

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
107/2008 Y SUS ACUMULADAS 108/2008 Y
109/2008.**

**PROMOVENTES: DIPUTADOS INTEGRANTES
DE LA QUINCUAGÉSIMA QUINTA
LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO
DE COLIMA, PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN
DEMOCRÁTICA Y PARTIDO ACCIÓN
NACIONAL.**

**MINISTRO PONENTE: GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL
SECRETARIO: JOSÉ MARÍA SOBERANES DÍEZ**

Visto Bueno
Señor Ministro

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

V I S T O S para resolver los autos de la acción de
inconstitucionalidad 107/2008 y sus acumuladas 108/2008 y
109/2008; y

R E S U L T A N D O:

Cotejó:

PRIMERO. Mediante escritos recibidos el diecinueve,
veintinueve y treinta de septiembre de dos mil ocho en la Oficina
de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema
Corte de Justicia de la Nación, Aurora Espíndola Escareño, Adolfo
Núñez González, Enrique Michel Ruiz, Pedro Peralta Rivas,
Humberto Cabrera Dueñas, Brenda del Carmen Gutiérrez Vega,
Fernando Ramírez González, Gabriela de la Paz Sevilla Blanco,
Jorge Octavio Iñiguez Larios y Gonzalo Medina Ríos, en su

carácter de Diputados de la Quincuagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Colima; Guadalupe Acosta Naranjo, en su carácter de Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido de la Revolución Democrática; y Germán Martínez Cázares, en su carácter de Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional, promovieron acción de inconstitucionalidad en la que solicitaron la invalidez de las normas generales que más adelante se precisan, emitidas y promulgadas por los órganos que a continuación se mencionan:

Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales que se impugnan:

- a) Congreso del Estado de Colima
- b) Gobernador del mismo Estado, y
- c) Secretario General de Gobierno, en su carácter de autoridad refrendadora.

Normas generales cuya invalidez se cuestiona y el medio oficial en que se publicaron:

Los decretos 353, 354 y 355 publicados el treinta y uno de agosto del año dos mil ocho en el Periódico Oficial “El Estado de Colima”, por los que se modificaron los siguientes preceptos:

- a) De la Ley Estatal del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se reforma el primer párrafo y el inciso d) del artículo 5; se reforma el primer y segundo párrafo del artículo 15; se reforma el primer párrafo del artículo 18; se

reforman las fracciones I, II y III, así como se adiciona la fracción IV al artículo 20; se reforma la fracción I y se adiciona un último párrafo al artículo 21; se reforma el artículo 22; se reforman los párrafos segundo, tercero y cuarto, y se adiciona un quinto párrafo al artículo 25; se reforma el párrafo tercero y se agrega un cuarto, pasando el cuarto a formar el quinto del artículo 26; se reforman los párrafos primero y segundo del artículo 27; se reforman los artículos 28 y 31; se reforman las fracciones I y III del artículo 32; se reforma la fracción IV del artículo 34; se adiciona un cuarto párrafo al artículo 35; se reforma la fracción III del artículo 36; se reforma el último párrafo del artículo 37; se reforma el primer párrafo del artículo 40; se reforman los artículos 44 y 45; se reforma el primer párrafo del artículo 48; se reforma el primer párrafo del artículo 49; se reforma el primer párrafo del 54; se reforman las fracciones III y IV y se adiciona la fracción V, y se reforma el último párrafo del artículo 56; se reforman las fracciones II, VII y VIII, y se adiciona la fracción IX al artículo 59; se reforma el artículo 61; se reforma la denominación del Título IV; se reforman los artículos 62, 63 y 64; se reforma el primer párrafo y las fracciones I, IV, V y VI, así como se suprime la fracción séptima del artículo 65; se reforma el artículo 66; se reforma el artículo 67; se reforma la fracción IV del artículo 70; y se reforma el artículo 74.

- b) Del Código Penal para el Estado de Colima, se reforma la fracción III del artículo 135-BIS-1; se reforman las fracciones II y V, y se adiciona una fracción XI al artículo 135-BIS-2; se

adiciona una fracción V al artículo 135-BIS-4; se reforma el artículo 135-BIS-7; y se adiciona el artículo 135-BIS-8.

- c) Del Código Electoral del Estado de Colima se reforman los artículos 81, fracción III, inciso f); 141, último párrafo; 154, 162, fracciones I y II; 174, primer párrafo, *in fine*, y 259, fracción I.

Adicionalmente, los Diputados de la Quincuagésima Quinta Legislatura del Estado de Colima y el Partido Acción Nacional, impugnan la “Fe de Erratas al Decreto número 354 que al parecer fue publicada en el Periódico Oficial ‘El Estado de Colima’ o, en su caso, la que se llegue a publicar.”

SEGUNDO. Los promoventes señalaron como violados los artículos 1º, 6º, 13, 14, 16, 17, 22, 35, 39, 40, 41, 99, 115, 116 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TERCERO. En sus conceptos de invalidez, los diputados de la Quincuagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado y el Partido Acción Nacional coincidieron en señalar lo siguiente:

1. El Decreto 353 por el que se aprueba el Código Electoral, el Decreto 354 por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley de Sistemas de Medios de Impugnación y el Decreto 355 por el que se reforman algunos artículos del Código Penal, todos ordenamientos del Estado de Colima, son inválidos, en tanto que en el proceso legislativo que se siguió para su aprobación se dejaron de observar los principios de legalidad, de participación, de

deliberación pública y de adopción de resoluciones legislativas conforme a las reglas de votación requeridas.

Así, es de destacar que las iniciativas en cuestión fueron presentadas, dictaminadas y aprobadas por una mayoría simple de los legisladores, premura ésta, que provocó la falta de conocimiento previo de las iniciativas presentadas apenas una hora antes de su aprobación, por lo que se generó una muy deficiente discusión de los proyectos.

2. La garantía genérica de legalidad consagrada en el artículo 16 constitucional, contiene un mandato para todas las autoridades, esto es, para las de cualquier orden y nivel de gobierno, incluyendo al Poder Legislativo, tanto federal como local, que obliga a que todos los actos de las mismas se encuentren fundados y motivados, requisitos que tratándose de leyes se cumplen, el primero de ellos, cuando el Poder Legislativo actúa dentro de los límites que la Constitución Federal le confiere y, el segundo, cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas.

En este contexto, resulta evidente que el Congreso de la Entidad, al apartarse de los principios de democracia y representación se extralimitó en sus atribuciones, vulnerando con ello lo dispuesto por el numeral 16 de la Constitución Federal.

3. México se constituye en una República representativa, democrática y federal, en la que la toma de decisiones de

los ciudadanos a través de sus representantes, en tanto se inscribe en el contexto de una pluralidad de intereses de toda índole, sólo puede realizarse mediante una auténtica asamblea deliberante, en donde todas las voces y opiniones puedan expresarse en condiciones de libertad y equidad.

En la especie, los principios y valores democráticos no se cumplen, pues los decretos impugnados son producto de un proceso legislativo sumarísimo y arbitrario, en el que se impidió a las distintas fuerzas políticas estar en posibilidad de conocer, analizar y discutir las iniciativas planteadas.

Es de destacar que los formalismos de los procedimientos legislativos se traducen en una protección de las minorías parlamentarias, sin los cuales la mayoría podría llegar a convertirse en anarquía, soslayando el debate parlamentario e impidiendo que se sostengan los principios de representatividad y democracia contenidos en la Constitución Federal.

4. Los Dictámenes que emiten las Comisiones del Congreso del Estado, en relación a las iniciativas que conozcan, no pueden ser concebidos como meros formulismos de trámite, sino que tienen que ser el resultado de un estudio y análisis serio que garantice la deliberación de las distintas fuerzas políticas y en donde se prevean cauces de participación de la sociedad civil. En este sentido, se debe decir que el estudio y análisis de las iniciativas presentadas no pudo darse, pues fácticamente es imposible

que se puedan estudiar y analizar con responsabilidad tres iniciativas en un lapso de veinticuatro horas.

En adición, la Comisión de Estudios Legislativos y Puntos Constitucionales, a fin de garantizar la participación de la sociedad civil, pudo celebrar reuniones y foros de consulta, en los que efectivamente se incluyera a los interesados y se permitiera un estudio y análisis auténtico de sus propuestas, y no un foro creado por una Comisión sin facultades y llevado a cabo cuando todavía no había iniciativas legislativas electorales susceptibles de ser analizadas.

5. Para la aprobación de los decretos impugnados, aun cuando físicamente existen los dictámenes de las iniciativas, de facto, se dispensó el estudio y análisis de éstas, lo que, en términos de lo dispuesto en los artículos 86 y 128 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado y su reglamento, respectivamente, sólo puede suceder en aquellos asuntos que a juicio del Congreso tengan el carácter de urgentes y cuando se acuerde por la Asamblea la declaración de urgencia y de dispensa, lo que en la especie no ocurrió.

Así, la mayoría parlamentaria llevó a cabo la dispensa sin someterla a discusión y con el único objeto de excluir a la minoría parlamentaria del estudio, análisis y deliberación de las iniciativas, pues los dictámenes que se presentaron fueron elaborados por la mayoría, lo que impidió una deliberación efectiva de las distintas fuerzas políticas.

6. Según lo dispuesto por el artículo 86 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, la Comisión de Estudios Legislativos y Puntos Constitucionales debió, para dar despacho a las iniciativas, realizar sesiones en las que, oportunamente y por escrito, se citaran a los diputados que la integran. No obstante, se incumplieron estas obligaciones, pues ni formal ni materialmente se llevó a cabo sesión alguna, además de que no se citaron a la totalidad de los diputados integrantes de la Comisión, lo que provocó que quienes no fueron notificados no tuvieran la oportunidad de conocer el contenido y alcance de los dictámenes, lo que a su vez impidió que se pudieran presentar votos particulares, que incide directamente sobre el principio de equidad en la deliberación parlamentaria y restringe la posibilidad de la minoría de influir en el debate parlamentario.

7. Los dictámenes de las iniciativas legislativas fueron conocidos por los miembros del Congreso del Estado hasta el inicio de la sesión extraordinaria en la que fueron votados y aprobados, circunstancia que impide un auténtico debate democrático que se base en decisiones colectivas razonadas producto de un debate libre, abierto y equilibrado, además de que niega el principio de máxima publicidad que debe regir a los documentos en posesión de cualquier autoridad.

8. La premura con la que se dieron a conocer los dictámenes en comento, también vulnera los principios que subyacen a la democracia representativa, pues los representantes elegidos por los ciudadanos, se encuentran

imposibilitados para discutir los asuntos públicos en condiciones admisibles.

9. Aun cuando el artículo 135 del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, prevea que las copias de los dictámenes deben ser entregados a los miembros del Congreso al inicio de la sesión en que sean presentados, el numeral 136 de propio ordenamiento, prevé que el Presidente puede poner los dictámenes a consideración en esa sesión o la siguiente, si así lo acuerda la mayoría de los miembros presentes o lo solicita la comisión, con lo que se evidencia la disposición para evitar hacer nugatorio el principio de deliberación parlamentaria, por lo que, con el propósito de garantizar los principios y valores de la democracia liberal representativa, la discusión debió realizarse en una sesión posterior.

10. La aprobación de los decretos impugnados, obedece a la proximidad del plazo de noventa días que establece el artículo 105 constitucional, para promulgar normas en materia electoral, sin embargo, esto no puede constituir un motivo para imponer una *urgencia de facto*, en donde en un periodo de dos días se ingresaron, dictaminaron, votaron y aprobaron tres iniciativas electorales, que además fueron promulgadas, publicadas y puestas en vigor el mismo día de su aprobación, cuando el artículo 8 de la Ley de Periódico Oficial del Estado, dispone que cuando en la ley o decreto se fije la fecha en que debe empezar a regir, su publicación se hará por lo menos tres días antes de aquélla.

11. La aprobación del Código Electoral y de la Ley del Sistemas de Medios de Impugnación, ambos del Estado de Colima, se dio sin que se reuniera la mayoría calificada de las dos terceras partes de los diputados integrantes de la legislatura, que por disposición del artículo 47 de la Constitución local, debe reunirse cuando las iniciativas fueren objetadas, como en la especie ocurrió cuando los Ayuntamientos de Villa de Álvarez y Manzanillo ejercieron su derecho de objeción. En este sentido, el proceso legislativo estuvo afectado de violaciones que producen la vulneración de los principios de legalidad y de adopción de resoluciones legislativas conforme a las reglas de votación requeridas.

En particular, los diputados de la Quincuagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado manifestaron:

1. El artículo 81, fracción III, inciso f) del Código Electoral del Estado, que prevé la posibilidad de que los partidos políticos se coaliguen para postular candidaturas de convergencia, cuando el convenio de coalición contenga la fórmula de asignación a los partidos de los votos obtenidos por la coalición, resulta contrario a las disposiciones constitucionales, pues niega el valor del voto como derecho fundamental de los ciudadanos al permitir que los partidos coaligados puedan pactar por anticipado la forma en como habrán de asignarse los votos que la coalición espera obtener en las elecciones, cuando los votos deben contar individualmente para cada uno de los partidos y no ser repartidos artificialmente.

2. El artículo 141 del Código Electoral del Estado, vulnera lo dispuesto en los artículos 35, 41 y 99 de la Constitución Federal, en tanto le da competencia al Tribunal Electoral del Estado para conocer de las impugnaciones de los ciudadanos que se sientan afectados por la determinación de los partidos políticos de anular un proceso interno, así como por la postulación de algún candidato en particular, puesto que al tratarse de derechos político-electorales vinculados al derecho de asociación política y afiliación, las legislaturas de las entidades federativas no están autorizadas para establecer medios de control sobre los mismos, en razón de que se trata de derechos fundamentales y su protección se entenderá reservado al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los términos previstos por la propia Ley Fundamental del país.

3. El artículo 154 del Código mencionado, al permitir el financiamiento de los procesos internos de los partidos políticos con recursos privados, vulnera el principio de prevalencia de los recursos públicos sobre los de origen privado.

4. El artículo 162, fracciones I y II, del propio Código, al haber modificado los plazos para solicitar el registro de candidatos, y al haberlo hecho de manera arbitraria, modificó inmotivadamente los plazos de campañas electorales, vulnerando con ello los principios democráticos de representación y equidad en las contiendas electorales, pues con la reducción de tiempos de campaña se restringe

la posibilidad de los ciudadanos de realizar un ejercicio de ponderación, bajo un esquema de conocimiento e información, respecto de las diversas opciones políticas que se presentan.

En adición, la norma impugnada prevé los mismos plazos de registro de candidatos para todos los municipios, sin tomar en cuenta que cada uno de ellos tiene características geográficas y demográficas diferentes que provocan que no se elijan el mismo número de autoridades en todos los municipios y, por tanto, que no se guarde proporcionalidad entre los tiempos de registro y de campaña, con respecto a cada municipio.

5. El artículo 174, párrafo primero, *in fine*, del mismo cuerpo normativo, que prohíbe la utilización en el contenido de la propaganda electoral de voces e imágenes de menores de edad, vulnera el principio de no discriminación, así como los derechos de libertad de expresión e imprenta, consagrados en la Constitución Federal.

En efecto, los límites impuestos por la norma impugnada constituyen un acto de censura previa, que atenta contra el desarrollo de la personalidad de los menores, sin tomar en cuenta el principio de no discriminación por razones de edad. En este sentido, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, dispone que el ejercicio de la libertad de expresión y de imprenta sólo puede ser sometido a responsabilidades ulteriores, lo que no significa que estos

derechos no tengan límites, sino que deben basarse en razonamientos sólidos.

