blanco	A favor (foja trescientos setenta y nueve del cuaderno de pruebas)
Poanas	Omiso
Pueblo Nuevo	Omiso
Rodeo	A favor (fojas doscientos sesenta y nueve a doscientos setenta del cuaderno de pruebas)
San Bernardo	A favor (fojas doscientos setenta y uno a doscientos setenta y dos del cuaderno de pruebas)
San Dimas	Omiso
San Juan de Guadalupe	A favor (fojas doscientos ochenta y ocho a doscientos noventa del cuaderno de pruebas)
San Juan del Río	A favor (fojas doscientos setenta y tres a doscientos setenta y seis del cuaderno de pruebas)
San Luis del Cordero	A favor (fojas trescientos ochenta y cuatrocientos uno a cuatrocientos tres del cuaderno de pruebas)
San Pedro del Gallo	A favor (fojas doscientos setenta y siete a doscientos setenta y ocho del cuaderno de pruebas)
Santa Clara	A favor (fojas doscientos setenta y nueve a doscientos ochenta y uno del cuaderno de pruebas)

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2008  
Y SUS ACUMULADAS 127/2008 Y 128/2008.**

Santiago Papasquiaro	A favor (fojas trescientos ochenta y uno y cuatrocientos cuatro a cuatrocientos cinco del cuaderno de pruebas)
Simón Bolívar	A favor (fojas doscientos ochenta y dos a doscientos ochenta y cuatro del cuaderno de pruebas)
Súchil	Omiso
Tamazula	A favor (foja trescientos ochenta y dos del cuaderno de pruebas)
Tepehuanes	Omiso
Tlahualilo	A favor (fojas doscientos ochenta y cinco a doscientos ochenta y siete del cuaderno de pruebas)
Topia	A favor (fojas ciento noventa y cuatro a ciento noventa y cinco, trescientos treinta y nueve y trescientos ochenta y tres del cuaderno de pruebas)
Vicente Guerrero	A favor (fojas ciento noventa y siete a ciento noventa y ocho, trescientos ochenta y cuatro y cuatrocientos seis del cuaderno de pruebas)
Total	32 (treinta y dos) votos a favor, 0 (cero) en contra

**12.** Al haberse satisfecho los requisitos a que alude el artículo 130 de la Constitución Local, el Congreso del Estado emitió el Decreto Número 187, por el que se reforman los artículos 25 y 120 del Ordenamiento Supremo Estatal, mismo que fue publicado en el Periódico Oficial Número 6 Extraordinario, de

doce de noviembre de dos mil ocho (fojas trescientos uno a trescientos catorce del cuaderno de pruebas).

Conforme al artículo primero transitorio de dicho Decreto, la reforma a los preceptos constitucionales antes citados entraría en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

De la anterior relación de antecedentes legislativos, se desprende, contrario a lo manifestado por los accionantes, que, en la especie, se cumplieron las formalidades del procedimiento de reformas a la Constitución Política del Estado de Durango, establecidas tanto en la propia Constitución como en la Ley Orgánica del Congreso Local.

En efecto, en el caso, se verificaron, por un lado, los requisitos formales que establece el artículo 130 de la Constitución Política del Estado respecto de las reformas o adiciones que pretendan hacerse al propio texto constitucional local, consistentes en lo siguiente:

**a)** Que las iniciativas se den a conocer ampliamente a la ciudadanía a través de la prensa, lo que se cumplió cabalmente, al haberse éstas publicado en los Periódicos “El Siglo de Durango” y “Contacto”, los días seis y siete de febrero de dos mil ocho, tal como se mencionó en los puntos 4 y 5 de la relación de antecedentes anterior.

**b)** Que el Congreso del Estado solicite al Titular del Poder Ejecutivo y al Tribunal Superior de Justicia que emitan su opinión por escrito, lo que se cumplió cabalmente, al haberseles requerido, mediante oficios de veinticinco de enero de dos mil ocho, a efecto de que emitieran opinión al respecto, tal como se mencionó en el punto 3 de la relación de antecedentes anterior.

En este sentido, tal como se mencionó en los puntos 6 y 7 de la relación de antecedentes anterior, tanto el Gobernador como el Tribunal Superior de Justicia del Estado se pronunciaron a favor de la primera iniciativa, no corriendo la misma suerte la segunda, al no haberse emitido la opinión correspondiente por parte del Ejecutivo Local y al haberse considerado innecesaria por el máximo órgano del Poder Judicial Estatal.

**c)** Que el Congreso del Estado, de igual manera, solicite a los Ayuntamientos que emitan su opinión, debiendo computarse por la Legislatura y resultar de mayoría afirmativa, lo que se cumplió cabalmente, pues se les hizo tal requerimiento mediante oficios de veinticinco de enero de dos mil ocho, tal como se mencionó en el punto 3 de la relación de antecedentes anterior. Además, al computarse dichas opiniones, se obtuvo un resultado mayoritario favorable para ambas iniciativas. A este respecto, debe aclararse que, aun cuando un número importante de los Ayuntamientos fue omiso en pronunciarse a favor o en contra de las iniciativas, de las opiniones vertidas por aquellos que sí lo hicieron, se advierte que diecinueve Municipios votaron a favor de la primera iniciativa y diecisiete, a favor de la segunda, esto es, hubo una mayoría en sentido afirmativo de los Ayuntamientos que

sí emitieron opinión, tal como se desprende de la tabla contenida en el punto 8 de la relación de antecedentes anterior.

