

**EXPEDIENTE: SUP-OP-17/2009.  
ACCIÓN DE  
INCONSTITUCIONALIDAD 63/2009 Y  
ACUMULADAS PROMOVIDAS POR  
DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA  
LXII LEGISLATURA DEL CONGRESO  
DEL ESTADO DE CHIHUAHUA,  
PARTIDO DEL TRABAJO, Y  
PROCURADOR GENERAL DE LA  
REPÚBLICA.**

OPINIÓN DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, EM RESPUESTA A LA CONSULTA FORMULADA POR EL MINISTRO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 68, PÁRRAFO SEGUNDO DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

De la lectura del escrito de demanda atinente, se advierte que diversos legisladores que integran la LXII Legislatura del Congreso del Estado de Chihuahua, el Partido del Trabajo, así como el Procurador General de la República promovieron la acción de inconstitucionalidad en la que reclaman la invalidez del decreto número 733/09 VI P.E. de la propia legislatura, por el que se expide la nueva Ley Electoral del Estado de Chihuahua, publicado en el Periódico Oficial de la entidad citada el doce de septiembre del año en curso, y cuya emisión y promulgación se atribuyen, respectivamente, al Congreso y al Gobernador constitucional de dicha entidad.

En atención a la solicitud que, en términos del artículo 68, párrafo segundo de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, formula el Ministro Instructor de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, mediante acuerdo de catorce de octubre de dos mil nueve, emitido en el expediente de la acción de inconstitucionalidad número 63/2009 y sus acumuladas, esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación formula la siguiente:

### **O P I N I Ó N**

I. Por cuanto hace a los conceptos de invalidez que formulan los integrantes de la LXII Legislatura del Congreso de Chihuahua, los actores refieren que se violentan los artículos 1, 4, 34, 35, 41 y 133 de la Carta Magna, asimismo hacen referencia a los instrumentos internacionales que, a su juicio, se transgreden con el numeral en cuestión, esto es, los artículos 1 y 2 de la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, el 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el 23, inciso 1 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, los respectivos numerales 2, 3, 4, 5, 7 y 8 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, y los artículos 4 y 5 de la Convención para la Prevención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra la Mujer.

A. Los accionantes reclaman la inconstitucionalidad del artículo 4 de la nueva Ley Electoral para el Estado de Chihuahua, que a la letra establece:

**Artículo 4**

1.- Votar en las elecciones populares, constituye un derecho y una obligación del ciudadano para integrar los Poderes del Estado y los ayuntamientos, así como para participar en los procesos plebiscitarios, de referéndum y de revocación de mandato. También es su derecho la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres para obtener cargos de elección popular y siempre que la naturaleza del cargo lo permita, la proporción atenderá a una relación de 50% máximo para cualquier de los sexos.  
(...)

En el presente concepto de invalidez se sostiene que la expresión establecida en la norma relacionada con que *“siempre que la naturaleza del cargo lo permita”*, deja abierta la posibilidad de que el porcentaje de 50 % que se establece para cargos de elección popular como máximo entre hombre y mujeres no sería respetado, toda vez que se aduce que tal porcentaje no se aplicaría en las candidaturas de síndicos y presidentes municipales.

Ahora bien, a fin de dar forma a su argumento de invalidez, establecen un estudio del comportamiento de las elecciones en el año de dos mil siete en el Estado de Chihuahua por sexo en el cual, según su dicho, se puede apreciar el porcentaje de candidaturas entre hombres y mujeres a la luz de la ley vigente al momento de la elección en comento.

En esa tesitura, sustentan su argumento en el hecho de que en las candidaturas de síndicos y presidentes municipales no

se podría dar el acceso en igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

A su vez refieren, que la aplicación del porcentaje multialudido debe ser establecida para todos los cargos, toda vez que en su concepto, los puestos que sean “únicos” no se someten a la cuota de género, por lo que las mujeres seguirían siendo excluidas de los cargos en comento.

De igual forma, argumentan que tal artículo es contradictorio con los diversos numerales 24, apartado I, y 79 de la propia ley electoral, en los cuales se establece la obligación de promover la participación política en igualdad de oportunidad y equidad entre sexos, así como una cultura democrática con perspectiva de género.

En opinión de esta Sala Superior, el precepto impugnado no es inconstitucional.

Los artículos constitucionales federales con los que se pretende demostrar la inconstitucionalidad de la norma impugnada son los siguientes:

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

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

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que

atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

...

**Artículo 4.-** El varón y la mujer son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

...