6. La fracción I, del artículo 259 del Código impugnado, dispone que en la asignación de los nueve diputados por el principio de representación proporcional, se privilegiará al partido político que obtuvo la mayoría de los triunfos en los distritos, cuando la repartición de los escaños por este principio debe operar de acuerdo a la votación que haya obtenido cada partido político, por lo que este precepto, al no establecer una proporcionalidad, lo más real posible, entre el número de votos obtenidos por un partido y los escaños a asignar, vulnera la Constitución Federal.

7. El Decreto 354 que reforma la Ley de Sistemas de Medios de Impugnación del Estado de Colima es inválido en atención a que en dicha entidad federativa no hay una ley que lleve tal nombre, por lo que el decreto aludido carece de la debida fundamentación y motivación.

8. La fe de erratas que modifique el error, vulnera el principio de legalidad, toda vez que éste no se encuentra en una indebida publicación, sino que se trata de una cuestión de fondo.

Tanto en la iniciativa de reforma, como en el dictamen y la resolución del Congreso, se hace mención expresa a la inexistente Ley de Sistema de Medios de Impugnación del Estado, por lo que el proceso legislativo versó sobre una ley que no existe, hecho que no puede subsanarse con la

publicación de una fe de erratas, pues ésta sólo tiene el objeto de corregir errores de impresión o mecanográficos, pero no las características relacionadas con la voluntad de la autoridad que emitió el acto legislativo.

9. Si se considerase que el Decreto 354 se refiere a la Ley Estatal del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se impugnan los artículos 5, párrafo segundo, inciso d); 22, 62, 63, 64, 65, 66 y 67 de dicho cuerpo normativo.

Los preceptos legales en mención, confieren al Tribunal Electoral del Estado competencia para resolver el *recurso de la libre asociación y participación ciudadana*, el cual será procedente en contra de actos de los partidos políticos que inhabiliten o expulsen a sus militantes, y durante el proceso electoral, también será procedente en contra de actos de los partidos que se encuentren relacionados con la determinación de la anulación de un proceso interno. Sin embargo, las entidades federativas no están autorizadas para establecer medios de control de la Constitución y de los derechos fundamentales contenidos en ella, en este caso, de los derechos político-electorales del ciudadano, por lo que estas disposiciones resultan contrarias a los artículos 35, 41 y 99 de la Constitución Federal.

Además de lo anterior, los preceptos impugnados son también inválidos en cuanto vulneran la garantía de audiencia y debido proceso. Esto es así, pues dentro del procedimiento no se contempla la posibilidad de que el partido político señalado como responsable, sea notificado

o emplazado para que conozca del asunto, lo que le impide preparar su defensa o presentar pruebas y alegatos.

10. Los artículos 135-BIS-2, fracción XI, y 135-BIS-4, fracción V, del Código Penal impugnado, contravienen lo dispuesto en el párrafo tercero del artículo 14 de la Constitución Federal, en cuanto dejan de observar el principio de exacta aplicación de la ley que debe imperar en materia penal.

Esto es así, pues se establece la imposición de una pena privativa de libertad a toda aquella persona (o en su caso funcionario partidista) que realice u ordene la distribución de propaganda electoral fuera de los tiempos electorales durante campañas y precampañas que señale no solamente la ley, sino también los estatutos o, en su caso, la convocatoria de un partido político. Disposición esta última que equipara las normas y actos internos de cada partido al rango de ley, lo que resulta inadmisibles.

Además, estos preceptos transgreden los principios de igualdad y seguridad jurídica, pues la pluralidad de convocatorias que pueden existir con base en los estatutos, permitiría constituir una especie de “leyes privativas”. En adición, es de destacar que las sanciones impuestas por una misma conducta son desiguales y diferenciadas, según se trate de un funcionario partidista o de cualquier otra persona, lo que implica desconocer el derecho fundamental de igualdad.

Por su parte, el Partido de la Revolución Democrática señaló en sus conceptos de invalidez, lo siguiente:

1. Los artículos 20, tercer párrafo; 29, 160, inciso c); 165 fracción II, último párrafo, del Código Electoral del Estado, establecen un sistema de integración de la fórmula de diputados elegidos por el principio de representación proporcional, en el que se desconoce la figura de los diputados suplentes, figura que se encuentra establecida a nivel constitucional y que, por tanto, no puede desconocerse por el Congreso local, pues se estaría extralimitando en sus facultades y vulneraría el contenido del artículo 133 de nuestra Carta Magna.

2. El artículo 105 primer párrafo del Código en mención, establece que el Consejo General del Estado será presidido por uno de los Consejeros propietarios; por su parte, el artículo 114, fracción II, dispone que son atribuciones del Consejo General el elegir para el segundo período de gestión del tiempo para el cual fueron designados los consejeros electorales al Presidente y al Secretario Ejecutivo del Instituto.

Los preceptos anteriores son inconstitucionales, pues otorgan, indebidamente, atribuciones al Consejo General para que sus propios integrantes decidan quién será su presidente, lo que atenta contra los principios de profesionalismo, objetividad y certeza que deben regir las actuaciones de dicho órgano electoral.

El sistema previsto para la elección de Consejero Presidente y Secretario, permite que los designados puedan votar por

ellos mismos en un segundo periodo, lo que vulnera los principios de profesionalismo, certeza, legalidad y objetividad que deben regir las actuaciones de las autoridades electorales.

De la misma forma, según lo dispuesto por los artículos 106 y 107 del Código referido, el hecho de que se permita elegir de entre los Consejeros designados como propietarios a un consejero que fungirá como Secretario Ejecutivo del Consejo General Electoral en dicha entidad, resulta en una irregularidad que afectará las debidas funciones encomendadas al órgano colegiado, pues un Consejero Electoral no puede realizar funciones y actividades que le corresponden de manera exclusiva a un Secretario Ejecutivo Electoral, sin afectar la naturaleza jurídica y debida integración del órgano colegiado.

El sistema previsto permite, además, que en ausencia definitiva del Presidente o Secretario, sea el Consejo General, a propuesta del Presidente en el último caso, quien proceda a elegir a quien lo sustituirá para terminar el periodo sin mencionar de entre qué personas se va a elegir a dicho presidente y sin tomar en cuenta que ante la falta de Secretario, también se debería elegir a un nuevo Consejero, lo que crea una laguna que puede afectar el funcionamiento del órgano.

3. El artículo 171 del Código Electoral del Estado Libre y Soberano de Colima, señala que si el instituto político no comprueba la erogación total de sus gastos de

financiamiento, reintegrará por triplicado la cantidad no comprobada, lo que configura la imposición de una multa excesiva, puesto que omite proporcionar la base que permita a la autoridad sancionadora determinar en cada caso el monto o cuantía de la misma, tomando en cuenta el daño causado, la capacidad económica del infractor, la reincidencia o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la magnitud del hecho infractor, lo que vulnera lo dispuesto en el artículo 22 constitucional.

4. Los artículos 321 y 322 del Código Electoral del Estado Libre y Soberano de Colima, prevén que un Consejero Electoral designado, podrá solicitar a las autoridades correspondientes, los informes, certificaciones o el apoyo necesario para la realización de diligencias a fin de verificar los hechos denunciados, y que las diligencias que se realicen en el curso de la investigación deben ser efectuadas por el Consejero Electoral designado y el Secretario Ejecutivo del Consejo, que dará fe de los hechos y circunstancias correspondientes.

Los preceptos descritos vulneran lo dispuesto en el artículo 16 constitucional, pues el Consejero Electoral no puede configurarse como una autoridad competente para emitir actos de molestia. Esto es así, pues si el mismo integra a un órgano colegiado, de *motu proprio* no tiene la competencia para hacer dicho requerimiento.

Por otro lado, el hecho de que el Consejero designado tenga que hacerse acompañar por el Secretario del Consejo,

contraría el principio de profesionalismo en el desempeño que debe imperar en las actuaciones y funcionamiento del órgano colegiado, ya que dicho funcionario, por las múltiples tareas que debe realizar, estaría imposibilitado humanamente para realizar dichas diligencias con apego a derecho.

CUARTO. Mediante proveídos de fechas veintidós y treinta de septiembre, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar los expedientes relativos a las acciones de inconstitucionalidad 107/2008, 108/2008 y 109/2008, y, en virtud de que en los tres casos existe coincidencia en las normas impugnadas, se ordenó acumular los expedientes 108/2008 y 109/2008 a la diversa acción de inconstitucionalidad número 107/2008, y turnar los asuntos al Ministro Genaro David Góngora Pimentel.

Por autos de veintidós de septiembre y primero de octubre de dos mil ocho, respectivamente, el Ministro instructor admitió las demandas relativas; ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Colima para que rindieran sus respectivos informes; ordenó correr traslado al Procurador General de la República para que formulara el pedimento que le corresponde; requirió al Presidente del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Colima para que informara la fecha en que inicia el próximo proceso electoral en la entidad; requirió al Consejo General del Instituto Federal Electoral para que exhibiera copias certificadas de los Estatutos vigentes de los Partidos promoventes y certificaciones de sus registros vigentes, y solicitó a la Sala

Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que expresara su opinión con relación al asunto.

QUINTO. Los órganos Legislativo y Ejecutivo del Estado de Colima, al rendir sus informes, en esencia manifestaron:

El Congreso del Estado:

1. La aprobación y expedición de los preceptos impugnados, se fundamenta en lo dispuesto por los artículos 22 y 86-Bis de la Constitución Política del Estado, toda vez que la actuación del Poder Legislativo tuvo como objetivo dar cumplimiento a lo ordenado por la Constitución local, por lo que, si no se impugnan las facultades concedidas a este órgano por la Constitución local, no puede sostenerse la invalidez de su actuación.

2. El artículo 116 de la Constitución Federal, otorga facultades a las Entidades Federativas para que en su régimen interior establezcan las particularidades que estimen convenientes, en tanto no se violente el pacto federal, lo que implica que el Estado tiene facultad para regular la integración y funcionamiento de sus legislaturas y autoridades encargadas de la organización de las elecciones locales, aun cuando el sistema no sea idéntico al modelo de integración y funcionamiento del Congreso de la Unión, siempre que se cumpla con los principios de división de poderes y de democracia participativa, por lo que los conceptos de invalidez que se sostienen, al cuestionar una

facultad del Estado que se ejerce con apego a los principios en mención, resultan infundados.

3. El argumento en el que se sostiene que la desaparición de los suplentes de los diputados elegidos por el principio de representación proporcional vulnera disposiciones de la Constitución Federal, es infundado, dado que el Código Electoral del Estado no señala que los diputados de representación proporcional de ninguna manera serán suplidos, sino que, en atención a las particularidades propias de la Entidad, se estimó que la sustitución de los diputados de representación proporcional en el orden establecido en la lista plurinominal respectiva, tenía múltiples ventajas para todos los partidos políticos especialmente para aquellos cuya militancia efectiva en la Entidad es menor.

4. El Estado de Colima no se encuentra obligado a adoptar el modelo del Poder Legislativo Federal, en su estructura y funcionamiento, por lo que el sistema del Estado, aun siendo diferente, se ha creado con las facultades de autonomía e independencia que la Constitución Federal ha concedido a las entidades federativas, por lo que el actuar de la legislatura resulta constitucional.

5. El sistema de elección del Consejero Presidente y del Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral del Estado, no atenta contra los principios de profesionalismo, objetividad y certeza que deben regir a la actuación del órgano, pues sólo se prevé un sistema en el que los integrantes del Consejo

eligen a su presidente y secretario, lo que excluye la intromisión de otros poderes, además de que dicho sistema ha sido previsto con base en las facultades y autonomía de que goza la legislatura del Estado.

6. El artículo 171, del Código Electoral, que se impugna por contener una multa fija, ha sido parcialmente, pues de la forma en que está concebido el precepto completo, se entiende que la medida que se prevé es sólo de presión, para evitar el incumplimiento de las obligaciones impuestas a los partidos, cuyo fin es desincentivar la malversación de dinero público, presionando para que se reintegren los excedentes al Instituto.

Aun cuando se considerara que esta medida se configura como una multa o sanción, no resulta desproporcionada ya que no se deja de tomar en cuenta la capacidad económica del infractor, pues la variabilidad de la sanción depende del menor o mayor grado de responsabilidad y la cantidad de recursos que el partido deje de reintegrar, por lo que no se configura una multa fija.

7. Los artículos 321 y 322 del Código Electoral del Estado, que prevén el sistema para que un Consejero Electoral designado, lleve a cabo las diligencias tendentes a la verificación de hechos denunciados, han sido interpretados parcialmente, pues deben entenderse en conjunto con el resto de las disposiciones contenidas en el Libro Sexto del propio Código, del cual se desprende la reglamentación detallada de la forma en que deben

encausarse a instancia de parte o de oficio, los actos y omisiones que violen las disposiciones de la legislación electoral, reglamentación que respeta en todo momento las garantías de audiencia, legalidad, motivación y fundamentación, por lo que el concepto de invalidez resulta infundado.

8. El error en la cita de la Ley, contenido en el Decreto 354, no trasciende al fondo ni al contenido de las normas que se impugnan, pues tanto de la iniciativa como del dictamen, el acta y el diario de debates, se desprende que el decreto se refiere al cuerpo normativo denominado “Ley Estatal de Sistemas de Medios de Impugnación en Materia Electoral”.

9. No se puede rendir informe sobre el concepto de invalidez en el que se impugna la “Fe de Erratas al Decreto número 354”, en virtud de que tal acto se configura como futuro y de realización incierta, por lo que, la acción de inconstitucionalidad debe declararse improcedente sobre este aspecto.

10. La convocatoria al foro de consulta fue difundida adecuadamente, tanto en los medios de comunicación masiva, como a través de invitaciones que se enviaron a las instituciones, partidos políticos y personas representativas de la sociedad. No obstante, quienes participaron en dicho foro carecen de facultad para presentar iniciativas, por lo que sus proposiciones fueron analizadas, valoradas y retomadas por la Comisión Especial, que las presentó en su

momento como iniciativa formal, por lo que no se puede sostener que no se haya dado lugar para que los interesados pudieran conocer de un asunto tan importante para el Estado.

11. No existe disposición alguna en la Constitución del Estado que impida que una Comisión dictamine el mismo día que reciba los documentos que se le turnan, pues este hecho no implica que el dictamen se lleve a cabo sin una deliberación democrática previa.

12. Las objeciones de los Municipios de Manzanillo y de Villa de Álvarez, son inatendibles e insostenibles en el campo del derecho, pues los comparecientes no acreditaron su legitimación activa como representantes legales de los Cabildos respectivos, pues si bien es cierto que los Síndicos tienen facultades para la procuración, defensa, promoción y representación jurídica de los intereses municipales, ésta no es suficiente para presentar objeciones, pues se requiere de la concesión de una representación especial, otorgada en sesión del cuerpo colegiado municipal, para ejercer un acto tan trascendente.

La presentación de las objeciones a las iniciativas y dictámenes fue extemporánea, pues se presentaron antes de que iniciara la sesión del Congreso, momento en el que se desconocía el contenido de los mismos, lo que indica que dichas objeciones fueron presentadas con el único objetivo de impedir que los dictámenes fueran aprobados por mayoría absoluta, como en realidad ocurrió.

En adición, se puede sostener que las objeciones planteadas carecen de fundamento y contenido, pues no se establecen en ellas más que ideas muy genéricas sobre el contenido de los dictámenes, mismos que al momento de ser objetados no se conocían.

Además, dichas objeciones se basaron en una interpretación aislada del artículo 47, de la Constitución local, precepto que leído en armonía con los restantes del Capítulo, en especial los artículos 37 y 46, conducen a la conclusión de que el requisito para que se pueda objetar un dictamen de ley o decreto, es que quien lo objete sea el autor de la iniciativa materia del documento que se impugna, situación que en la especie no se colma, por lo que las objeciones son improcedentes.