**d)** Que el Congreso del Estado discuta y, en su caso, apruebe las reformas o adiciones, con las modificaciones que estime pertinentes, mediante el voto de las dos terceras partes de los diputados que lo integran y la mayoría de los votos de los Ayuntamientos, lo que se cumplió cabalmente, toda vez que, en sesión ordinaria de seis de noviembre de dos mil ocho, la Legislatura discutió y aprobó, por veinte votos a favor y seis en contra, el dictamen presentado por la Comisión de Estudios Constitucionales del propio Congreso respecto de las iniciativas en cuestión, tal como se mencionó en los puntos 9 y 10 de la relación de antecedentes anterior.

De conformidad con el artículo 31 de la Constitución Política del Estado de Durango, el Congreso Local se integra por treinta diputados. En este sentido, al haberse aprobado las reformas a la Constitución Estatal, por mayoría de veinte votos, equivalentes a las dos terceras partes de los diputados que integran la Legislatura, resulta indudable que se cumplió con el primero de los extremos señalados.

Por lo que respecta al segundo requisito, debe señalarse que de un total de treinta y nueve Ayuntamientos que conforman el Estado de Durango, de acuerdo con el artículo 26 de la Constitución Local, treinta y dos emitieron su voto aprobatorio respecto de la Minuta de Decreto que les fue enviada, tal como se desprende de la tabla contenida en el punto 11 de la relación de

antecedentes anterior, de ahí que tal extremo se encuentre igualmente satisfecho.

**e)** Que una vez aprobadas las iniciativas, el Congreso del Estado emita el decreto correspondiente y lo remita al Poder Ejecutivo, para los efectos de su promulgación y publicación en el Periódico Oficial, lo que se cumplió cabalmente, al haberse emitido el Decreto Número 187, por el que se reforman los artículos 25 y 120 de la Constitución Local, mismo que fue publicado en el Periódico Oficial Número 6 Extraordinario, de doce de noviembre de dos mil ocho, tal como se mencionó en el punto 12 de la relación de antecedentes anterior.

**f)** Que la iniciación, difusión, discusión y aprobación de las reformas o adiciones a la Constitución Política del Estado, se efectúen en un plazo no menor de noventa días, lo que se cumplió cabalmente, al mediar prácticamente un año entre la presentación de las iniciativas de reforma y su aprobación por el Congreso Local.

Del mismo modo, en el caso, se verificaron los requisitos formales generales del procedimiento legislativo y particulares del procedimiento de reformas a la Constitución Local, que se establecen en diversos artículos de la Ley Orgánica del Congreso del Estado, consistentes en lo siguiente:

**a)** Las iniciativas presentadas por los diputados, deben presentarse por escrito y ser leídas una sola vez en la sesión en que fueren presentadas. Inmediatamente después, el Presidente

preguntará a la Asamblea si es de admitirse o no la propuesta y, para ese efecto, podrá conceder el uso de la palabra, por una sola vez, a dos miembros del Congreso, uno a favor y otro en contra. Después de ambas intervenciones, el Pleno determinará si admite o no la iniciativa. En el primer caso, se remitirá a la comisión o comisiones que corresponda y, en el segundo, se tendrá por desechada.

Lo anterior se cumplió cabalmente, tal como se desprende de las propias iniciativas (fojas ciento tres a ciento veintitrés del cuaderno de pruebas), así como de las actas de sesión de trece (fojas ciento veinticuatro a ciento cuarenta y tres del cuaderno de pruebas) y quince (página web del Congreso del Estado de Durango) de diciembre de dos mil siete, de las que se advierte que el Pleno de la Legislatura determinó que eran de admitirse ambas iniciativas, remitiéndolas para su dictamen a la Comisión de Estudios Constitucionales, a la que, conforme al artículo 78 de la Ley Orgánica del Congreso Estatal, corresponde conocer, entre otros, de los asuntos que se refieren a reformas o adiciones a la Constitución Política del Estado.

**b)** Las comisiones deben formular por escrito el dictamen de los asuntos que les hayan sido turnados. Por ningún motivo, podrá dispensarse el estudio, discusión y dictamen en el seno de la comisión a la cual haya sido turnada la iniciativa para su desahogo correspondiente. Todos los dictámenes deben ser aprobados por la mayoría de los integrantes de la comisión respectiva, para que puedan ser presentados a consideración del Pleno.

Lo anterior se cumplió cabalmente, tal como se desprende del dictamen elaborado por la Comisión de Estudios Constitucionales (fojas veinticuatro a cuarenta del cuaderno de pruebas), así como de las actas de las reuniones de trabajo de dicha Comisión, de cuatro (fojas trece a veintitrés del cuaderno de pruebas) y seis (fojas cuarenta y uno a noventa y cuatro del cuaderno de pruebas) de noviembre de dos mil ocho -a las que se convocó con la anticipación mínima señalada en el artículo 71 de la Ley Orgánica del Congreso Local-, de las que se advierte que, al interior de la Comisión, se realizó el estudio, discusión y dictamen de las iniciativas en cuestión, aprobándose, con modificaciones, por mayoría de cuatro votos contra uno de sus integrantes y sometiéndose, posteriormente, a consideración del Pleno, para su aprobación.