**Artículo 34.-** Son ciudadanos de la República los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:

- I. Haber cumplido 18 años, y
- II. Tener un modo honesto de vivir.

...

**Artículo 35.-** Son prerrogativas del ciudadano:

- I. Votar en las elecciones populares;
- II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley;
- III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;
- IV. Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes; y
- V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.

...

**Artículo 41.-**

...

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

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.

...

**Artículo 133.-** Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados...”

Tales artículos se encuentran relacionados, para lo que nos ocupa, con la no discriminación por razón de género; la igualdad del hombre y la mujer ante la ley; los requisitos para contar con la calidad de ciudadano o ciudadana; las prerrogativas de los ciudadanos entre las cuales se encuentran las de votar y ser votado; la naturaleza y finalidad de los partidos políticos, así como su integración y, finalmente, la obligación de respetar los tratados celebrados de conformidad con lo dispuesto en la Ley Fundamental.

En este sentido, esta Sala Superior estima que la norma cuestionada no deviene inconstitucional toda vez que, en relación con el tema de porcentajes de participación para el registro de candidaturas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 2/2002, consideró que el establecimiento del 70% como porcentaje máximo de un solo género en el registro de candidatos, de forma alguna transgrede el principio de igualdad entre el hombre y la mujer, consagrado en el artículo 4 de la Constitución Federal.

De ahí que, el establecimiento en la ley electoral aprobada por el Congreso Local del Estado de Chihuahua, de un porcentaje máximo de 50% para candidaturas a cargos de

elección popular para cualquiera de los sexos, se encamina a tratar de establecer una equidad mayor en la participación política de hombres y mujeres.

Por otra parte, el establecimiento de la premisa que tal porcentaje deba cumplirse “*siempre que la naturaleza del cargo lo permita*”, no se estima inconstitucional, toda vez que se entiende que esta salvedad corresponde a aquellos cargos que, por su naturaleza, no cuenten con la figura de un suplente.

Esto es así, dado que la paridad porcentual en cuanto a las candidaturas que deban presentarse de hombres y mujeres para obtener cargos de elección popular, sólo puede entenderse en cuanto a la totalidad de las candidaturas que puedan presentarse a tales cargos.

En ese sentido, la expresión que se tilda de inconstitucional debe entenderse referida sólo a los cargos de elección popular que por su naturaleza sean unipersonales y no colegiados.

Tal situación se estima así, dado que de conformidad con los artículos 11 y 13 de la ley electoral en comento, se establece que por cada diputado local el mismo contará con un suplente y, por otro lado, se señala que los ayuntamientos del Estado de Chihuahua se integrarán con un Presidente, Síndico y regidores, los cuales contarán también con la figura de un suplente.

Por tanto, tal como se ha expresado, debe entenderse que la expresión “*siempre que la naturaleza del cargo lo permita*” no puede concebirse como discriminatoria hacia cualquier género.

En esta tesitura, la vinculación que pretenden realizar los actores, con elementos fácticos, de los porcentajes del número de candidaturas que fueron asignadas al género femenino en el proceso electoral local del año de dos mil siete, no puede servir de base para establecer la pretendida inconstitucionalidad del artículo en comento, toda vez que se dieron con la norma electoral previa, que consideraba tales porcentajes de participación en un 70% y 30%.

Finalmente, cabe señalar que en los preceptos constitucionales que se consideraron violentados, no se establece obligación para instaurar porcentaje alguno en relación a las candidaturas a cargos de elección popular, sino que la finalidad del mismo está encaminada a prohibir toda discriminación que atente contra la dignidad humana, y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Por tanto, en opinión de esta Sala Superior, no pueden considerarse violados tales principios constitucionales, toda vez que, con el artículo en comento, el legislador local propició alcanzar, en la práctica, la mayor paridad posible entre candidaturas de diferente género, con el fin de preservar la igualdad y no discriminación.



En este sentido, contrario a lo manifestado, esta Sala Superior no advierte de qué forma la norma en cuestión contraviene los principios de igualdad y no discriminación de la Constitución Federal, al establecer debidamente la paridad en las candidaturas para acceder a los cargos elección popular a nivel local.

**B.** Los diputados del Congreso Local de Chihuahua demandan la inconstitucionalidad de los artículos 16, numeral 3, párrafo segundo, y 131, numeral 3, ambos de la Ley Electoral del Estado en comento, los cuales son del tenor siguiente.

**Artículo 16**

(...)

3. De la totalidad de solicitudes de registro de las candidaturas a diputados por el principio de mayoría relativa que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto Estatal Electoral, deberán integrarse con el 50% de candidatos propietarios de un mismo sexo, lo que se observará igual con los suplentes.