13. Es impreciso el argumento vertido por el actor en el sentido de que las minorías parlamentarias no tuvieron oportunidad de expresar y defender su punto de vista, en un marco de deliberación pública, pues al someterse a la consideración de la asamblea los dictámenes respectivos, hubo una discusión amplia en la que participaron quienes quisieron hacerlo, y aun cuando hubiere habido vicios en el trabajo de la Comisión encargada de dictaminar las iniciativas, en el procedimiento seguido ante el Pleno en la Sesión en la que fueron presentados, discutidos y aprobados los Decretos que impugnan, se purgó cualquier error cometido por una omisión involuntaria.

14. Los dictámenes fueron entregados a los integrantes del Congreso hasta el inicio de la sesión, puesto que el Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado así lo establece, por lo que no se vulneró el principio de deliberación parlamentaria.

15. El proceso legislativo cumplió con todos los requisitos exigidos por la normativa interna:

- Se presentaron iniciativas que incluyen todas las propuestas recibidas por la Comisión Especial para la Reforma Electoral del Estado de Colima;

- Se turnaron a la Comisión de Estudios Legislativos y Puntos Constitucionales, que las recibió y en ejercicio de su facultad las dictaminó; por estar en periodo de receso, la Comisión dictaminadora presentó los documentos a la Comisión Permanente y solicitó se convocara a Sesión Extraordinaria;

- Se convocó oportunamente a todos los integrantes de la LV Legislatura y todos estuvieron presentes en la Sesión Extraordinaria, celebrada al efecto;

- Se presentaron los dictámenes al Pleno en Sesión Pública Extraordinaria y en ella se pusieron a discusión de los Legisladores presentes, pudiéndose comprobar con el diario de los debates respectivo, que hubo una buena participación y después de este trámite, se procedió a su aprobación obteniéndose la votación

mayoritaria en los términos del artículo 95 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo;

- Una vez obtenidos los Decretos respectivos, se enviaron al titular del Ejecutivo para los efectos de su promulgación y publicación y una vez publicados entraron en vigor.

16. El argumento en el que se sostiene que se vulneró lo dispuesto por el artículo 8° de la Ley del Periódico Oficial del Estado, es infundado, pues no existe en la Legislación de la entidad una norma que expresamente impida que el Congreso del Estado desarrolle su tarea legislativa en los términos que estime conveniente, siempre y cuando se apegue a dichas disposiciones.

El Gobernador del Estado:

1. El artículo 58, fracción II, de la Constitución local, concede al Ejecutivo del Estado la facultad de promulgar, ejecutar y hacer que se ejecuten las leyes y decretos, por lo que es acertado el acto reclamado, en el sentido que el mismo se publicó en el Periódico Oficial de la entidad, pero no así la Fe de erratas que se impugna.

2. Los promoventes no acreditan de ninguna manera la existencia de violaciones a las disposiciones de la Constitución Federal por parte del Ejecutivo.

3. Los trabajos de consulta, discusión y aprobación de las iniciativas que hoy reclaman su invalidez, se llevaron de conformidad con lo dispuesto por la Ley Orgánica del Poder Legislativo para el Estado de Colima y su reglamento, por lo que resulta infundado el argumento tendente a demostrar la vulneración de los principios de legalidad, de participación, de deliberación pública y de adopción de resoluciones legislativas, así como de valores democráticos.

4. Las objeciones presentadas por los Ayuntamientos de Villa de Álvarez y Manzanillo, Colima, no pueden ser atendidas en virtud de que, aun cuando fue suscrita por el Síndico del Ayuntamiento, dicho representante legal no acompañó a su escrito el Acta de Cabildo mediante el cual los integrantes del Cabildo le autorizaran para presentar las objeciones en los términos que lo hizo, pues debe tenerse presente que en la especie se trata de disposiciones que atañen al Derecho Electoral y no a la materia Municipal.

5. Tanto la convocatoria como el proceso legislativo que se impugnan, se realizaron con estricto apego a la norma constitucional local y a la Ley Orgánica del Poder Legislativo, por lo que no puede sostenerse su inconstitucionalidad.

SEXTO. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación formuló opinión en los expedientes SUP-OP-13/2008 y SUP-OP-14/2008 que, en esencia, hizo consistir en lo siguiente:

1. Los argumentos tendentes a demostrar las violaciones al proceso legislativo en las reformas impugnadas, no requieren de opinión especializada, dado que no son temas exclusivos del Derecho Electoral, sino que pertenecen a la Ciencia del Derecho en general y del Derecho Constitucional en lo particular.

2. No asiste la razón a los promoventes cuando argumentan que el artículo 81 del Código Electoral del Estado, permite establecer artificiosamente porcentajes de votación entre los partidos coaligados, pues al permitirse la distribución de la votación del electorado entre éstos, se hace posible que los votos emitidos por la ciudadanía a favor de la coalición, tengan efectos ciertos y definidos respecto de los partidos políticos integrantes de la referida coalición, en términos de la voluntad expresada previamente por los propios partidos coaligados. En este sentido, se hace necesario que los mismos partidos políticos coaligados establezcan previamente, a través del convenio atinente, la manera en que se asignarán los votos obtenidos, así como el emblema que aparece en las boletas electorales, elementos que dan certeza al electorado sobre los efectos y destino de su voto.

En adición, se debe destacar que la Constitución Federal no contiene precepto alguno en que se establezca un mecanismo o fórmula obligatoria que las entidades federativas debieran observar sobre el particular, por lo que no se advierte que el precepto impugnado contravenga alguna disposición constitucional.

3. El argumento en el que se sostiene que el artículo 141 del referido Código es violatorio de los artículos 35, 41 y 99 de la Constitución Federal, al otorgar competencia al Tribunal Electoral del Estado para conocer de un recurso del que sólo puede conocer el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en virtud de que la materia sobre la que versa trata de derechos político-electorales, es infundado.

El Sistema Federal adoptado por México, implica la distribución del poder y competencias que confieren a las entidades federativas dos facultades esenciales; la de darse sus propias leyes en materias que no sean exclusivas para la federación, y la de elegir a sus gobernantes, siempre dentro de los límites previstos en la Constitución Federal.

En material electoral, las Constituciones y leyes de los Estados deben garantizar el establecimiento de un sistema de medios de impugnación que garantice que todos los actos y resoluciones se ajustan al principio de legalidad. En este sentido, el hecho de que el recurso impugnado tenga como finalidad garantizar el ejercicio de los derechos político-electorales de los afiliados a un partido político, sólo implica una protección adicional a la prevista a nivel federal, concebida desde las atribuciones del Estado.

Así, desde el principio de definitividad, se puede sostener que la Constitución Federal dispone una reserva legal para

que en las leyes secundarias se establezca la regulación respectiva. En virtud de esta reserva, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, dispone que dichos medios serán improcedentes cuando no se hayan agotado las instancias previas establecidas por las leyes, federales o locales, lo que hace evidente la facultad que el Estado tiene para establecer sus propios sistemas y, por ende, que no se contraviene lo dispuesto por la Constitución Federal.

4. Asiste la razón a los actores cuando sostienen que el artículo 154 del Código Electoral del Estado de Colima vulnera los artículos 41, fracción II, y 116, fracción IV, incisos g) y h), de la Constitución Federal, así como el 86 bis de la Constitución local, al establecer que los procesos internos de los partidos políticos serán financiados con recursos privados especificando el origen de los mismos.

Esto es así pues, tanto la Constitución Federal como la local, en los artículos referidos, establecen que el financiamiento privado no puede ser mayor que el público.

Ahora bien, el financiamiento público se otorga para, entre otros aspectos, el sostenimiento de las actividades ordinarias del partido, entre las que se encuentran los procesos internos de selección de candidatos a cargos de elección, por lo que resulta evidente que el financiamiento que debe prevalecer es el de carácter público, consecuentemente, al establecerse que los procesos internos de los partidos serán financiados con recursos

privados, violentan lo preceptuado por las Constituciones Federal y local.

5. Los argumentos del actor en los que se sostiene que el artículo 162, fracciones I y II, del Código en comento, al modificar los plazos establecidos para la solicitud de registro de candidatos, contraviene los principios democráticos de representación y equidad en las contiendas electorales, resultan infundados.

La modificación del plazo no implica una limitación a los candidatos para difundir su mensaje político y, para los ciudadanos, de contar con el conocimiento y la información, pues aun con la reducción que se hace en el plazo, existe suficiente tiempo para lograr los fines a los que se atienen las campañas electorales dentro del marco jurídico de las elecciones democráticas, además de que, gracias al sistema que la propia ley señala, los candidatos contendientes parten en igualdad de condiciones al comienzo del proceso electoral respectivo, pues ninguno de ellos puede ser funcionario público activo y, por tanto, no se pueden beneficiar de su figura pública.

Por cuanto hace a las características particulares de los municipios, se debe decir que si bien éstos guardan diferencias notables en geografía y población, la Constitución Federal no prevé disposición alguna que establezca la obligación de las entidades federativas de brindar un trato diferenciado a los municipios o comunidades, pues aun con las diferencias existentes, el

tiempo que se dispone en la norma impugnada, es razonablemente suficiente para lograr los fines que se persiguen en las contiendas electorales.

Por último, el argumento que sostiene que el cambio en el plazo carece de la debida fundamentación y motivación resulta infundado, puesto que la modificación realizada se encuentra dentro de los plazos previstos en el artículo 116, fracción IV, inciso j), de la Constitución Federal.

6. Es fundado el argumento de los actores, en el que se sostiene que el artículo 174 del propio Código, vulnera el principio de no discriminación, así como los derechos de libertad de expresión e imprenta.

Esto es así, pues la norma impugnada, al prohibir categóricamente utilizar voces e imágenes de menores de edad en el contenido de la propaganda electoral, impone una limitación indebida a la libertad de expresión, que además resulta discriminatoria por razón de edad.

Así, la restricción impuesta por el artículo impugnado, resulta en una censura previa que contraviene tanto la Constitución Federal como los tratados internacionales, que establecen que los límites del derecho de libre expresión no pueden imponerse en forma previa, sino que debe hacerse a través de la determinación de responsabilidades jurídicas posteriores.

Además, la restricción en estudio no reúne los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad que la justificara, en tanto conforma una medida de censura previa que no responde a ninguna finalidad permitida por la Constitución y los tratados internacionales, y al ser general resulta desproporcionada respecto de la afectación que supone a la libertad de expresión.

Cabe resaltar que aun cuando se considerara que el fin buscado es proteger el interés superior del menor, un fin legítimo de conformidad con la Constitución y los tratados internacionales, al ser una prohibición absoluta no satisface los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad indispensables para considerarla constitucional, pues se desconoce el derecho de la niñez a la libertad de expresión, así como el derecho de los partidos políticos de difundir de la mejor manera posible, dentro de los límites legales conducentes, sus plataformas electorales.

7. Es infundado el argumento en el que se sostiene que el artículo 259, fracción I, del Código Electoral del Estado, es inconstitucional por permitir una representación que no corresponde a la votación efectiva que obtienen los partidos.

Si bien es cierto que la expresión “la mayoría de triunfos en los distritos”, contenida en el precepto y que se refiere a la asignación de escaños por representación proporcional, resulta ser imprecisa, en el sentido de que puede dar lugar a entender que se trata de las diputaciones por el principio

de mayoría relativa, se considera que el precepto impugnado, atendiendo a que el fin del principio de representación proporcional es que exista una correspondencia entre la votación obtenida por un partido político y el número de escaños que se le asignarán, debe interpretarse en el sentido de que para realizar tal asignación, necesariamente debe tomarse en cuenta la votación, y no las constancias de asignación por el principio de mayoría relativa.

Así, esta expresión debe entenderse referida al partido político que haya obtenido el mayor número de votos, con independencia de si también es quien logra el mayor número de curules por el principio de mayoría relativa.

Por el contrario, el Magistrado Flavio Galván Rivera, opinó que el precepto impugnado distorsiona el sistema de representación proporcional al establecer un elemento no contemplado, como lo es tomar en consideración el mayor número de constancias obtenidas por los partidos políticos por el principio de mayoría relativa, para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, ya que para llevar a cabo la aludida asignación solamente se deben tomar en cuenta los votos obtenidos por los partidos políticos o coaliciones, pero no así otros elementos para la asignación de diputaciones por el citado principio, razón que produce la inconstitucionalidad del precepto.

8. Los conceptos de invalidez en los que se reclama la expedición de un decreto sobre una ley que no existe y la ilegalidad de la subsecuente fe de erratas, no son temas exclusivos del Derecho electoral, por lo que no se emite opinión.

9. Los artículos 5, párrafo segundo, inciso d), 22, 62, 63, 64, 65, 66 y 67 de la Ley Estatal del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que establecen la existencia, promoción, tramitación, sustanciación y resolución del “recurso de la libre asociación y de participación ciudadana”, son constitucionales.

En efecto, la previsión de un medio de impugnación local tendente a salvaguardar los derechos político-electorales de asociación y afiliación de un militante, lejos de contravenir lo establecido en la Constitución Federal, coadyuva a la integración de un sistema integral de justicia electoral, en el que se contempla al sistema local como un medio de defensa adicional.

Se debe mencionar la importancia que el principio de definitividad tiene en este tema, pues las imputaciones contra actos o resoluciones de los órganos de los partidos políticos no deben hacerse valer directa e inmediatamente a través del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, sino que es necesario seguir y agotar la cadena impugnativa establecida tanto en la normativa interna del instituto político, como en la legislación electoral local, y hasta entonces promover el

juicio en mención. Así, la entidad, en ejercicio de su autonomía legislativa, ha establecido medios de impugnación, procedentes ante sus propias instancias, tendentes a proteger este tipo de derechos.

Ahora bien, este medio de impugnación vulnera la garantía de audiencia y debido proceso, pues no se prevé etapa procesal alguna que permita al partido político responsable imponerse del caso, ofrecer pruebas y ser oído en su defensa a través de la formulación de alegatos, vulnerándose los principios en mención.

10. Es fundado el argumento en el que se sostiene que los artículo 135 Bis-2, fracción XI, y 135 Bis-4, fracción V, del Código Penal para el Estado de Colima violan lo dispuesto en el artículo 14, párrafo tercero, de la Constitución Federal, ya que omiten observar el principio de exacta aplicación de la ley, de igualdad y de seguridad jurídica.

En efecto, estas disposiciones, en forma indebida, equiparan a las normas internas de los partidos políticos y la aplicación de éstas con leyes, cuando se refieren a estatutos y convocatorias, lo que genera incertidumbre jurídica al gobernado a quien se le aplique la norma penal, ya que las disposiciones a que se remite sólo vinculan a los militantes y no a la comunidad en general.

11. Es fundado el argumento de los actores tendente a demostrar que el artículo 135-Bis-8, del Código Penal del Estado, vulnera la libertad de expresión e imprenta, al

imponer la pena de prisión y multa a quien se exprese para denigrar a las instituciones o partidos políticos, o que calumnien o difamen a cualquier persona durante una campaña o precampaña electoral, en perjuicio de un partido político, coalición o candidato.

Esto es así pues, al enunciar sólo de manera genérica los supuestos normativos con los cuales los sujetos actualizan la hipótesis normativa del delito, es decir, al establecer hipótesis como “expresiones que denigren, calumnien o difamen...” los particulares encuentran un espectro excesivamente amplio en el cual casi cualquier expresión que no sea admitida por los representantes de las instituciones del Estado, los partidos políticos, o, incluso, un candidato, pueda ser censurada y punible a través de una pena corporal.