En este punto, debe señalarse que el hecho de que la Comisión de Estudios Constitucionales no hubiese celebrado reuniones de trabajo con representantes de grupos de interés, peritos y demás expertos en la materia, no representa una violación al procedimiento legislativo, puesto que el supuesto previsto en el artículo 60 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado, no constituye una disposición de observancia obligatoria, sino una facultad de la que pueden hacer uso las Comisiones para, de estimarlo necesario, conocer directamente criterios u opiniones para la mejor elaboración de los dictámenes.

**c)** Antes de ponerse a discusión los dictámenes, deberán recibir primera y segunda lecturas. Los dictámenes relativos a reformas o adiciones a la Constitución Política del Estado, no

podrán ser objeto de ninguna dispensa en su trámite parlamentario. Los dictámenes de las comisiones recibirán primera lectura al ser presentados y segunda lectura, en la sesión siguiente. Su discusión deberá realizarse en la sesión inmediata a ésta, salvo acuerdo en contrario del Congreso.

Lo anterior se cumplió cabalmente, tal como se desprende de las actas de sesión de seis de noviembre de dos mil ocho (página web del Congreso de Estado de Durango), de las que se advierte que, en la sesión iniciada a las doce horas, se dio primera lectura al dictamen presentado por la Comisión de Estudios Constitucionales; posteriormente, en la siguiente sesión, iniciada a las veintidós horas con diez minutos, se dio segunda lectura al referido dictamen y, finalmente, en la sesión inmediata a ésta, iniciada a las veintidós horas con cuarenta minutos, se discutió el contenido del dictamen, aprobándose, en lo general y en lo particular, por mayoría de veinte votos contra seis.

Ahora bien, este Pleno, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 9/2005, 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006 y 107/2008 y sus acumuladas 108/2008 y 109/2008, sostuvo que uno de los elementos esenciales de la democracia en nuestro sistema de gobierno es la deliberación pública, esto es, los ciudadanos, a través de sus representantes, sólo pueden tomar decisiones colectivas después de haber tenido la oportunidad de participar en un debate abierto a todos, durante el cual hayan podido equilibrarse las razones a favor y en contra de las diversas propuestas, pues sólo de esta manera puede tener lugar la democracia, en tanto esta forma de gobierno se basa en

el principio de igual consideración y respeto a todas las opiniones, corrientes e ideas cuya expresión culminatoria se da en la regla del acatamiento a la mayoría.

Por tanto, en un Estado democrático, la Constitución impone ciertos requisitos de publicidad y participación, para la creación, reforma, modificación o supresión de las normas, sin los cuales no pueden éstas considerarse válidas, de modo que, para lograr el respeto de los principios de democracia y representatividad que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no sólo reviste importancia el contenido de las leyes sino, además, la forma en que son creadas o reformadas, en virtud de que las formalidades esenciales del procedimiento legislativo resguardan o aseguran el cumplimiento de los principios democráticos.

De este modo, la violación a las formalidades del procedimiento legislativo no puede abordarse en esta sede constitucional, sino desde la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa, elegida como modelo de Estado, de acuerdo con los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Federal, por lo que la evaluación del potencial invalidatorio de dichas irregularidades procedimentales debe intentar equilibrar dos principios distintos: por un lado, un principio que podríamos llamar de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales, cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por lo tanto, a la necesidad de no otorgar efecto invalidatorio a todas y cada

una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto y, por otro, un principio de equidad en la deliberación parlamentaria, que apunta, por el contrario, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales que se produzcan en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto.

Este último principio está estrechamente vinculado con la esencia y valor mismo de la democracia, como sistema de adopción de decisiones públicas en contextos caracterizados por el pluralismo político, como es el caso de México y de la mayor parte de las democracias contemporáneas. La democracia representativa es un sistema político valioso, no solamente porque, en su contexto, las decisiones se toman por una mayoría determinada de los votos de los representantes de los ciudadanos, sino porque aquello que se somete a votación ha podido ser objeto de deliberación por parte, tanto de las mayorías como de las minorías políticas. Es precisamente el peso representativo y la naturaleza de la deliberación pública, lo que otorga todo su sentido a la reglamentación del procedimiento legislativo -y a la necesidad de imponer su respeto, incluso, a los legisladores mismos, cuando actúan como órgano de reforma constitucional-.

En efecto, la adopción de decisiones por mayoría, regla básica que permite resolver, en última instancia, las diferencias de opinión, es una condición necesaria de la democracia, pero no

suficiente. No todo sistema que adopta la regla de la mayoría es necesariamente democrático. Junto a la regla de la mayoría, hay que tomar en consideración el valor de la representación política, material y efectiva de los ciudadanos, que tienen todos y cada uno de los grupos políticos con representación parlamentaria, así sean los minoritarios, como viene a subrayar el artículo 41 constitucional y el modo en que la aportación de información y puntos de vista por parte de todos los grupos parlamentarios contribuye a la calidad de aquello que finalmente se somete a votación.

Si el simple respeto a las reglas de votación por mayoría pudiera convalidar cualquier desconocimiento de las reglas que rigen el procedimiento legislativo previo, la dimensión deliberativa de la democracia carecería de sentido, precisamente porque las minorías, por su propia naturaleza, están predestinadas a no imponerse en la votación final, a menos que su opinión coincida con un número suficiente de integrantes de otras fuerzas políticas; por lo tanto, es aquí donde cobran toda su importancia las reglas que garantizan la participación efectiva de las minorías, al regular, por citar algunos ejemplos, la conformación del orden del día, las convocatorias a las sesiones, las reglas de integración de la Legislatura, la estructuración del proceso de discusión o el reflejo de las conclusiones en los soportes documentales correspondientes.

Así, en conclusión, el órgano legislativo, antes de ser un órgano decisorio, tiene que ser un órgano deliberante, donde encuentren cauce de expresión las opiniones de todos los grupos,

tanto los mayoritarios como los minoritarios. Lo anterior es así, porque las reglas que disciplinan el procedimiento legislativo protegen el derecho de las minorías a influir y moldear, en el transcurso de la deliberación pública, aquello que va a ser objeto de la votación final y, por tanto, otorga pleno sentido a su condición de representantes de los ciudadanos.

De conformidad con lo expuesto, para determinar si, en un caso concreto, las violaciones al procedimiento legislativo redundan en violación a las garantías de debido proceso y legalidad, consagradas en el artículo 14, segundo párrafo y 16, primer párrafo, de la Constitución Federal y provocan la invalidez de la norma emitida o si, por el contrario, no tienen relevancia invalidatoria, por no llegar a trastocar los atributos democráticos finales de la decisión, es necesario evaluar el cumplimiento de los siguientes estándares:

1. El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en condiciones de libertad e igualdad. En otras palabras, es necesario que se respeten los cauces que permitan tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias, expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras, así como a las que regulan el objeto y desarrollo de los debates.

2. El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas.

3. Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas.

El cumplimiento de los anteriores criterios siempre debe evaluarse a la vista del procedimiento legislativo en su integridad, puesto que, de lo que se trata, es precisamente de determinar si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales impacta o no en la calidad democrática de la decisión final. Los anteriores criterios, en otras palabras, no pueden proyectarse, por su propia naturaleza, sobre cada una de las actuaciones que se lleven a cabo en el desarrollo del procedimiento legislativo, puesto que su función es precisamente ayudar a determinar la relevancia última de cada una de estas actuaciones, a la luz de los principios que otorgan verdadero sentido a la existencia de una normativa que discipline su desarrollo.

Además, los criterios enunciados siempre deben aplicarse, sin perder de vista que la regulación del procedimiento legislativo raramente es única e invariable, sino que incluye ajustes y modalidades que responden a la necesidad de atender las vicisitudes o avatares que tan frecuentemente se presentan en el desarrollo de los trabajos parlamentarios. La entrada en receso de la Legislatura o la necesidad de tramitar ciertas iniciativas con extrema urgencia, por ejemplo, son circunstancias que se presentan habitualmente y ante las cuales la evaluación del cumplimiento de los estándares enunciados, debe hacerse cargo de las particularidades del caso concreto, sin que ello pueda desembocar, en cualquier caso, en la final desatención de los mismos.

Así pues, en el caso, no existe vulneración a tales principios, ya que el hecho de que el mismo seis de noviembre de dos mil ocho, se hubiesen llevado a cabo la primera y segunda lecturas, la discusión y la aprobación del dictamen presentado, también ese día, por la Comisión de Estudios Constitucionales, puesto que, por un lado, tal circunstancia no impidió el cumplimiento de las formalidades del procedimiento establecidas en la propia ley local -que, como se ha señalado, sólo exige que estas etapas se desarrollen en diferentes sesiones y que los diputados cuenten, previo a la discusión, con copia del dictamen respectivo-, sino que, por el contrario, se sujetó cabalmente a éstas y, por otro, tampoco se vulneraron los principios en que se funda la democracia representativa, fundamentalmente, el principio deliberativo, puesto que, tanto en el seno de la Comisión como en el Pleno del Congreso, se dio oportunidad a que los diputados que quisieran intervenir en el debate, lo hicieran, exponiendo sus puntos de vista a favor o en contra del dictamen, aceptándose, incluso, algunas de las modificaciones propuestas por aquellos que se manifestaron en contra del mismo, lo que demuestra que el órgano legislativo tuvo suficiente tiempo para conocer dicha iniciativa realizar un debate sobre ella, en el que las minorías participaron.

A este respecto, cabe señalar que el hecho de que hubieren persistido diferencias en torno al tema de la duración de las campañas para la elección de Gobernador del Estado y que, finalmente, por mayoría, se hubiese determinado aceptar la propuesta del dictamen, no significa que hubiese existido un abuso por parte de esta mayoría y que la minoría hubiese visto

con ello atropellados sus derechos, como lo sostienen los accionantes.

En efecto, una de las reglas de la democracia representativa es que las decisiones se tomen por mayoría, de ahí que:

1. Habiéndose dado oportunidad a todos los diputados de participar en la discusión sobre la reforma electoral en el Estado, en la aprobación del dictamen por la Comisión de Estudios Constitucionales, en cuyas reuniones de trabajo intervinieron no sólo miembros de la Comisión, sino otros integrantes de la Legislatura, como el propio Diputado Miguel Ángel Jáquez Reyes, según se advierte de las actas de dichas reuniones, que obran en autos.

2. Así también, en su aprobación por el Pleno de la Asamblea, en donde, abriéndose el registro de oradores a favor o en contra del dictamen, se inscribieron tan sólo cuatro diputados, concediendo el uso de la palabra, a quienes así lo pidieron, por más de una ocasión y permitiendo, incluso, que miembros de la Comisión no registrados que quisieran participar, así lo hicieran, como en el caso del Diputado Rosauro Meza Sifuentes.