De lo anterior se desprende que la concreción a los límites constitucionales a la libertad de expresión e imprenta, se traducen en la necesidad de no atacar la moral, los derechos de terceros, no provocar algún delito y no perturbar el orden o la paz pública, ninguno de los fines que en la especie parece cumplirse eficientemente.

Por su parte, el Magistrado Flavio Galván Rivera, consideró que la regulación relativa a la tipificación de delitos y las faltas en materia electoral, es una facultad que también corresponde a las entidades federativas. Así, la Constitución no sólo contiene, en su artículo 41, una restricción similar a la reproducida en el Código Penal, en

el sentido de prohibir las expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas, sino que no contiene una limitación para que los Estados regulen sobre estos aspectos.

12. Aun cuando el Partido de la Revolución Democrática impugna el artículo 320 del Código Electoral del Estado, no esgrime argumentos en contra de su contenido, por lo que no se emite opinión.

13. El argumento en el que se sostiene que la desaparición de la figura de los suplentes, suprime la integración de la fórmula de diputados a elegirse por el principio de representación proporcional y, por tanto, vulnera la disposición contenida en el artículo 116, fracción II, de la Constitución Federal, es fundado.

Esto es así, pues el precepto constitucional en mención, en donde se prevé la figura de los diputados suplentes, no contiene una diferenciación entre los suplentes de mayoría relativa o de representación proporcional, por lo que, al preverse que los diputados de representación proporcional sólo puedan integrarse por propietarios, se contraviene la disposición constitucional, pues si ella no distingue, el legislador no tiene posibilidad de hacerlo.

14. El concepto de invalidez en el que se sostiene que el hecho de que el Consejo General del Instituto Electoral del Estado, sea quien nombre de entre sus miembros, a quien habrá de presidir dicho órgano, atenta contra los principios

de profesionalismo, objetividad y certeza, que deben regir las actuaciones de dicho órgano electoral, además de que éste no puede ser juez y parte, es infundado.

Así, se debe sostener que los poderes Constituyentes, tanto federal como estatal, no establecieron una integración u organización específica del órgano administrativo electoral, además de que, en términos de lo dispuesto en el artículo 40 de la Constitución Federal, los Estados de la República son libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, por lo que es válido establecer que en el caso en estudio se otorga libertad al Congreso del Estado para determinar la configuración del órgano electoral.

Contrariamente a lo sostenido por el actor, se considera que la facultad para que los integrantes del Consejo General nombren a su presidente, refuerza la autonomía del Instituto Electoral, pues normativamente esta elección es independiente de la voluntad de los poderes del Estado.

Por otra parte, se argumenta que el hecho de que el Secretario Ejecutivo del Estado sea designado de entre los propios integrantes del órgano, atenta contra los principios de profesionalismo, objetividad y certeza que deben regir las actuaciones de dicho órgano electoral, pues este funcionario, al ser Secretario y Consejero, se constituiría como juez y parte.

Es infundado el argumento hecho valer, pues las atribuciones concedidas al Secretario Ejecutivo, previstas en el artículo 117 del Código Electoral de la entidad, son de carácter logístico y de apoyo, es decir, eminentemente instrumental o de fedatario, por lo que no se puede sostener que su tarea requiera de conocimientos técnicos especializados en la materia, que haga necesario elegir un funcionario que reúna ciertas características, o que el encargo no pueda ser satisfecho por el Secretario Ejecutivo.

Ahora bien, ante la falta de Secretario Ejecutivo, no se puede sostener que la elección de uno nuevo de entre los integrantes del Consejo, implique la falta de un consejero, pues en tal caso, se designaría al suplente del consejero faltante, para que cubra, posteriormente, el lugar acéfalo del consejero faltante; y si llegare a suceder que no hubiera suplente, el Congreso tendría que designarlo.

En opinión particular, el Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar, consideró que el sistema de elección del Secretario Ejecutivo, sí contraviene los principios de profesionalismo, objetividad y certeza, previstos en el artículo 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal, pues las atribuciones que se le encomiendan a este funcionario, más allá de corresponder a un carácter meramente instrumental, resultan incompatibles con las funciones que un Consejero Electoral debe cumplir en su carácter de integrante del máximo órgano del Instituto Electoral, haciendo evidente que una misma persona no puede

ocupar al mismo tiempo dos cargos distintos, diferenciados en cuanto a las funciones, sin incidir en el correcto funcionamiento del órgano.

15. El argumento en el que se sostiene que el Consejero Electoral que funja como instructor en el procedimiento sancionador, será incompetente para llevar a cabo investigaciones o formular los requerimientos necesarios para la integración de los expedientes, así como que la intervención del Secretario Ejecutivo como fedatario de las actuaciones del Consejero instructor, es humanamente imposible, es infundado.

Las atribuciones otorgadas, por sí mismas, no producen la inconstitucionalidad de un precepto, al no contraponerse a algún dispositivo de la Constitución Federal, por lo que, al no existir una disposición expresa, que obligue al Congreso del Estado a legislar en un determinado sentido, se puede concluir que éste cuenta con amplias facultades de configuración de los diversos organismos, competencias y procedimientos en materia electoral y, en todo caso, ante los problemas de ineficiencia el órgano electoral deberá tomar las medidas pertinentes a fin de asegurar, desde el punto de vista administrativo, su adecuado funcionamiento.

16. El concepto de invalidez en el que se sostiene que el párrafo tercero del artículo 171 del Código Electoral es inconstitucional por contener multas fijas, es fundado.

Sobre este tema, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado diversos criterios, aplicables al caso, en los que se sostiene que las multas fijas impiden al aplicador de una sanción ponderar las circunstancias objetivas y subjetivas e individualice la pena, por lo que se contraviene el artículo 22 constitucional, en donde se prohíben las multas excesivas.

SÉPTIMO. El Procurador General de la República rindió su opinión, en la que, en síntesis, manifestó:

1. La Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para substanciar y resolver la presente acción de inconstitucionalidad; quienes acuden al presente medio de control constitucional, cuentan con legitimación para ello, y las acciones de inconstitucionalidad fueron presentadas oportunamente.
2. El artículo 47 de la Constitución local, debe ser interpretado en armonía con el 46 del propio cuerpo, por lo que el derecho de objeción sólo puede ejercerse cuando la iniciativa sea presentada por el Municipio y, por tanto, se refiera a la función municipal, en el caso en el que considere que el dictamen de su iniciativa es contrario a sus intereses.
3. Del procedimiento llevado a cabo para la aprobación de los decretos impugnados no se desprende alguna violación trascendente; los decretos pasaron por todas las etapas del proceso legislativo de creación de leyes, previsto en la Constitución local; los dictámenes correspondientes

podieron ser emitidos con celeridad gracias a que los argumentos que se presentaron en las iniciativas de las leyes impugnadas fueron retomados; los integrantes de la Legislatura local hicieron uso de su derecho para expresar lo que a su juicio correspondía; los integrantes del Pleno votaron a favor de que se obviara la lectura del artículo de los documentos y se diera lectura únicamente a los considerandos y artículos transitorios, dando con ello oportunidad a debatirlos; se realizaron diversos foros y se convocó a distintas instituciones y personas para que participaran en la elaboración de las leyes; las Comisiones no tienen plazos mínimos para la elaboración de dictámenes, por lo que no se puede recriminar la actuación del Poder Legislativo; aun suponiendo que no se hubieran seguido los trámites para el estudio de las iniciativas, las disposiciones fueron aprobadas por el Pleno del órgano legislativo.

4. El argumento en el que se sostiene que los artículos 20, tercer párrafo, 29, 160, fracción III, 165, fracción II, último párrafo, del Código Electoral del Estado, en su conjunto, vulneran diversos preceptos de la Constitución Federal, al no contemplar a los suplentes de los diputados electos bajo el principio de representación proporcional, es infundado.

El modelo establecido en el ámbito federal no tiene aplicación para las entidades federativas, pues como se advierte del tercer párrafo de la fracción II del artículo 116 de la Carta Magna, se delegaron a las legislaturas estatales la facultad soberana para que autodeterminen la forma de

integración de sus congresos, siempre y cuando lo plasmen en las leyes locales.

En adición, resulta importante señalar que las normas señaladas sólo reglamentan lo dispuesto por el artículo 22 de la Constitución local.

5. El artículo 81, fracción III, inciso f), del Código Electoral del Estado, es constitucional. Así, la porción normativa impugnada no niega el valor del voto como derecho fundamental de los ciudadanos, al permitir que los partidos políticos coaligados puedan pactar por anticipado la forma en que habrán de asignarse, para cada uno de ellos, los votos que la coalición obtenga en las elecciones.

Esto es así, pues la autoridad legislativa estatal, tal como lo hizo la Federal en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, puede establecer la normatividad de carácter electoral que proponga un acuerdo de voluntades en relación al destino final que se le pretenda dar a los votos obtenidos por la coalición, en cuanto al porcentaje de su repartición entre los partidos políticos, máxime cuando ni la Constitución Federal ni la local, establecen una restricción al respecto.

6. El sistema de elección del Presidente y Secretario del Consejo General del Instituto Electoral del Estado, no vulnera disposiciones de la Constitución Federal, pues ésta en ningún momento hace referencia a los mecanismos que los congresos estatales tienen que instaurar para que los

miembros de los Institutos Electorales Locales designen a los funcionarios referidos, además de que el legislador estatal únicamente está reglamentado lo que previamente quedó determinado y plasmado en la Constitución local y su objetivo es brindar el propio Instituto contra la injerencia de cualquier Poder.

7. Es infundado el argumento en el que se sostiene la inconstitucionalidad del artículo 114, fracción II, del Código Electoral del Estado, que dispone como atribuciones del Consejo General elegir para el segundo periodo de gestión para el cual fueron designados los consejeros electorales, al Presidente y al Secretario Ejecutivo.

En efecto, el promovente argumenta que este sistema atenta contra los principios de profesionalismo, objetividad y certeza que deben regir las actuaciones del órgano electoral; sin embargo, debe tomarse en cuenta que el proceso de designación establece una serie de requisitos que deben ser evaluados por el Pleno de diputados porque, si el Presidente y Secretario desean continuar en sus encargos por un periodo más, deberán acreditar que su desempeño, en el primer periodo, se apegó justamente a los principios mencionados, por lo que el precepto impugnado es válido.

8. El artículo 141 del Código Electoral impugnado, que establece la competencia del Tribunal Electoral estatal para conocer de las impugnaciones de los ciudadanos que se

sientan afectados por las determinaciones de los partidos políticos, es constitucional.

El Congreso local cuenta con la facultad, otorgada por el artículo 116 de la Constitución Federal, de establecer un sistema de medios de impugnación en materia electoral para todos los actos y resoluciones que se emitan por parte de las autoridades electorales y partidos políticos, por lo que establecer una instancia impugnativa, que permite que el Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación resuelva en definitiva, implica la creación de un sistema interno que no se opone al Federal.

9. El artículo 154 del Código Electoral de la entidad, no vulnera el principio de prevalencia de los recursos públicos sobre los privados, pues al señalar que los procesos internos de los partidos políticos sólo habrán de ser financiados con recursos privados, se refiere a la aplicación de éstos a los procesos electorales que se celebren con anterioridad a las precampañas, y el principio que se considera vulnerado sólo es aplicable posteriormente, una vez que los partidos políticos ya tienen designado y registrado a su candidato.

En adición, los partidos políticos no cuentan propiamente con un financiamiento destinado a la realización de sus precampañas internas para la designación de sus candidatos, circunstancia que pone de manifiesto que, en el caso de éstas, no pueden operar las mismas reglas que en las campañas electorales.

10. Es infundado el argumento en el que se sostiene que el artículo 162, fracciones I y II, del Código Electoral del Estado, contraviene los principios democráticos de representación y equidad en las contiendas electorales, al modificar los plazos para solicitar el registro de candidatos para Gobernador y reducir los tiempos de duración de las campañas electorales. Esto es así, pues la Constitución Federal establece plazos máximos de las campañas, lo que implica que deja al legislador la facultad para determinar, de manera congruente, los plazos que podrán durar las campañas electorales en su entidad federativa, por lo que ampliar el plazo de registro a cinco días, no contraviene ninguna disposición constitucional.

En adición, es importante señalar que la ampliación del plazo de registro no favorece a los candidatos que hubiesen tenido cargos públicos, puesto que, en general, los candidatos a gobernadores son personas que cuentan con cierta presencia y reconocimiento.

Por otro lado, resultaría en una vulneración a los principios de certeza y seguridad jurídica que se previeran distintos plazos de registro para los diferentes Municipios, en atención a su situación geográfica y demográfica, según pretenden los promoventes.

11. El artículo 171 del Código Electoral, al establecer un monto fijo de reintegración de los gastos erogados y no demostrados por los partidos políticos, vulnera lo dispuesto

por el artículo 22 de la Constitución Federal, pues prevé una multa fija.

12. El artículo 174, párrafo primero, del Código Electoral de Colima, que prohíbe utilizar en el contenido de la propaganda electoral las voces y las imágenes de menores de edad, no vulnera la garantía de igualdad, pues la emisión de la porción normativa impugnada, busca como fin proteger el interés superior de la infancia, al impedir que uno de ellos sea indebidamente identificado con tal o cual candidato, ideología o partido y evitar que se puedan presentar situaciones de explotación o estigmatización de los menores.

13. El argumento en el que se sostiene que el artículo 259, fracción I, del Código Electoral del Estado, vulnera los artículos 54 y 116 de la Constitución Federal, toda vez que rompe con los objetivos principales de la representación proporcional consistente en que cada partido político alcance al interior del órgano legislativo una representación semejante al porcentaje de su votación, resulta infundado.

La expresión “de triunfos en los distritos” contenido en el precepto legal impugnado, debe entenderse como una manera de distribución equitativa de las diputaciones entre los partidos políticos, pues para aplicar la porción normativa impugnada, primero se debe determinar si es el caso de que se pueda aplicar al partido que obtuvo la mayoría de triunfos en los distritos electorales, la disposición del artículo 258 del

propio Código, que establece un límite de 15 diputados por ambos principios para cada partido.

Así, el legislador ordinario previó que ningún partido político en el Estado cuente con más de 15 diputados por ambos principios, de un total de 25, salvo el partido político que por sí mismo hubiere obtenido la totalidad de los distritos electorales, lo que garantiza que los diputados de representación proporcional serán otorgados a los partidos políticos de acuerdo al total de la votación que los ciudadanos hayan emitido a su favor.

14. El procedimiento establecido en los artículos 320 y 322 del Código Electoral, que obliga a que las diligencias realizadas por el Consejero Electoral se hagan en compañía de él, vulneran los principios de profesionalismo, objetividad y certeza que deben regir las actuaciones del Instituto Electoral, pues estos funcionarios estarían imposibilitados humanamente a realizar esas diligencias apegadas a derecho.

Los preceptos impugnados tienen que leerse dentro del sistema normativo que establece el procedimiento sancionador en el que se realizan las diligencias; si bien es cierto que la normatividad impugnada es clara en su mandato sobre el Consejo Electoral y el Secretario Ejecutivo, lo cierto es que estos funcionarios no actúan aisladamente, ya que dentro de la estructura jurídico-administrativa del Instituto Electoral de la entidad y los institutos electorales municipales, existe personal de apoyo

administrativo y jurídico que presta asesoría y auxilia en sus diversas tareas a los integrantes de los consejos generales.

15. El sistema previsto en la Ley Estatal del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que prevé las facultades del Tribunal Electoral del Estado de Colima para resolver el recurso de la libre asociación y participación ciudadano, es constitucional.

En principio, la función jurisdiccional concedida al órgano estatal, viene a ser sólo una instancia impugnativa que se debe agotar en el Estado de Colima para acceder a la justicia definitiva que imparte el Tribunal Federal Electoral.