En este sentido, no puede sino concluirse que, habiendo contado con el quórum legalmente requerido y habiendo otorgado igual consideración y respeto a todas las opiniones, corrientes e ideas, cuya expresión culminatoria se dio en la regla del acatamiento a la mayoría, en la especie, no se actualiza ninguna violación al procedimiento de reformas a la Constitución Local, ni

en sentido formal, como a lo largo de este considerando se ha expresado, ni en sentido material, dado que, en el caso, como también se ha demostrado, se cumplieron los principios democráticos, principalmente, el relativo a la deliberación pública, que obliga al órgano legislativo a ser, antes que un órgano decisorio, un órgano deliberante, en el que encuentren cauce de expresión las opiniones de todos los grupos parlamentarios.

Por lo anterior, el solo hecho de que el dictamen presentado por la Comisión de Estudios Constitucionales, en relación con las iniciativas de reforma a la Constitución Política del Estado, hubiese sido aprobado por el Pleno del Congreso en un mismo día y durante la noche, no conlleva, en sí mismo, que el Decreto Número 187, impugnado en la presente acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas, hubiese sido el resultado de un procedimiento viciado y, de ahí, que se hubieran violado principios democráticos, puesto que, como se ha señalado, en el caso, no sólo se cumplieron los requisitos formales que establece la ley, sino también los requisitos materiales que, en cierto sentido, quedan resguardados con el establecimiento de los primeros.

Consecuentemente, en atención a lo expuesto, debe declararse infundado el concepto de invalidez que nos ocupa, en el que se aducen supuestas violaciones al procedimiento legislativo que derivó en la expedición del Decreto impugnado.

**SEXTO.-** A continuación, se analizarán los restantes conceptos de invalidez, en los que se manifiesta la existencia de

otro tipo de violaciones constitucionales, concretamente, respecto del contenido de las normas generales reformadas.

Al efecto, debe precisarse que, de los escritos por los que se promueven las acciones de inconstitucionalidad, se advierte que sólo se esgrimen conceptos de invalidez respecto del artículo 25 de la Constitución Política del Estado de Durango, no así respecto del diverso 120, que también fue objeto de reforma, razón por la cual este Tribunal Pleno no se pronunciará respecto de éste último.

De igual forma, debe señalarse que el hecho de que, en el considerando cuarto de esta ejecutoria, se hubiese decretado el sobreseimiento respecto del párrafo quinto de la fracción IV del párrafo segundo del artículo 25 de la Constitución Local, no impide que este Tribunal Pleno se pronuncie respecto de los conceptos de invalidez que se formulan en contra de los párrafos séptimo y noveno de la fracción IV del párrafo segundo de dicho artículo, al no haber sido éstos reformados mediante Decreto Número 286, publicado en el Periódico Oficial del Estado, el dieciséis de junio de dos mil nueve.

Los conceptos de invalidez en estudio, son los siguientes:

**a)** Tanto los diputados integrantes de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Durango, como el Partido de la Revolución Democrática, aducen que el artículo 25 de la Constitución Política del Estado, reformado por virtud del Decreto Número 187, impugnado en el presente asunto, vulnera

lo dispuesto en los artículos 41 y 116 de la Constitución Federal, dada la regulación deficiente y, por ende, la falta de adecuación de la reforma constitucional local a la federal en materia electoral, en particular, respecto de la integración del órgano técnico fiscalizador del financiamiento a los partidos políticos.

Ahora bien, previo al análisis de fondo del concepto de invalidez que nos ocupa, resulta necesario precisar que si bien, en principio, este Alto Tribunal ha sostenido que la acción de inconstitucionalidad es improcedente contra la omisión de los Congresos de los Estados de expedir una ley, tal criterio no aplica en tratándose de una omisión parcial, resultado de una deficiente regulación de las normas respectivas, como la que, en el caso, se aduce.

Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia que a continuación se transcribe:

***Novena Época***

***Instancia: Pleno***

***Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta***

***Tomo: XXVII***

***Febrero de 2008***

***Tesis: P./J. 5/2008***

***Página: 1336***

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

Sentado lo anterior y a efecto de analizar tal planteamiento de invalidez, debe tenerse en cuenta lo siguiente:

El artículo 41 de la Constitución Federal, en lo conducente, establece:

***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:***

***(...)***

***V. La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.***

***(...)***

***La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales estará a cargo de un órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral, dotado de autonomía de gestión, cuyo titular será designado por el voto de las dos terceras partes del propio Consejo a propuesta del consejero Presidente. La ley desarrollará la integración y funcionamiento de dicho órgano, así***

**como los procedimientos para la aplicación de sanciones por el Consejo General. En el cumplimiento de sus atribuciones el órgano técnico no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal.**

**El órgano técnico será el conducto para que las autoridades competentes en materia de fiscalización partidista en el ámbito de las entidades federativas puedan superar la limitación a que se refiere el párrafo anterior.**

***El Instituto Federal Electoral asumirá mediante convenio con las autoridades competentes de las entidades federativas que así lo soliciten, la organización de procesos electorales locales, en los términos que disponga la legislación aplicable.***

***(...)***

Por su parte, el artículo 116 constitucional, en la parte relativa, dispone:

***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:**

(...)

**g) Los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales. Del mismo modo se establezca el procedimiento para la liquidación de los partidos que pierdan su registro y el destino de sus bienes y remanentes;**

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

**recursos con que cuenten los partidos políticos; y establezcan las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias;**

(...)

**k) Se instituyan bases obligatorias para la coordinación entre el Instituto Federal Electoral y las autoridades electorales locales en materia de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos, en los términos establecidos en los dos últimos párrafos de la base V del artículo 41 de esta Constitución; (...)**

Por último, el artículo 25 de la Constitución Política del Estado de Durango, en la porción normativa que se impugna, textualmente señala:

**ARTÍCULO 25. La soberanía del Estado reside esencial y originalmente en el pueblo, quien la ejerce por medio de sus legítimos representantes y a través de la iniciativa popular, referéndum y plebiscito, 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:***

***(...)***

***IV. (...)***

***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.***

***(...)***

Conforme a los artículos transcritos, se concluye que no asiste la razón a los accionantes cuando apuntan que, en el caso, se está en presencia de una deficiente regulación, al no haber cumplido adecuadamente el Constituyente Permanente Local con

los lineamientos establecidos en la reforma a la Constitución Federal, específicamente, por lo que respecta al órgano técnico al que se encomienda la fiscalización de los recursos de los partidos políticos.

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

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

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

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

Por otro lado, en relación con el argumento de invalidez en el que se hacen valer otras tres omisiones parciales en que supuestamente incurrió el Constituyente Estatal, al reformar el artículo 25 de la Constitución Local, debe señalarse lo siguiente:

**1. Respecto de la falta de previsión del tema de investigación, como mecanismo de control, representado por el hecho de que la Unidad de Fiscalización pueda acceder sin límites al secreto bancario, fiscal y fiduciario.** El señalamiento de los accionantes es inexacto, pues las facultades para la superación del secreto en estos casos, corresponden a la Unidad de Fiscalización del Instituto Federal Electoral y no a las autoridades competentes en materia de fiscalización partidista de los Estados. En todo caso, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 41 y 116 de la Constitución Federal, los órganos técnicos de fiscalización partidista federal y de las entidades federativas deberán coordinarse para ello.

**2. Respecto de la falta de establecimiento de los procedimientos de liquidación de las obligaciones de los partidos políticos que pierden su registro y los supuestos en que sus bienes y remanentes serán adjudicados a la Federación.** El alegato de los promoventes resulta infundado, en virtud de que son aspectos que, de forma genérica, acorde con la naturaleza de un texto constitucional y haciendo una delegación a la ley, sí se encuentran comprendidos en el artículo 25 impugnado y desarrollados en los artículos 69, 71 y 94, fracción XIV, de la Ley Electoral Estatal.

**3. Respecto de la falta de cumplimiento al imperativo de que las Constituciones Locales instituyan las bases obligatorias para la coordinación entre el Instituto Federal Electoral y las autoridades competentes en materia de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos, en el uso de tiempos de radio y televisión para los comicios estatales.** El argumento de los accionantes resulta infundado, pues sí existe previsión en la Constitución Política del Estado respecto de la coordinación con el Instituto Federal Electoral para la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos, en relación con el uso de tiempos en radio y televisión, estableciéndose, al efecto, que se atenderá a lo dispuesto en la Constitución Federal y las leyes secundarias, además de que este tema encuentra desarrollo en los artículos 94, fracciones XVI y XVII y 104 de la Ley Electoral Local.

Por consiguiente, resulta infundado el concepto de invalidez en estudio, dado que, en la especie, no se actualiza omisión

relativa alguna en la configuración y regulación del órgano técnico encargado de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos en el Estado de Durango, debiendo, por tanto, reconocerse su validez.

**b)** Por otro lado, el concepto de invalidez que apunta a la contradicción existente entre los artículos 25, reformado mediante el Decreto Número 187 impugnado y 97 de la Constitución Política del Estado de Durango, por supuestamente otorgarse la misma facultad (realizar la declaración de validez de la elección de Gobernador y declarar electo como tal al ciudadano que hubiese obtenido el mayor número de votos) a dos órganos distintos (Instituto Electoral y de Participación Ciudadana Local y Tribunal Electoral Estatal), debe declararse inatendible, en virtud de lo siguiente:

El artículo 25 de la Constitución Política del Estado, en la porción normativa que se impugna, establece:

***ARTÍCULO 25. La soberanía del Estado reside esencial y originalmente en el pueblo, quien la ejerce por medio de sus legítimos representantes y a través de la iniciativa popular, referéndum y plebiscito, 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:***

***(...)***

***IV. (...)***

***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.***

***(...)***

Por su parte, el artículo 97 de dicho ordenamiento, hasta antes de la reforma de que fue objeto el dieciséis de junio de dos mil nueve, textualmente señalaba:

***ARTÍCULO 97. El Tribunal Estatal Electoral será la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial del Estado. Para el ejercicio de sus atribuciones, el Tribunal funcionará con una Sala Colegiada y sus sesiones de resolución serán públicas, en los términos que determine la ley. Contará con el personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado funcionamiento. La Sala se integrará con tres magistrados electorales, que ejercerán el cargo por un período de cuatro años, en cuyo lapso, solamente desempeñarán su responsabilidad durante las fases en que deban verificarse procesos electorales, espacio que comprenderá todo el año respectivo y el mes de diciembre anterior al señalado para elecciones. Durante los períodos de receso, su Presidente quedará en funciones para en caso necesario, llamar para integrar la Sala del Tribunal a los Magistrados, para sustanciar y resolver el o los casos presentados, hecho lo cual, suspenderá las actividades. Los Magistrados Electorales gozarán de licencias, por el plazo que funjan como tales, en los cargos que vengan desempeñando cuando éstos tengan carácter de oficiales. El periodo de nombramiento, podrá ser prorrogado por una sola ocasión durante cuatro años. El Presidente del Tribunal, será elegido de entre sus miembros, para fungir durante cuatro años.***