Sin embargo, asiste la razón a los promoventes cuando aducen que en el procedimiento contemplado en los preceptos impugnados, no se contempla el conceder audiencia al partido político que pudiera ser señalado como responsable, por lo que vulneran los derechos de audiencia y debido proceso, así como el principio de expeditez en la impartición de justicia.

16. Los artículos 135 Bis-2, fracción XI; 135 Bis-4, fracción V, y 135 Bis-8, del Código Penal para el Estado de Colima, vulneran lo dispuesto en el artículo 14, párrafo tercero, de la Constitución Federal, ya que omiten observar el principio de exacta aplicación de la ley, de igualdad y de seguridad jurídica.

De los preceptos impugnados, se aprecia la intención del legislador de Colima de establecer sanciones privativas de libertad y multas a las personas y funcionarios partidistas que incurran en conductas que se encuentran dentro de lo que se puede catalogar como actividades partidistas normales. Con ello, la Legislatura se arroga facultades que no posee, pues intenta legislar sobre aspectos internos de los partidos que sólo pueden ser regulados por ellos mismos.

Por último, el artículo 135 Bis-8 del Código Penal, que impone una sanción a los militantes y a los dirigentes de los partidos políticos que realicen u ordenen la distribución de propaganda electoral después de los tiempos electorales señalados en los estatutos, es constitucional, pues el propósito del legislador es inhibir conductas que denigren, ofendan, calumnien o difamen a cualquier persona durante una campaña o precampaña electoral, sin establecer ninguna prohibición de manifestación de ideas, buscando la protección de la moral pública y resguardando los derechos de los terceros que podrían resultar afectados.

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

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

PRIMERO. Este Tribunal en 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, 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 68, último párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, toda vez que se demanda la declaración de inconstitucionalidad de diversos decretos que reforman, adicionan y derogan disposiciones del Código Electoral, la Ley Estatal del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y el Código Penal, todos del Estado de Colima.

SEGUNDO. Como una cuestión previa debe analizarse la existencia de las normas impugnadas.

Todos los promoventes de la presente acción de inconstitucionalidad impugnan los decretos 353, 354 y 355 publicados el treinta y uno de agosto del año dos mil ocho en el Periódico Oficial “El Estado de Colima”. Adicionalmente los Diputados de la Quincuagésima Quinta Legislatura del Estado de Colima y el Partido Acción Nacional, impugnan la “Fe de Erratas al Decreto número 354 que al parecer fue publicada en el Periódico Oficial ‘El Estado de Colima’, o, en su caso, la que se llegue a publicar.”

Por lo que hace a los decretos 353, 354 y 355, debe decirse que no se requiere prueba por ser normas generales que fueron

publicadas en el Periódico Oficial 'El Estado de Colima' el treinta y uno de agosto del año dos mil ocho.

Por otra parte, se impugna la "Fe de Erratas al Decreto número 354 que al parecer fue publicada en el Periódico Oficial 'El Estado de Colima', o, en su caso, la que se llegue a publicar". De la lectura del enunciado en el que contraviene la norma pueden distinguirse dos tipos de impugnación. Por una parte se controvierte la presunta publicación de la fe de erratas, como si fuera una norma publicada. Por otra parte se impugna su eventual publicación, como si se tratara de una norma futura.

En cuanto al primer aspecto, esto es, la presunta publicación de la Fe de Erratas, debe señalarse que las leyes o normas publicadas en el Diario Oficial de la Federación o en los periódicos oficiales no son materia de prueba. Por ello se realizó una revisión oficiosa de los distintos números del Periódico Oficial "El Estado de Colima" desde la fecha de publicación del Decreto 345 hasta la presentación de las demandas, de donde se advierte que no se publicó ninguna fe de erratas a dicho decreto.

En ese sentido debe sobreseerse, por inexistencia de la norma general, respecto a la "Fe de Erratas al Decreto número 354 que al parecer fue publicada en el Periódico Oficial El Estado de Colima" con fundamento en el artículo 20, fracción III, de la Ley Reglamentaria de la materia.

Por lo que hace al segundo aspecto de la impugnación, esto es, la eventual publicación de la Fe de Erratas del Decreto 354, debe señalarse que no pueden ser materia de la acción de

inconstitucionalidad normas no publicadas por ser la publicación de la norma un presupuesto de procedencia de la acción de inconstitucionalidad.

Si de acuerdo al párrafo segundo de la fracción II del artículo 105 constitucional la acción de inconstitucionalidad puede ser ejercida dentro de los treinta días naturales posteriores a la publicación de la norma general, debe considerarse que las impugnaciones respecto a normas futuras e inciertas o *ad cautelam*, son improcedentes.

En este sentido, la eventual publicación de la Fe de Erratas del Decreto 354 es improcedente con fundamento en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de la materia, en relación con el artículo 105, fracción II, constitucional, por lo que debe sobreseerse la acción de inconstitucionalidad en términos del artículo 20, fracción II de la propia ley reglamentaria.

De acuerdo a lo considerado, debe sobreseerse la acción de inconstitucionalidad respecto de la “Fe de Erratas al Decreto número 354 que al parecer fue publicada en el Periódico Oficial ‘El Estado de Colima’, o, en su caso, la que se llegue a publicar”.

TERCERO. A continuación se analizará si las acciones fueron promovidas oportunamente.

Conforme a lo dispuesto por el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la

Constitución Federal¹, el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales a partir del día siguiente al en que se publicó la norma que se impugna, considerando en materia electoral, todos los días como hábiles.

En el caso, del expediente se advierte que los Decretos impugnados fueron publicados el treinta y uno de agosto de dos mil ocho en el Periódico Oficial “El Estado de Colima”. Por tanto, el cómputo del plazo respectivo inició el primero de septiembre y venció el treinta siguiente, conforme al siguiente calendario:

AGOSTO 2008						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
31 PUBLICA						
SEPTIEMBRE 2008						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
	1 I	2 II	3 III	4 IV	5 V	6 VI
7 VII	8 VIII	9 IX	10 X	11 XI	12 XII	13 XIII
14 XIV	15 XV	16 XVI	17 XVII	18 XVIII	19 XIX	20 XX
21 XXI	22 XXII	23 XXIII	24 XXIV	25 XXV	26 XXVI	27 XXVII
28 XXVIII	29 XXIX	30 XXX TÉRMINO				

Los Diputados Integrantes de la Quincuagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Colima y el Partido Acción Nacional, presentaron su escrito de demanda el día diecinueve de septiembre de dos mil ocho, en la Oficina de Certificación Judicial

¹ “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 impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. En materia electoral, para el cómputo de los plazos todos los días son hábiles.”

y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de lo que se desprende que su ejercicio fue oportuno.

Por su parte, el Partido de la Revolución Democrática y el Partido Acción Nacional, presentaron sus escritos de demanda el veintinueve y treinta de septiembre, respectivamente, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que se debe concluir que el ejercicio de la presente acción y sus acumuladas fue oportuno.

CUARTO. Previo al estudio del fondo del asunto, resulta pertinente analizar la legitimación de los promoventes, por ser una cuestión de orden público y, por ende, de estudio preferente. Al respecto se distingue entre la legitimación de los legisladores y de los partidos políticos.

I. Diputados integrantes de la Quincuagésima Quinta Legislatura del Congreso de Colima

Suscriben la demanda Aurora Espíndola Escareño, Adolfo Núñez González, Enrique Michel Ruiz, Pedro Peralta Rivas, Humberto Cabrera Dueñas, Brenda del Carmen Gutiérrez Vega, Fernando Ramírez González. Gabriela de la Paz Sevilla Blanco, Jorge Octavio Iñiguez Larios y Gonzalo Medina Ríos, ostentándose como Diputados integrantes de la Quincuagésima Quinta Legislatura del período Constitucional 2006-2009 del H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Colima.

Los artículos 105, fracción II, inciso d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 62², primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, disponen que en los casos en que la acción de inconstitucionalidad se promueva por integrantes de algún órgano legislativo Estatal, en contra de leyes expedidas por ese órgano, la demanda correspondiente deberá estar firmada por cuando menos, el equivalente al treinta y tres por ciento de quienes lo integren, es decir, deben satisfacerse los siguientes extremos:

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

Por cuanto a lo primero, a fojas quinientos noventa a quinientos noventa y nueve de este expediente, obran las

² ARTÍCULO 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la Ley Reglamentaria, de los asuntos siguientes: [...]

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

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

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.

certificaciones suscritas el Oficial Mayor del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano del Colima, en las que se advierte que las personas que suscriben la demanda de acción de inconstitucionalidad, son Diputados integrantes de la Quincuagésima Quinta Legislatura del Congreso Estatal.

Por cuanto al segundo presupuesto, el artículo 22, primer párrafo, de la Constitución Política del Estado de Colima³, establece que el Congreso local se integra por un total de veinticinco Diputados, siendo entonces que los diez Diputados que firmaron la demanda, equivalen al cuarenta por ciento (40%) de los integrantes de dicho órgano legislativo.

Por lo anterior, es de concluirse que los Diputados promoventes sobrepasan el porcentaje mínimo requerido para promover esta acción.

Respecto del tercer presupuesto, debe precisarse que la presente acción de inconstitucionalidad se plantea en contra de reformas al Código Electoral, la Ley Estatal del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y el Código Penal, todos del Estado de Colima, expedidas por el Congreso de esa entidad.

En consecuencia, en el caso se satisfacen los requisitos a que aluden los artículos 105, fracción II, inciso d), de la Constitución Federal y 62, primer párrafo, de la Ley

³ Artículo 22.- Se deposita el ejercicio del Poder Legislativo en un Congreso integrado por dieciséis Diputados electos según el principio de mayoría relativa y por nueve Diputados electos según el principio de representación proporcional, el cual se sujetará al procedimiento que disponga el Código Electoral del Estado. Al efecto, el Estado se dividirá en dieciséis distritos electorales uninominales y una circunscripción plurinominal.

Reglamentaria de la materia y, por tanto, los Diputados promoventes cuentan con la legitimación necesaria para promover esta acción de inconstitucionalidad.

II. Partidos políticos

Conforme a lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Federal y 62, último párrafo, de su Ley Reglamentaria⁴, los partidos políticos con registro podrán ejercer la acción de inconstitucionalidad, siempre que satisfagan los siguientes extremos:

- a) Que las normas impugnadas sean de materia electoral.
- b) Que el partido político cuente con registro definitivo ante la autoridad electoral correspondiente.
- c) Que el partido político promueva por conducto de su dirigencia.

⁴ “Artículo 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

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

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

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 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.”

d) Que quien suscribe a nombre y en representación del partido político cuente con facultades para ello.

En cuanto al primer requisito, no cabe duda que las normas impugnadas al regular aspectos vinculados directa e indirectamente a los procesos electorales del Estado de Colima, son de naturaleza electoral.

Por lo que hace a los tres requisitos restantes deben analizarse particularmente respecto a cada uno de los partidos políticos promoventes.

II.1. Partido Acción Nacional

a) El Partido Acción Nacional, es un Partido Políticos Nacional con registro ante el Instituto Federal Electoral, lo que constituye un hecho notorio para este Tribunal Pleno y se desprende, además, de las certificaciones expedidas por el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral que obran en el expediente⁵.

b) En el expediente obra una certificación expedida por el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, en la que consta Germán Martínez Cázares, cuenta con el carácter de Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional⁶.

⁵ Visible en las foja 720 del expediente.

⁶ Foja 718.

c) Los artículos 62, fracción I, y 65, fracción I, de los Estatutos Generales del Partido Acción Nacional⁷, establecen que corresponde al Presidente del Comité Ejecutivo la representación legal del partido, por lo tanto, la acción de inconstitucionalidad interpuesta debe considerarse hecha valer por la persona facultada legalmente para representar a dicho partido político.

II.2. Partido de la Revolución Democrática

a) El Partido de la Revolución Democrática es un Partido Político Nacional con registro ante el Instituto Federal Electoral, lo que constituye un hecho notorio para este Tribunal Pleno, y se desprende, además, de las certificaciones expedidas por el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral que obran en el expediente⁸.

b) Obra certificación expedida por el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, que hace constar que Guadalupe Acosta Naranjo, se presenta en su carácter de Presidenta del

⁷ 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, 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 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 y tendrá además el carácter de Presidente de la Asamblea, de la Convención y del Consejo Nacionales, con atribuciones siguientes:

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.

⁸ Visible en las foja 766 del expediente.

Comité Ejecutivo Nacional del Partido de la Revolución Democrática⁹.

c) En el artículo 19, numeral 5, letra e, de los Estatutos del Partido de la Revolución Democrática, que la presidencia Nacional del Partido tiene la función de representar legalmente al Partido.¹⁰ Luego, la acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido de la Revolución Democrática, fue hecha valer por parte legitimada para ello, en términos del artículo 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Federal, y 62 de su Ley Reglamentaria

En estas condiciones, debe reconocerse legitimación a los partidos políticos promoventes y a quienes los representan en esta acción.

QUINTO. En estas acciones de inconstitucionalidad, las autoridades emisora y promulgadora de las normas impugnadas, así como el Procurador General de la República, no adujeron causas de improcedencia o motivos de sobreseimiento, ni este Alto Tribunal advierte la actualización de alguna de ellas, por lo que se procede al análisis de los conceptos de invalidez hechos valer.

SEXTO. Los diputados integrantes del Congreso de Colima y el Partido Acción Nacional plantean diversas violaciones al procedimiento legislativo que dio origen a los decretos impugnados. De ser fundados estos planteamientos tendrían un

⁹ Foja 764.

¹⁰ 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;

efecto invalidante sobre la totalidad de las normas combatidas, por lo que su estudio es preferente.¹¹

Conforme a lo anterior, se examinará en primer término el concepto de invalidez hecho valer por los diputados integrantes del Congreso de Colima y el Partido Acción Nacional, en el que aducen violaciones al procedimiento legislativo que dio origen a los Decretos Número 353, 354 y 355, publicado en el Periódico Oficial del Estado el treinta y uno de agosto de dos mil ocho, mediante el cual se reformaron y adicionaron diversos preceptos del Código Electoral, la Ley Estatal del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y el Código Penal, todos del Estado de Colima. Concretamente consideran que se incurrió en las siguientes violaciones:

- a) El procedimiento legislativo que se llevó a cabo para aprobar la reforma impugnada contraviene el principio de legalidad contemplado en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

¹¹ Al respecto resulta aplicable la jurisprudencia P./J. 32/2007 del Tribunal Pleno, que dice: "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." *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XXVI, diciembre de 2007, p. 776.

en virtud de que las autoridades tienen la obligación de fundar y motivar la causa legal del procedimiento, siendo que los órganos legislativos en cuyo seno se desarrolla el procedimiento legislativo deben regirse también por las premisas políticas que derivan de los artículos 39, 40 y 41 de la Carta Magna, a fin de garantizar la participación de las minorías que intervienen en los órganos legislativos.

b) En la especie, los principios y valores democráticos no se cumplieron, pues los decretos impugnados son producto de un proceso legislativo sumarísimo y arbitrario, en el que se impidió a las distintas fuerzas políticas estar en posibilidad de conocer, analizar y discutir las iniciativas planteadas.

c) Las iniciativas impugnadas no pudieron ser estudiadas y analizadas con responsabilidad, pues fueron presentadas y dictaminadas en un lapso de veinticuatro horas.

En efecto, las tres iniciativas de reforma a los cuerpos normativos impugnados fueron presentadas y dictaminadas el mismo día por una mayoría parlamentaria, sin llevar a cabo la deliberación democrática requerida respecto del contenido, calidad, implicaciones y alcances de tales iniciativas.

d) Los dictámenes respectivos fueron entregados a los integrantes del Congreso del Estado una hora antes de que iniciara la sesión en que fueron aprobados, lo que

provocó la falta de conocimiento previo de las iniciativas, por lo que se generó una deficiente discusión de los proyectos.

c) Los dictámenes sobre iniciativas de reforma a los ordenamientos mencionados se presentaron con dispensa de trámite, a fin de obviar la lectura del articulado de los dictámenes respectivos y que se leyesen únicamente los considerandos y transitorios de los mismos, vulnerando el derecho de los promoventes para llevar a cabo el estudio, deliberación y discusión, amplia y exhaustivamente. Era necesario realizar estas acciones por tratarse de la materia electoral, en la que se requiere de amplia participación social.

d) Dichos dictámenes fueron votados en la sesión extraordinaria de treinta y uno de agosto que se ha referido, día en el que también se remitieron al ejecutivo para su promulgación y publicación, actos que se realizaron en la misma fecha, además de que las normas reclamadas entraron en vigor el mismo día de su publicación, es decir, el propio treinta y uno de agosto de dos mil ocho, lo que hace evidente que el móvil para la realización del procedimiento sumario estuvo determinado por el plazo de noventa días anteriores al inicio del proceso electoral que como límite establece el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal.

Como puede observarse, los argumentos vertidos por los promoventes respecto al proceso legislativo se dirigen a controvertir la calidad democrática del proceso legislativo que dio origen a los decretos impugnados.

En este tenor resulta necesario hacer referencia a los valores y principios que se contienen en los artículos 39, 40, 41, 49, 115, párrafo primero, 116 y 124 de la Constitución Federal, concernientes al tipo de gobierno que se reconoce en nuestro país, y que establecen el zócalo en el que se sustenta el sistema constitucional mexicano.

Se puede sostener que los artículos en comento establecen como ejes rectores del sistema de gobierno los siguientes principios y valores:

a) La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo, a quien corresponde en todo momento el derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno¹².

b) Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática y federal.

c) 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 corresponde a sus regímenes interiores, en

¹² ARTÍCULO 39.- La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

los términos que establezcan la Constitución Federal y las de los Estados¹³.

d) Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público¹⁴.

e) Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular¹⁵.

f) Los Poderes de los Estados se dividen para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los cuales se organizarán de

¹³ ARTÍCULO 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

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

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

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

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

Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen esta Constitución y la ley. (...)

¹⁵ Art. 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes: (...).

acuerdo con la Constitución de cada Estado, con sujeción a las bases que prevé la propia Constitución Federal¹⁶.

g) Las facultades que no estén expresamente concedidas a la Federación, se entienden reservadas a los Estados¹⁷.

En lo particular, destaca el principio contenido en el texto de la Constitución Federal, conforme al cual el pueblo mexicano se constituye en una República representativa, democrática y federal, compuesta de Estados libres y soberanos, en lo relativo a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de la Norma Fundamental, para lo cual los Estados adoptarán, en su ámbito interno, la forma de gobierno republicano, representativo y popular.

De ello se desprende que el entendimiento de la forma de gobierno se basa en la vinculación estrecha entre los conceptos de representatividad y democracia, pues la democracia es una forma de gobierno que se caracteriza por el hecho de que el pueblo o los ciudadanos pueden participar en la toma de decisiones con su voz y voto, directamente o a través de sus representantes.

En lo que interesa al caso concreto, debe remarcarse la importancia y funcionamiento de la democracia indirecta, en la cual el pueblo ejerce su poder de manera mediata, a través de sus representantes, quienes tienen capacidad para discutir los

¹⁶ Art. 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.

¹⁷ Art. 124.- Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

asuntos del interés público, y de tomar las decisiones más pertinentes para beneficiar a sus representados.

La democracia representativa, por tanto, se basa en 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.

Como puede observarse, el sistema de gobierno que nuestra Constitución Política reconoce se basa en el concepto de representación jurídico-política, ejercida por un número determinado de representantes que son elegidos por el cuerpo electoral, mediante el sistema de sufragio directo, universal y secreto, y que tienen como tarea la toma de decisiones reflexivas en beneficio de una colectividad.

Siguiendo esta línea, resulta claro que uno de los elementos esenciales de la democracia en nuestro sistema de gobierno es la deliberación pública: 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. 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.

En este mismo sentido, esta 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.

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 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, 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.

Ahora bien, 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, esta Suprema Corte, al resolver las acciones de inconstitucionalidad antes referidas, consideró que las violaciones cometidas en el procedimiento legislativo son trascendentes cuando inciden en la calidad de la decisión si no se satisfacen los siguientes parámetros:

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.

Sentadas las condiciones generales del principio democrático en el procedimiento de legislativo, debe analizarse el proceso de creación normativa en el Estado de Colima.

El Congreso del Estado sesiona en dos periodos ordinarios. El primero inicia el primero de octubre y concluye el último día de febrero siguiente. El segundo corre del primero de abril al treinta y uno de agosto del mismo año.¹⁸ Adicionalmente, el Congreso cuenta con la facultad de llevar a cabo sesiones extraordinarias,

¹⁸ Al respecto dispone la Constitución local: "Artículo 29.- El Congreso se reunirá en dos períodos ordinarios de sesiones, en los que se ocupará de estudiar, discutir y votar las Iniciativas de leyes que se presenten, así como de resolver toda clase de asuntos de su competencia.

El primer período iniciará precisamente el primero de octubre y concluirá el último día de febrero del año siguiente; y el segundo dará inicio el primero de abril y concluirá el treinta y uno de agosto del mismo año. Al abrir y cerrar sus períodos de sesiones lo hará por Decreto."

previa convocatoria de la Comisión Permanente y sólo para tocar los temas para los que fueron convocados.¹⁹

Sobre las distintas etapas del procedimiento legislativo, resulta importante señalar que la iniciativa, como primera fase del procedimiento legislativo consistente en la presentación de un proyecto de ley o decreto, puede provenir de los sujetos legalmente autorizados para presentarlos. En el caso de Colima, estos son el Gobernador del Estado, el Supremo Tribunal de Justicia, en asuntos del ramo de justicia, los Ayuntamientos, en lo que se relaciona con asuntos de la administración municipal, y los ciudadanos en los términos de la Ley respectiva.²⁰

Las iniciativas se turnan a las comisiones legislativas para su análisis y estudio.²¹ Siempre deberá realizarse el análisis y dictamen por la comisión o comisiones correspondientes antes de ser presentado a la Asamblea, excepto que se trate de asuntos que a juicio del Congreso tengan carácter de urgentes, no ameriten mayor examen o su trámite haya sido dispensado.²²

¹⁹ Dispone la Constitución local: "Artículo 30.- El Congreso, fuera de los periodos que señala el artículo anterior, celebrará sesiones o periodos extraordinarios sólo cuando fuere convocado al efecto por la Comisión Permanente, debiendo ocuparse en ellos sólo de los asuntos para los cuales se haya hecho la convocatoria."

²⁰ Conforme al la Constitución local este derecho corresponde: "Artículo 37.- El derecho de iniciar Leyes corresponde:

I.- A los Diputados;

II.- Al Gobernador;

III.- Al Supremo Tribunal de Justicia en asuntos del Ramo de Justicia;

IV.- A los Ayuntamientos; y

V.- A los ciudadanos colimenses debidamente identificados, mediante iniciativa popular presentada en forma, suscrita por un número que sea cuando menos el 3% de los inscritos en el listado nominal de electores. Las iniciativas presentadas conforme a esta fracción, deberán ser dictaminadas en el siguiente período ordinario de sesiones a aquel en que se reciba. Esta facultad será reglamentada en los términos de la ley respectiva."

²¹ Dispone la Ley Orgánica del Congreso: "ARTICULO 85.- Las iniciativas se turnarán a las comisiones legislativas, las que, si la iniciativa presenta dudas acerca de su naturaleza, la Asamblea decidirá lo que en derecho proceda y formularán el dictamen correspondiente."

²² Dispone la Ley Orgánica del Congreso: "ARTICULO 86.- Ninguna iniciativa de ley o decreto se presentará a la Asamblea, sin que antes haya sido analizada y dictaminada por

Los dictámenes contendrán la exposición de motivos que realizarán por escrito las comisiones respecto de las iniciativas que les son turnadas y contienen proyectos de ley, decreto o acuerdo, para que sean presentadas a la mesa directiva y sean sometidos a consideración del Pleno del Congreso.²³

Al estudiar la iniciativa, la comisión puede considerar necesario hacer modificaciones, mismas que podrá realizar y dar a conocer en su dictamen exponiendo los razonamientos en los que se apoye.²⁴

Una vez firmados los dictámenes, deberán remitirse y presentarse a la Asamblea para su discusión. Para ello, deberán imprimirse copias y entregarse a los miembros del Congreso, antes de que dé inicio la sesión²⁵.

Iniciada la sesión se dará lectura a los dictámenes y concluida la misma, el Congreso acordará si se procede a la discusión y votación o se produce una segunda lectura, en cuyo caso ésta se remitirá a la siguiente sesión²⁶.

la comisión o comisiones correspondientes; esta exigencia sólo podrá dispensarse, en aquellos asuntos que a juicio del Congreso, tengan el carácter de urgentes, no ameriten mayor examen o cuyo trámite se hubiese dispensado.”

²³ Dispone la Ley Orgánica del Congreso: “ARTICULO 90.- Los dictámenes son los documentos que contienen la exposición de motivos que emiten por escrito las comisiones respecto de iniciativas que les son turnadas, conteniendo proyectos de ley, decreto o acuerdo, que se presentan a la mesa directiva para que la someta a la consideración del pleno del Congreso.”

²⁴ Dispone el Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo: “Artículo 134.- Si la comisión estimare necesario hacer modificaciones a la iniciativa que le fue turnada para su estudio, tendrá el derecho de hacerlas, las dará a conocer en su dictamen, exponiendo los razonamientos lógico-jurídicos en que se apoye.”

²⁵ Conforme al artículo 135 del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Colima, que dispone: “Las copias de los dictámenes deberán ser entregadas a los miembros del Congreso, al inicio de la sesión en que sean presentados.”

²⁶Con respecto al procedimiento para tratar los dictámenes a discusión, el artículo 93 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Colima, establece

Concluida las lecturas, en su caso, el Presidente de la Mesa Directiva los pondrá a consideración del Congreso, en donde los diputados pueden hacer uso de la voz previo registro ante la Secretaría.²⁷

Debe señalarse que el Gobernador tiene facultad para nombrar a un representante para que, sin voto, asista a las sesiones con objeto de apoyar las observaciones que hiciere a las iniciativas de ley o Decreto y para sostener las que procedieren de él.²⁸ Cuando la iniciativa sea del ramo Judicial, el mismo derecho tiene el Supremo Tribunal de Justicia del Estado²⁹ Los ayuntamientos también pueden designar un orador para que asista sin voto a los debates.³⁰

Una vez discutido, el Presidente consulta sobre la suficiencia de la discusión. Si esto es así, se procede a la votación. Si no, habrá una réplica dos diputados más en pro y en contra y se

que: "Presentados los dictámenes se les dará lectura y concluida la misma, el Congreso acordará si se procede a la discusión y votación o se produce una segunda lectura, en cuyo caso ésta se remitirá a la siguiente sesión. Las discusiones y los trámites se sujetarán a lo que disponga el Reglamento."

²⁷ Dispone el Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo: "Artículo 148.- Los debates y deliberaciones en cada uno de los casos a que se refiere el artículo anterior, se desarrollarán bajo las siguientes reglas: (...)

IV.- Cuando se someta a discusión un dictamen de ley, de decreto, acuerdo, voto particular y demás asuntos, el Presidente lo anunciará diciendo: "*Está a discusión (en lo general o en lo particular, según el caso), los Diputados que deseen hacer uso de la palabra se inscribirán en la Secretaría*", observándose para el caso el siguiente procedimiento: [...]"

²⁸ Dispone la Constitución local: "Artículo 44.- El Gobernador podrá nombrar un representante para que sin voto, asista a las sesiones con objeto de apoyar las observaciones que hiciere a las iniciativas de ley o Decreto y para sostener las que procedieren de él, a cuyo efecto se le dará oportuno aviso del día de la discusión."

²⁹ Apunta la Constitución local: "Artículo 45.- El mismo derecho tendrá el Supremo Tribunal de Justicia del Estado, cuando la iniciativa de ley o Decreto sea del ramo Judicial, y para facilitarle su ejercicio, al darle aviso del día de la discusión se le remitirá copia de la iniciativa. "

³⁰ Al respecto apunta la Constitución local: "Artículo 46.- Los Ayuntamientos al hacer su iniciativa, si lo juzgaren conveniente, designarán su orador para que asista sin voto a los debates, a quien se hará saber el día de la discusión, siempre que se señale domicilio en la población donde residen los Supremos Poderes del Estado."

procederá a la votación, para discutir ahora los asuntos en lo particular.³¹

Una vez llevada a cabo la discusión, los dictámenes deben ser calificados por el Congreso mediante votación.³² Las resoluciones se toman por mayoría de votos de los Diputados³³, realizada por votación nominal.³⁴

En caso de que las iniciativas fueren objetadas por representantes del Ejecutivo, Supremo Tribunal de Justicia o Ayuntamientos, se requiere el voto de las dos terceras partes de

³¹ Dispone el Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo: "Artículo 148.- Los debates y deliberaciones en cada uno de los casos a que se refiere el artículo anterior, se desarrollarán bajo las siguientes reglas: [...]"

V.- Tomada en consideración una proposición suspensiva, se pondrá de inmediato a discusión, pudiendo hablar dos Diputados en pro y dos en contra. Concluida la discusión se someterá a votación y con el resultado obtenido se procederá en consecuencia. No podrá admitirse mas de una proposición suspensiva en torno a un mismo asunto; y

VI.- Cuando un Diputado creyere que se ha infringido algún artículo de este Reglamento o cuando se viertan injurias contra alguna persona o corporación, podrá hacer una moción para que se restablezca el orden, indicando en su intervención la forma en que a su juicio deba procederse. No podrán discutirse dos o más mociones a un mismo tiempo y respecto a éstas se observará el trámite de las proposiciones."

³² Dispone la Ley Orgánica del Congreso: "ARTICULO 98.- Una vez discutidos los dictámenes serán calificados por el Congreso mediante votación, en los términos previstos por el Reglamento."

³³ Dispone la Ley Orgánica del Congreso: "ARTICULO 94.- Las resoluciones del Congreso se tomarán por mayoría de votos de los Diputados.

ARTICULO 95.- La mayoría de votos puede ser simple, absoluta o calificada, entendiéndose por:

I.- Mayoría simple, la correspondiente a más de la mitad de los Diputados presentes;

I (sic).- Mayoría absoluta, la correspondiente a más de la mitad de los Diputados que integran el Congreso; y

III.- Mayoría calificada, la correspondiente a cuando menos las dos terceras partes de los Diputados integrantes del Congreso.

Cuando en la Constitución o en una ley se señale una mayoría diferente, se estará a lo que dispongan dichos ordenamientos. En todos los casos, cuando la mayoría resulte en fracciones, se estará al entero inmediato superior.

Cuando en la presente ley o en su reglamento no se señale expresamente el tipo de mayoría requerida, se entenderá que deberá ser absoluta."