**El Tribunal Estatal Electoral se organizará en los términos que señale la ley; 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, una vez resueltas en su caso, las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma; resolverá en forma definitiva, en los términos de esta Constitución y de la ley, las impugnaciones de que deba conocer y las que establece el artículo 37 de esta Constitución.**

**El Tribunal Estatal Electoral sustanciará y resolverá en forma definitiva las impugnaciones que se interpongan en los procesos de plebiscito y referéndum.**

**Para el ejercicio de su competencia, los magistrados electorales serán independientes y responderán sólo al mandato de la ley. Serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Congreso, de entre las ternas propuestas por el Tribunal Superior de Justicia, a través del Consejo de la Judicatura, las que integrará conforme a lo que disponga la Ley Orgánica del Poder Judicial. Si dicha mayoría no se logra en la primera votación, se presentarán nuevas ternas en los términos anteriores, hasta lograr la integración del órgano.**

***La administración, vigilancia y disciplina en el Tribunal Estatal Electoral, corresponderán, en los términos que señala la ley, a una comisión de Administración, que se integrará por el Presidente del Tribunal Estatal Electoral, quien la presidirá; un Magistrado Electoral designado por insaculación; y tres miembros del Consejo de la Judicatura del Estado, exceptuando a su Presidente, que no podrá ser considerado para ese cargo. En caso de existir dudas con respecto a las determinaciones que expida la Comisión o sobre su incumplimiento, el Presidente de la misma podrá solicitar su reconsideración, ante el Pleno del Tribunal Superior, en que resolverá uninstancialmente lo conducente. El Tribunal Electoral propondrá su presupuesto, al Presidente del Tribunal Superior de Justicia, para su inclusión en el proyecto del presupuesto del Poder Judicial del Estado. Así mismo, el Tribunal Estatal Electoral expedirá su Reglamento Interno y dictará los acuerdos generales que requiera el correcto desempeño de sus funciones.***

Como se ha adelantado, el dieciséis de junio de este año, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Durango, el Decreto Número 286, por virtud del cual se reformó, entre otros, el artículo 97, antes transcrito, para quedar en los siguientes términos:

***ARTÍCULO 97. El Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado, será la máxima autoridad Jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial del Estado. Para el ejercicio de sus atribuciones, el Tribunal funcionará en forma permanente con una Sala Colegiada y sus sesiones de resolución serán públicas, en los términos que determine la ley y contará con el personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado funcionamiento.***

***La Sala se integrará con tres magistrados electorales, que durarán en su encargo por un periodo de nueve años, prorrogables por una sola ocasión, previa evaluación de su desempeño por parte del Congreso y serán electos de forma escalonada.***

***Los Magistrados Electorales y el Presidente del Tribunal, que será uno de los miembros de la Sala, serán electos de conformidad con el procedimiento que señale la ley respectiva.***

***En caso de vacante definitiva, se nombrará a un nuevo magistrado por el tiempo restante al del nombramiento original.***

***La Sala del Tribunal Electoral sólo podrá declarar la nulidad de una elección por las causales que expresamente se establezcan en las leyes.***

***Para que un ciudadano pueda acudir a la jurisdicción del Tribunal Electoral por violaciones a sus derechos por el partido político al que se encuentre afiliado, deberá haber agotado previamente las instancias de solución de conflictos previstas en sus normas internas, la ley establecerá las reglas y plazos aplicables.***

***La Sala del Tribunal Electoral hará uso de los medios de apremio necesarios para hacer cumplir de manera expedita sus sentencias y resoluciones definitivas e inatacables en los términos que fije la ley.***

***Sin perjuicio de lo dispuesto por los artículos 99 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Sala del Tribunal Electoral podrá resolver la no aplicación de leyes estatales sobre la materia electoral contrarias a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango. Las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esta facultad, se limitarán al caso concreto sobre el que verse la controversia.***

***Las sentencias que dicte la Sala del Tribunal Electoral serán definitivas e inatacables, a excepción de aquéllas que sean susceptibles de impugnarse a través de medios extraordinarios.***

***El Tribunal Electoral sustanciará y resolverá en forma definitiva las impugnaciones que se interpongan en los procesos de plebiscito y referéndum.***

***Para el ejercicio de su competencia, los magistrados electorales serán autónomos e independientes y responderán sólo al mandato de la ley y deberán satisfacer los requisitos que señalen esta Constitución y la ley y serán electos por el voto de la mayoría calificada de los diputados integrantes de la legislatura, en la sesión que corresponda, conforme al procedimiento que se indique en la ley.***

***La administración, vigilancia y disciplina en el Tribunal Electoral, corresponderán, en los términos que señala la ley, a una Comisión de Administración, que se integrará y funcionará en los términos de la ley. Esta Comisión rendirá un informe por ejercicio fiscal, a la Entidad de Auditoría Superior del Estado, a más tardar el 30 de marzo del ejercicio fiscal siguiente.***

Como se advierte, con motivo de la citada reforma, el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado ya no cuenta con la atribución de “realizar la declaración de validez de la elección de Gobernador y declarar electo como tal al ciudadano que hubiese obtenido el mayor número de votos, una vez resueltas, en su caso, las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma”, que antes se le confería, correspondiendo ahora, en exclusiva, al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana Estatal, el ejercicio de tal atribución.

De este modo, aun cuando el artículo 97 de la Constitución Política del Estado de Durango no fue combatido, al no haber sido reformado mediante el Decreto Número 187 impugnado, con la reforma de que fue objeto con posterioridad, mediante el Decreto Número 286, al que se ha hecho alusión, dejó de existir cualquier posibilidad de contradicción entre este artículo y el diverso 25 de la Constitución Política Local que, en su párrafo segundo, fracción IV, párrafo noveno, faculta al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado para realizar la declaración de validez de la elección de Gobernador y declarar electo como tal al ciudadano que hubiese obtenido el mayor número de votos.

Por lo anterior, al no existir ya materia de impugnación sobre la cual pronunciarse, el concepto de invalidez de que se trata debe declararse inatendible y el reconocimiento de validez del artículo 25 de la Constitución Política del Estado de Durango, debe permanecer intocado igualmente en este punto.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2008  
Y SUS ACUMULADAS 127/2008 Y 128/2008.**

Consecuentemente, dado que los conceptos de invalidez que se hacen valer en la presente acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas, han resultado infundados en su totalidad, lo procedente es reconocer la validez del Decreto Número 187, por el que se reforman los artículos 25 y 120 de la Constitución Política del Estado de Durango, publicado en el Periódico Oficial del Estado, el doce de noviembre de dos mil ocho.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

**PRIMERO.-** Es parcialmente procedente, pero infundada, la presente acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas.

**SEGUNDO.-** Se sobresee en las acciones de inconstitucionalidad respecto del párrafo quinto de la fracción IV del párrafo segundo del artículo 25 de la Constitución Política del Estado de Durango, reformado mediante Decreto Número 286, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Durango, el dieciséis de junio de dos mil nueve.

**TERCERO.-** Se reconoce la validez del Decreto Número 187, por el que se reforman los artículos 25 y 120 de la Constitución Política del Estado de Durango, publicado en el Periódico Oficial del Estado, el doce de noviembre de dos mil ocho, por cuanto a las violaciones al procedimiento legislativo que derivó en la expedición de dicho Decreto, en términos del considerando quinto de esta ejecutoria.

**CUARTO.-** Se reconoce la validez de los párrafos séptimo y noveno de la fracción IV del párrafo segundo del artículo 25 de la Constitución Política del Estado de Durango, objeto de reforma mediante el Decreto Número 187, cuya validez fue reconocida en términos del considerando sexto de esta sentencia.

**QUINTO.-** Publíquese esta sentencia 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 como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme a las siguientes votaciones:

Por unanimidad de diez votos de los Señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia, se aprobaron los puntos resolutivos primero, cuarto y quinto.

Por mayoría de ocho votos de los Señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Góngora Pimentel, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia, se aprobó el punto resolutivo segundo. Los Señores Ministros Cossío Díaz y Franco González Salas votaron en contra.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2008  
Y SUS ACUMULADAS 127/2008 Y 128/2008.**

Por mayoría de nueve votos de los Señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia, se aprobó el punto resolutivo tercero. El Señor Ministro Aguirre Anguiano votó en contra y reservó su derecho para formular voto particular. Los Señores Ministros Luna Ramos y Franco González Salas formularon salvedades respecto de las consideraciones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad en contra de omisiones legislativas.

El Señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

No asistió el Señor Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo, por estar disfrutando de vacaciones, en virtud de haber integrado la Comisión de Receso del segundo período de sesiones correspondiente al año dos mil ocho.

Firman los Señores Ministros Presidente y Ponente, con el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

**MINISTRO PRESIDENTE**

**GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA**

**MINISTRO PONENTE**

**SERGIO A. VALLS HERNÁNDEZ**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

**LIC. RAFAEL COELLO CETINA**

Esta hoja corresponde a la acción de inconstitucionalidad 126/2008 y sus acumuladas 127/2008 y 128/2008, promovidas por el Partido Acción Nacional, diputados integrantes de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Durango y el Partido de la Revolución Democrática, fallada en sesión de veintiocho de septiembre de dos mil nueve, en el sentido siguiente: '**PRIMERO.**- Es parcialmente procedente, pero infundada, la presente acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas. --- **SEGUNDO.**- Se sobresee en las acciones de inconstitucionalidad respecto del párrafo quinto de la fracción IV del párrafo segundo del artículo 25 de la Constitución Política del Estado de Durango, reformado mediante Decreto Número 286, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Durango, el dieciséis de junio de dos mil nueve. --- **TERCERO.**- Se reconoce la validez del Decreto Número 187, por el que se reforman los artículos 25 y 120 de la Constitución Política del Estado de Durango, publicado en el Periódico Oficial del Estado, el doce de noviembre de dos mil ocho, por cuanto a las violaciones al procedimiento legislativo que derivó en la expedición de dicho Decreto, en términos del considerando quinto de esta ejecutoria. --- **CUARTO.**- Se reconoce la validez de los párrafos séptimo y noveno de la fracción IV del párrafo segundo del artículo 25 de la Constitución Política del Estado de Durango, objeto de reforma mediante el Decreto Número 187, cuya validez fue reconocida en términos del considerando sexto de esta sentencia. --- **QUINTO.**- Publíquese esta sentencia en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.'- Conste.