³⁴ Dispone la Ley Orgánica del Congreso: "ARTICULO 97.- Siempre se aprobarán por votación nominal los dictámenes de iniciativa de ley o decreto, cuando se trate de elegir personas para el desempeño de cargos o comisiones y cuando lo pidan así tres Diputados, por lo menos."

los diputados respecto de los puntos en que hubiere discrepancia.³⁵

Si la iniciativa es desechada en discusión en lo general, no puede volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones.³⁶

En caso de notoria urgencia³⁷ se pueden dispensar los trámites reglamentarios. Ésta procede cuando se califique por la mayoría absoluta del Congreso. Sin embargo, en los casos en que se pretenda a) dispensar todos los trámites de cualquier proyecto de Ley, (excepto el de traslado al Ejecutivo); b) dispensar el envío a Comisión de un asunto devuelto con observaciones por el Ejecutivo; c) discutir con preferencia cualquier dictamen de los designados por el Presidente; o d) permitir que una ley se vote por libros, títulos, capítulos o secciones, se necesita una mayoría de los dos tercios de los diputados presentes ³⁸

³⁵ Apunta la Constitución local: "Artículo 47.- Las iniciativas de Ley o Decreto no se considerarán aprobadas, sino cuando hayan sido apoyadas por el voto de la mayoría de todos los miembros del Congreso. Cuando fueren objetadas por representantes del Ejecutivo, Supremo Tribunal de Justicia o Ayuntamientos, se requiere el voto de las dos terceras partes de los diputados, por lo menos, respecto de los puntos en que hubiere discrepancia."

³⁶ Dispone la Ley Orgánica del Congreso: "ARTICULO 88.- Desechada una iniciativa en su discusión en lo general, no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones."

³⁷ La Constitución del Estado, dispone en su artículo 48 que: "En el caso de urgencia notoria calificada por mayoría de votos de los Diputados presentes, la Legislatura puede dispensar los trámites reglamentarios, sin que se omita en ningún caso el traslado al Ejecutivo."

³⁸ Artículo 141.- En caso de notoria urgencia calificada por mayoría absoluta, puede la Asamblea dispensar los trámites que para cada asunto determina este Reglamento, salvo lo dispuesto por el artículo 145 de este ordenamiento.

Artículo 145.- Se necesita el voto de los dos tercios de los Diputados presentes para:

I.- Dispensar todos los trámites de cualquier proyecto de Ley, excepto el de traslado al Ejecutivo;
II.- Dispensar el que pase a Comisión un asunto devuelto con observaciones por el Ejecutivo;
III.- Discutir con preferencia cualquier dictamen de los designados por el Presidente; y
IV.- Permitir que una ley se vote por libros, títulos, capítulos o secciones;

Al respecto debe apuntarse que de acuerdo con el principio democrático que debe informar la labor legislativa, no basta con la aprobación de la moción de dispensa por la votación requerida. Para dispensar uno o todos los trámites es necesario que se expongan las razones que llevan a calificar un asunto como urgente con el objeto de que, en su caso, pueda ser objeto de control de constitucionalidad.

En efecto, la calificación de urgencia debe motivarse con razones objetivas que apoyen la decisión de dar celeridad a la discusión de un asunto. Estas razones, sin embargo, no pueden ser consideradas como sustento del actuar de los legisladores si no contienen argumentos que se encaminen a demostrar la necesidad de la dispensa de trámites.

Una vez aprobada una ley se comunica al Ejecutivo firmadas por el Presidente y los Secretarios del Congreso.³⁹ Éste puede realizar observaciones, en un plazo de diez días.⁴⁰

El Ejecutivo puede devolver la Ley o Decreto con observaciones. En este caso pasará nuevamente a una comisión para ser dictaminada. Para superar las observaciones, el Proyecto tiene que ser aprobado por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Congreso. En este caso, el Proyecto

³⁹ Dispone la Constitución local: "Artículo 39.- Las resoluciones del Poder Legislativo tendrán el carácter de Decreto-Ley, Decreto y Acuerdo. Las Leyes y Decretos se comunicarán al Ejecutivo firmadas por el Presidente y los Secretarios y los Acuerdos solamente por los Secretarios."

⁴⁰ Al respecto apunta la Constitución local: "Artículo 40.- Al presentarse a la Cámara un dictamen de Ley o Decreto, por la Comisión respectiva, y una vez aprobado, se pasará copia de él al Ejecutivo para que en un término no mayor de diez días hábiles, haga las observaciones que estime convenientes y manifieste su conformidad; en este último caso, lo publicará inmediatamente."

tendrá el carácter de Ley o Decreto, y será devuelto al Ejecutivo para su promulgación.⁴¹

Si el Ejecutivo no devuelve el Proyecto de ley dentro del plazo de diez días, se entiende aprobado.⁴²

Si el Ejecutivo no tuvo observaciones o si éstas fueron superadas, promulgará la ley y ordenará su publicación en el Periódico Oficial del Estado. Las leyes entrarán en vigor en la fecha en que señalan sus transitorios. En caso de no decir nada al respecto, entran en vigor el día de su publicación.⁴³

Una vez apuntadas las condiciones generales del principio democrático en el procedimiento de legislativo y analizado el proceso de creación normativa en el Estado de Colima, debe plantearse el problema fáctico surgido en el proceso legislativo que nos ocupa, para demostrar que, en el caso el Poder Legislativo del Estado de Colima no cumplió con los principios democráticos que se han referido y que deben regir el proceso de creación de leyes.

⁴¹ Dispone la Constitución local: "Artículo 40.- [...] Si el Ejecutivo devolviera la Ley o Decreto con observaciones, pasará nuevamente a la Comisión para que previo dictamen sea discutido de nueva cuenta en cuanto a las observaciones hechas; y si fuere confirmado por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Congreso, o modificado de conformidad con las observaciones hechas, el Proyecto tendrá el carácter de Ley o Decreto, y será devuelto al Ejecutivo para su inmediata promulgación."

⁴² Apunta la Constitución local: "Artículo 41.- Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo Proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara en el término fijado para este fin, a no ser que, corriendo este término, hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones en cuyo caso, la devolución deberá hacerse el primer día hábil en que el Congreso esté reunido."

⁴³ El artículo 132 de la Constitución de Colima señala: "Si las leyes, reglamentos y cualesquiera otras disposiciones de observancia general no previenen expresamente otra cosa, obligan y surten sus efectos desde el día de su publicación en el Periódico Oficial del Estado."

Las iniciativas de reforma al Código Electoral, la Ley Estatal del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y el Código Penal, todos del Estado de Colima, fueron presentadas el sábado treinta de agosto de dos mil ocho por los diputados integrantes de la Comisión Especial para la Reforma Electoral del Estado día que, como se vio, el Congreso se encontraba en receso.

El mismo día, las tres iniciativas fueron dictaminadas por la Comisión de Estudios Legislativos y Puntos Constitucionales del Congreso del Estado. Asimismo, la Comisión Permanente del propio Congreso sesionó para convocar a sesión extraordinaria para el día siguiente, con el fin de que se discutieran y aprobaran, en su caso, los dictámenes respectivos.

El domingo treinta y uno de agosto se celebró la sesión referida, entregándose los dictámenes a los diputados al inicio de la sesión⁴⁴. En ésta, por unanimidad de votos, se dispensaron los trámites de primera y segunda lectura⁴⁵, sin haberse justificado la urgencia para ello, según consta del acta de la sesión⁴⁶.

En la propia sesión se votaron las iniciativas, siendo aprobadas, cada una de ellas, por una mayoría de quince votos, con ocho en contra y una abstención.

⁴⁴ Foja 843 del expediente.

⁴⁵ Con respecto al procedimiento para tratar los dictámenes a discusión, el artículo 93 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Colima, establece que: "Presentados los dictámenes se les dará lectura y concluida la misma, el Congreso acordará si se procede a la discusión y votación o se produce una segunda lectura, en cuyo caso ésta se remitirá a la siguiente sesión. Las discusiones y los trámites se sujetarán a lo que disponga el Reglamento."

⁴⁶ Fojas 41, 42, 80 y 81 del Tomo del cuaderno de pruebas, formado con las documentación presentada por los Diputados Integrantes de la Quincuagésima quinta legislatura del Congreso del Estado de Colima.

Ese mismo día se remitieron al Ejecutivo para su promulgación y publicación, actos que se realizaron el propio treinta y uno de agosto, tal como consta de las copias certificadas del periódico oficial del Estado⁴⁷, y de conformidad con el primero de los transitorios de cada uno de los decretos impugnados, las normas entraron en vigor el mismo día de su publicación.

Ahora bien, este Alto Tribunal ha sostenido que el hecho de que las distintas fuerzas políticas se encuentren impedidas para conocer de la iniciativa que se plantea y que se discutirá, produce la imposibilidad de que se lleve a cabo el debate democrático que debe existir en todo órgano legislativo, pues se hace evidente que en estas circunstancias no tiene tiempo suficiente para conocer y estudiar las iniciativas que se le presentan y, por ende, realizar un debate real⁴⁸.

⁴⁷ Fojas 1 a 43 del cuaderno de pruebas, formado con la documentación presentada por el Poder Legislativo del Estado de Colima.

⁴⁸Al respecto puede citarse la jurisprudencia P./J. 35/2007 de este Alto Tribunal: "LEY DE INSTITUCIONES Y PROCESOS ELECTORALES Y CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. EL DECRETO POR EL QUE SE REFORMARON DICHS CUERPOS LEGALES FUE EMITIDO VIOLANDO LOS VALORES DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA (DECRETO 253 PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 16 DE OCTUBRE DE 2006). Como el citado decreto fue aprobado con base en una supuesta urgencia que dio lugar a la dispensa de ciertos trámites del procedimiento legislativo previsto en la legislación del Estado de Baja California, lo que impidió que las distintas fuerzas políticas conocieran de la iniciativa planteada, en virtud de que fue presentada el mismo día en que se discutió, esto es, no se conoció previamente por los demás integrantes del Congreso, dispensándose por la mayoría el que fuera dictaminada por las Comisiones respectivas, no puede considerarse que la aprobación de tal decreto sea el resultado del debate democrático que debe existir en todo órgano legislativo, máxime cuando tampoco se justificó la supuesta urgencia, sin que la circunstancia de que algunos diputados de las distintas fuerzas políticas que integran el Congreso del Estado hicieran valer los argumentos que estimaran pertinentes, a favor y en contra de la iniciativa, subsane tal violación al procedimiento legislativo, ya que se actualizó dentro de la sesión el mismo día de su presentación, por lo que es evidente que el órgano legislativo no tuvo suficiente tiempo para conocer y estudiar dicha iniciativa legal y, por ende, para realizar un debate real sobre ella, en el que las minorías estuvieran en posibilidad de hacerse oír. Además, de la propia votación con la que fue aprobada la reforma (13 votos a favor, 12 en contra) se advierte que existió una mayoría parlamentaria que logró imponerse aprovechando un mecanismo legal que no fue instituido para tales fines, sino únicamente para casos excepcionales que razonablemente justifiquen la urgencia de su aprobación, y en los que deberán observarse los principios democráticos que deben regir todo debate parlamentario; máxime cuando se trata de normas generales bajo las cuales pretende llevarse a cabo el proceso electoral en el Estado que, por ende,

Como se ha mencionado, de autos se advierte que los dictámenes a discusión se entregaron al inicio de la sesión extraordinaria, tal como lo establece el artículo 135 del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, lo que implica que los legisladores tuvieron poco tiempo para su revisión.

El primer problema, sin embargo, surge de los hechos que rodearon la dispensa de los trámites de lectura en el desarrollo de la sesión, pues la falta de esta etapa impidió que se asegurara el conocimiento del contenido de los dictámenes en discusión, tal como lo marcan las normas que regulan proceso deliberativo para la aprobación de normas generales.

Para sustentar lo anterior, resulta necesario acudir nuevamente al contenido de las disposiciones del Estado de Colima que regulan la posibilidad de dispensar los trámites previstos por la ley para el desarrollo del proceso legislativo.

La Constitución del Estado de Colima contempla la facultad de los diputados presentes en la sesión para plantear la notoria urgencia de un asunto, con el fin de dispensar los trámites legislativos correspondientes.⁴⁹

inciden totalmente en el sistema democrático mexicano. Por consiguiente, de la evaluación global del procedimiento que condujo a la aprobación del Decreto 253 se advierte la existencia de violaciones procedimentales con un efecto de invalidación respecto del mismo, por haberse emitido violando los valores de la democracia representativa.” *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XXVI, diciembre de 2007, p. 993.

⁴⁹ La Constitución local, establece “Artículo 48.- En el caso de urgencia notoria calificada por mayoría de votos de los Diputados presentes, la Legislatura puede dispensar los trámites reglamentarios, sin que se omita en ningún caso el traslado al Ejecutivo.”

Al pormenorizar dicha facultad, el capítulo XIV del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado indica la necesidad de que dicha urgencia sea votada, por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso, o cualificada de las dos terceras partes de los miembros presentes, según sea el caso.

Sobre el trámite de la dispensa, se indica que la solicitud de dispensa se puede presentar por escrito o verbalmente, que esta proposición debe ser inmediatamente puesta a discusión y que es necesaria la declaración de la Asamblea en el sentido de que se concede la dispensa solicitada, por la votación requerida para cada caso.

Respecto a la concesión de la dispensa, como se señaló, de acuerdo con el principio democrático que debe informar la labor legislativa, no basta con la aprobación de la moción de dispensa por la votación requerida, sino que es necesario que se expongan las razones que llevan a calificar un asunto como urgente.

Es cierto, las disposiciones que regulan el trámite y aprobación de la dispensa de etapas legislativas se sustentan en la calificación de notoria urgencia que debe darse al asunto. Así, debe entenderse que la legislación sólo prevé la posibilidad de dispensar uno o todos los trámites, cuando se expongan las razones que llevan a calificar un asunto como urgente.

Estas razones, sin embargo, no pueden ser consideradas como sustento del actuar de los legisladores si no contienen argumentos objetivos que se encaminen a reforzar la dispensa de

trámites. En este sentido, para sustentar la urgencia de un asunto deben existir, cuando menos, las siguientes condiciones:

1. La existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto.
2. La relación medio-fin, esto es, que tales hechos necesariamente generen la urgencia en la aprobación de la iniciativa de ley o decreto de que se trate, pues, de no hacerse de esta forma, ello traería consecuencias negativas para la sociedad.
3. Que tal condición de urgencia evidencie la necesidad de que se omitan ciertos trámites parlamentarios, sin que en ningún caso ello se traduzca en afectación a principios o valores democráticos.

Así, se debe considerar que la dispensa de trámites no puede admitirse por el mero hecho de que la legislación de un Estado la prevea, sino que tiene que cumplirse con las condiciones antes apuntadas.

En el caso concreto, como se ha mencionado, en la sesión en la que se aprobaron los decretos impugnados se dispensaron los trámites de primera y segunda lectura, sin haberse justificado la urgencia para ello, según consta del acta de la sesión⁵⁰.

⁵⁰ Fojas 41, 42, 80 y 81 del Tomo del cuaderno de pruebas, formado con las documentación presentada por los Diputados Integrantes de la Quincuagésima quinta legislatura del Congreso del Estado de Colima.

Resulta entonces que la legislatura omitió llevar a cabo uno de los requisitos indispensables para dispensar los trámites correspondientes: esgrimir los argumentos que sustentaran su actuación. Ello imposibilita el análisis de los hechos que originan la urgencia, así como la valoración de relación medio-fin entre las razones y la omisión de etapas legislativas.

En este sentido, debe destacarse que la proposición de dispensa de trámite se llevó a cabo por uno de los diputados integrantes de la Asamblea⁵¹, quien invocó como fundamento de su propuesta el artículo 48 de la Constitución local y del 141 al 143 del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, relativos a la facultad de dispensa de trámites, sin que se expusieran las razones que justificaran la petición.

Dicha propuesta fue, además, aprobada en votación económica y no nominal, como lo exigiría el análisis de este tipo de propuestas, de tal suerte que la obligación del Congreso del Estado de motivar la dispensa de trámites fue evidentemente incumplida.

No es óbice a lo anterior el hecho de que la dispensa del trámite de lectura se hubiera aprobado por unanimidad de votos, pues este hecho no convalida el actuar de la legislatura del Estado de Colima.

En efecto, el hecho de que una mayoría o, incluso, la totalidad de los miembros presentes, se manifieste en el sentido

⁵¹ Foja 311 y 330 vuelta del cuaderno de pruebas formado con la documentación presentada por el Poder Legislativo del Estado de Colima.

de acordar una decisión, no puede ser motivo para convalidar los vicios que pudieran presentarse en un procedimiento legislativo, menos aún cuando estos vicios inciden negativamente en los principios democráticos que deben sustentar el actuar del Poder Legislativo.

Así, se debe entender que el proceso legislativo, y el análisis de constitucionalidad del procedimiento, son momentos distintos, por lo que lo ocurrido durante el desarrollo del proceso, en el sentido de que una mayoría acordó que se presentaran ciertos vicios, no puede tomarse como argumento para desestimar los planteamientos de inconstitucionalidad de los promoventes⁵².

Además, el presente medio control de constitucionalidad se plantea por Partidos Políticos, a través de los presidentes de los Comités Ejecutivos Nacionales, por lo que no existe una identidad con las personas que los conforman y, por ende, no se les puede

⁵² En este mismo sentido se ha pronunciado el Tribunal Pleno al emitir la jurisprudencia P./J. 20/2001 "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS DIPUTADOS QUE CONFORMEN EL TREINTA Y TRES POR CIENTO DE LA INTEGRACIÓN DE UNA LEGISLATURA ESTATAL TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA, AUN CUANDO NO HUBIERAN VOTADO EN CONTRA DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA. Del análisis de lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, inciso d), de la Constitución Federal no se advierte que exija como requisito de procedencia de la acción de inconstitucionalidad que el porcentaje de los integrantes del órgano legislativo autorizado para ejercerla, deban ser necesariamente los legisladores que votaron en contra o disintieron de la opinión de la mayoría del órgano legislativo emisor de la norma. En efecto, el precepto constitucional en cita únicamente establece como requisito para su procedencia, que sea ejercida por el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del órgano legislativo estatal que haya expedido la norma que se combate, por lo que basta que se reúna ese porcentaje de legisladores para que se pueda promover dicha acción, sin importar que quienes lo hagan, hayan votado, o no, en contra de la norma expedida por el órgano legislativo al que pertenecen o, inclusive, que hubieran votado en favor de su aprobación, pues no debe pasar inadvertido que el referido medio de control de la constitucionalidad se promueve con el único interés genérico de preservar la supremacía constitucional, pues como lo señala la exposición de motivos correspondiente "... el hecho de que en las acciones de inconstitucionalidad no se presente una controversia entre un órgano legislativo y un porcentaje de sus integrantes o el procurador general de la República, exige que su procedimiento de tramitación no deba plantearse como si se estuviera ante una verdadera litis." *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XIII, marzo de 2001, p. 448

impedir que presenten una acción de inconstitucionalidad por el hecho de que sus integrantes actuaron en determinado sentido.

Por otra parte, no pasa inadvertido el hecho de que las consideraciones de los dictámenes impugnados permiten presumir que la necesidad de dar velocidad a los trámites parlamentarios se sujetó en la proximidad del proceso electoral del Estado de Colima.

En este sentido debe decirse que ha sido criterio de este Alto Tribunal que la proximidad del proceso electoral de la entidad, y la regla establecida en el artículo 105 de la Constitución Federal, en la que se señala que las reformas en materia electoral deben promulgarse y publicarse noventa días antes del inicio del proceso en el que se pretendan aplicar, no pueden invocarse como justificación para dejar de observarse el proceso legislativo pertinente⁵³.

⁵³ Así lo ha sostenido este Alto Tribunal en la jurisprudencia P./J. 34/2007, cuyo rubro y texto establecen: "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 artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal, prevé que las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos 90 días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no se les podrán realizar modificaciones sustanciales; sin embargo, el citado plazo no constituye un motivo para calificar de urgente la dispensa de trámite de una iniciativa de reforma legal que rige aspectos fundamentales del proceso electoral, ya que lo que la mencionada disposición garantiza es la certeza en la regulación del proceso electoral que se realizará a nivel federal o local, mas no autoriza a los órganos legislativos a hacer uso de ella para justificar la urgencia de aprobar una norma general electoral, eludiendo el procedimiento legislativo correspondiente. En efecto, el citado artículo debe armonizarse con los demás principios o valores constitucionales, entre ellos, el de que la aprobación de una ley debe ser producto de la deliberación de todas las fuerzas representativas, asimismo el de certeza electoral que obliga al Poder Legislativo a actuar con la suficiente anticipación que permita el desarrollo del procedimiento legislativo ordinario. Por consiguiente, la pretensión del órgano legislativo de cumplir con el citado plazo constitucional para reformar una ley electoral, no justifica que las mayorías que lo componen eludan el procedimiento legislativo que debe seguirse para la aprobación de

Además, debe señalarse que el artículo 136 del Código Electoral vigente en el Estado⁵⁴, que reproduce el 192 del abrogado, establece que la etapa preparatoria –la primera del proceso electoral– comienza con la primera sesión que el Consejo General del Instituto Electoral celebre dentro de la primera quincena del mes de diciembre del año anterior a la elección.

Por ello, depende del día en que el Consejo General sesione, el proceso legislativo puede dar inicio en cualquier fecha de la primera quincena de diciembre. Suponiendo que la sesión se llevase a cabo el día lunes primero de diciembre de dos mil ocho, los noventa días previos para la promulgación y publicación de las normas electorales comenzarían a computarse el día martes dos de septiembre.

En este sentido, la dispensa del trámite de lectura que precedió a la aprobación de los decretos impugnados, desde este punto de vista, tampoco podría sustentarse en el plazo de noventa días referido, pues aun cuando el Consejo General sesionase el primer día de diciembre, el Congreso del Estado aún contaba con dos días hábiles para llevar a cabo la discusión y votación de las iniciativas que se presentaron.

Por estas razones, debe concluirse que el Poder Legislativo del Estado de Colima no cumplió con los principios democráticos que se han referido y que deben regir el debate parlamentario,

reformas sustanciales a las leyes electorales e imponerse, de esta forma, a las minorías.” *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XXV, mayo de 2007, p. 1519.

⁵⁴ Artículo 136.- La etapa preparatoria de la elección se inicia con la primera sesión que el CONSEJO GENERAL celebre dentro de la primera quincena del mes de diciembre del año anterior a la misma y concluye al iniciarse la jornada electoral. Durante ésta, entre otras actividades se realizan:

pues la dispensa de los trámites de lectura, en conjunto con el hecho de que los dictámenes de las iniciativas impugnadas fueron entregados al inicio de la sesión en que habrían de discutirse, impidió que las distintas fuerzas políticas estuvieran en posibilidad de conocer la iniciativa planteada y, por ende, de debatir sobre ella con verdadero conocimiento de su contenido y alcance.

De esta forma, se produjo un vicio material en las reformas que fueron aprobadas, pues resulta claro que no existió el debate democrático necesario para el respeto a los principios y valores establecidos en nuestra Carta Magna.

Sentado lo anterior es necesario atender si en el caso concreto 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 provocan la invalidez de las normas emitidas o si, por el contrario, no tienen relevancia invalidatoria, por no llegar a trastocar los atributos democráticos finales de la decisión

Al respecto debe señalarse que, como se desprende de lo reseñado con anterioridad, en el presente caso se incumplió con el primero de los estándares establecidos por este Alto Tribunal, pues en el desarrollo del proceso legislativo que se impugna las distintas fuerzas políticas no estuvieron en posibilidad de conocer y analizar realmente los dictámenes y, por ende, debatir sobre ellos con verdadero conocimiento de su contenido y alcance.

Al no cumplirse con el primero de los parámetros descritos, se debe sostener que se actualiza la vulneración a los principios

de legalidad y debido proceso reconocidos por la Constitución Federal, lo que provoca la invalidez de las normas emitidas.

De conformidad con lo anteriormente expuesto, el concepto de invalidez planteado en relación con la existencia de irregularidades en el procedimiento legislativo que resultan en la vulneración de distintos principios que sustentan la democracia deliberativa y, por tanto, del precepto constitucional que contiene la garantía de legalidad, resultan fundados.

Dado lo fundado de los argumentos del promovente, resulta innecesario ocuparse de los conceptos de invalidez específicos, relativos a la posible inconstitucionalidad de diversos preceptos contenidos en las leyes impugnadas.

Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis de jurisprudencia sustentada por este Tribunal Pleno, número P./J. 37/2004:

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ. Si se declara la invalidez del acto impugnado en una acción de inconstitucionalidad, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos, se cumple el propósito de este medio de control constitucional y resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto.”⁵⁵

Por cuanto se refiere a los efectos de la declaración de inconstitucionalidad debe precisarse que, acorde con la

⁵⁵ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XIX, junio de 2004, p. 863.

naturaleza jurídica de este medio de control constitucional, conforme a lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal, se plantea la posible contradicción de una norma de carácter general con la propia Norma Fundamental, por lo que la declaratoria de invalidez que en su caso llegue a emitir este Alto Tribunal tendrá como efecto expulsar del orden jurídico nacional a la norma general contraria al texto fundamental.

En términos de lo dispuesto en los artículos 41, fracción IV, y 73 de la Ley Reglamentaria de la materia, debe precisarse que la presente declaración de inconstitucionalidad comprende a todas las disposiciones contenidas en los Decretos Número 353, 354 y 355, publicados en el Periódico Oficial del Estado de Colima, el treinta y uno de agosto de dos mil ocho, inclusive la de los artículos transitorios que regulan la entrada en vigor de los decretos.

Ahora bien, el Decreto 353 reformó el Código Electoral del Estado de Colima y el Decreto 354 reformó la Ley Estatal del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Dado que se trata de normas en materia electoral, en la que debe regir como principio rector el de certeza, se determina que el próximo proceso electoral en el Estado de Colima, deberá regirse por la leyes anteriores a los Decretos 353 y 354 declaradas inválidas⁵⁶.

⁵⁶ Al respecto es aplicable la jurisprudencia P./J. 86/2007: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS FACULTADES DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS FRENTE A UN SISTEMA NORMATIVO QUE HA REFORMADO A OTRO, INCLUYEN LA POSIBILIDAD DE ESTABLECER LA REVIVISCENCIA DE LAS NORMAS VIGENTES CON ANTERIORIDAD A AQUELLAS DECLARADAS INVÁLIDAS, ESPECIALMENTE EN MATERIA ELECTORAL. Si el Máximo Tribunal del país declara la inconstitucionalidad de una determinada reforma en materia electoral y, como consecuencia de los efectos generales de la sentencia se produce un vacío normativo que impida el inicio o la cabal continuación de las etapas que componen el proceso electoral respectivo, las facultades que aquél tiene para determinar los efectos de su sentencia, incluyen la posibilidad de reestablecer la vigencia de las normas vigentes con anterioridad a las declaradas inválidas, de conformidad con el artículo 41, fracción IV, de la Ley

Debe destacarse que esta reviviscencia será únicamente para el siguiente proceso electoral, ya que para los futuros deberá expedirse una nueva legislación. Asimismo, debe ponerse de relieve que la legislación anterior que cobrará nuevo vigor no puede ser reformada durante el proceso electoral, de conformidad con el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución Federal.

Ahora, en el Decreto 355, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Colima, el treinta y uno de agosto de dos mil ocho, también se reformó el Código Penal del Estado. Toda vez que estas normas no tienden a regir procesos electorales propiamente, la invalidez decretada no impide que el legislador vuelva a modificar las normas penales que se encuentren vigentes al haberse expulsado del orden jurídico el decreto respectivo.

La presente declaratoria de invalidez surtirá efectos a partir de su legal notificación a los órganos legislativo y ejecutivo que expidieron y promulgaron los decretos declarados inconstitucionales.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional, que permite al Alto Tribunal fijar en sus sentencias "todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda", lo que, en último término, tiende a salvaguardar el principio de certeza jurídica en materia electoral reconocido en el artículo 41, fracción III, primer párrafo, de la Norma Suprema, que consiste en que al iniciar el proceso electoral los participantes conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal del procedimiento y que permitirá a los ciudadanos acceder al ejercicio del poder público." *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XXVI, diciembre de 2007, p. 778.

PRIMERO.- Es parcialmente procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.- Se sobresee respecto de la *“Fe de Erratas al Decreto número 354 que al parecer fue publicada en el Periódico Oficial ‘El Estado de Colima’, o, en su caso, la que se llegue a publicar”*.

TERCERO.- Se declara la invalidez de los Decretos los Decretos Número 353, 354 y 355, publicados en el Periódico Oficial del Estado, el treinta y uno de agosto de dos mil ocho, mediante el cual se reformaron y adicionaron diversos preceptos del Código Electoral, la Ley Estatal del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y el Código Penal, todos del Estado de Colima, en los términos del último considerando.

CUARTO.- Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado Colima y 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 Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; puesto a votación el proyecto, por unanimidad de once votos se aprobaron los Puntos Resolutivos Primero, en cuanto a que es parcialmente procedente la acción, Segundo y Cuarto, en cuanto a la publicación de la resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Góngora Pimentel, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia se aprobaron los Puntos Resolutivos Primero, en cuanto a que es fundada la acción, Tercero, y Cuarto, en cuanto a la publicación de la resolución también en el Diario Oficial de la Federación y el Periódico Oficial del Estado de Colima; la señora Ministra Luna Ramos y los señores Ministros Franco González Salas y Gudiño Pelayo votaron en contra y reservaron su derecho a formular voto de minoría.

El señor Ministro Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos.

A sugerencia del señor Ministro Góngora Pimentel, el Tribunal Pleno acordó que el proyecto de engrose se circule, a fin de que los señores Ministros estén en aptitud de formular las observaciones que estimen pertinentes.

En virtud de que el proyecto de engrose relativo deberá someterse, en su oportunidad, a la aprobación del Pleno, y de que el proceso electoral en el Estado de Colima dará inicio en la primera quincena de diciembre próximo, el Tribunal Pleno también acordó que se proceda a notificar de inmediato al Congreso y al Gobernador del Estado los Puntos Resolutivos, haciéndoles saber que tan pronto se apruebe dicho engrose se les hará de su conocimiento.

Firman los señores Ministros Presidente y Ponente, con el Secretario General de Acuerdos quien da fe.

**PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.**

MINISTRO GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA.

PONENTE

MINISTRO GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LIC. JOSÉ JAVIER AGUILAR DOMÍNGUEZ.

Esta hoja corresponde a la acción de inconstitucionalidad 107/2008 y sus acumuladas 108/2008 y 109/2008, promovidas por Diputados Integrantes de la Quincuagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Colima, Partidos Políticos de la Revolución Democrática y Partido Acción Nacional, fallada el veinte de noviembre de dos mil ocho, en el sentido siguiente: **PRIMERO.-** Es parcialmente procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad. **SEGUNDO.-** Se sobresee respecto de la "Fe de Erratas al Decreto número 354 que al parecer fue publicada en el Periódico Oficial 'El Estado de Colima', o, en su caso, la que se llegue a publicar". **TERCERO.-** Se declara la invalidez de los Decretos los Decretos Número 353, 354 y 355, publicados en el Periódico Oficial del Estado, el treinta y uno de agosto de dos mil ocho, mediante el cual se reformaron y adicionaron diversos preceptos Código Electoral, la Ley Estatal del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y el Código Penal, todos del Estado de Colima, en los términos del último considerando. **CUARTO.-** Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado Colima y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. **Conste.**

JSD/advv.