Quedan exceptuadas de esta disposición las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección democrático, conforme a los estatutos de cada partido.

**Artículo 131**

1. Corresponde a los partidos políticos y coaliciones el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular.

2. Los partidos políticos promoverán y garantizarán, en los términos del presente ordenamiento, la igualdad de oportunidades y procurarán la paridad de género en la vida política del Estado, a través de la postulación a cargos de elección popular en el Congreso del Estado, y ayuntamientos, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional.

3. Quedan exceptuadas de la disposición anterior a las candidaturas que sean resultado de un proceso de elección democrático, conforme a los estatutos de cada partido. “

La inconstitucionalidad de la cual se duelen los actores, va encaminada a acreditar que en los artículos en comento se encuentran excepciones al porcentaje ya señalado de cuotas de género, en relación con las candidaturas de diputados de mayoría relativa como de representación proporcional, así como en los cargos de ayuntamiento, cuando provenga de un proceso de elección democrático que se encuentre previsto en los estatutos de cada partido político.

Refieren a su vez, que la ley debe obligar a los partidos políticos para que establezcan en sus estatutos los mecanismos que los lleven a generar igualdad de oportunidades en cuanto a la participación política en los cargos de elección popular.

Por otra parte, argumentan que con la redacción de los artículos en comento se violan los tratados internacionales firmados y ratificados por el Estado Mexicano, toda vez que, en su concepto, por un lado se prevé la paridad electoral y, por otra, se estatuye lo necesario para omitir su aplicación.

De igual forma que en el concepto de invalidez precedente, los actores añaden un estudio acerca del porcentaje respecto de las candidaturas que se dieron a hombres y mujeres en el proceso electoral en el Estado de Chihuahua en el año de dos mil siete, así como de cuáles puestos en las listas de diputados por el principio de representación proporcional, según su dicho, tienen mayor oportunidad de acceder al Congreso Local.

En esa tesitura, concluyen que las mujeres no logran una representación que corresponda a su presencia.

Esta Sala Superior opina que los preceptos impugnados no son inconstitucionales.

Lo anterior, en virtud de que la excepción normativa prevista en los artículos en cuestión no rompe con previsión constitucional alguna, toda vez que dentro de la libertad auto-organizativa de los partidos políticos, los mismos tienen la obligación de garantizar la equidad, y procurar la paridad de los géneros en sus órganos de dirección, y en las candidaturas a cargos de elección popular.

Esto es, si a nivel constitucional no se prevé la exigencia de algún tipo de porcentaje respecto a las candidaturas a cargos de elección popular y, por el contrario, sólo se establecen las bases del principio de igualdad entre hombres y mujeres, no puede obligarse a los partidos políticos a que establezcan porcentaje alguno respecto de las formas de elección democrática que contemplen de conformidad con sus estatutos.

En efecto, debe tomarse en cuenta que para la aprobación de los estatutos de un partido político, los mismos deben cumplir únicamente con los requisitos que derivan de los principios democráticos establecidos en la Constitución que, como se ha visto, no prevén porcentajes mínimos o máximos de participación política entre ambos sexos.

En ese orden de ideas, no es dable considerar, como lo pretenden los diputados accionantes, que existe la obligación de que en una norma local se establezcan porcentajes exigibles a los partidos políticos de participación de género, al no darse tal exigencia en la norma suprema.

Por tanto, como se adelantó, en opinión de esta Sala Superior los preceptos en comento son constitucionales.

**C.** Se aduce la inconstitucionalidad del artículo 17, numeral 4 de la ley electoral del Estado en comento, el cual es del tenor siguiente:

**“Artículo 17**

1. Para la asignación de diputados electos por el principio de representación proporcional, cada partido político o coalición deberá registrar una lista de seis fórmulas de candidatos propietarios y suplentes, la cual no podrá contener más del 50% de candidatos propietarios de un mismo sexo, lo que también será aplicable a los suplentes.

(...)

4. Cuando del registro total de las candidaturas que hagan los partidos o coaliciones por el principio de mayoría relativa, aparecieren más del 50% de candidatos de un mismo sexo, el sexo subrepresentado al cargo como propietario ocupará, cuando menos, el segundo lugar propietario de la lista de representación proporcional.

5. El incumplimiento de este precepto dará lugar a la negativa del registro de la referida lista, la que, en su caso, podrá subsanarse dentro del lapso de registro señalado para ese efecto.”

El motivo de invalidez se refiere a que, a juicio de los accionantes, debe establecerse que se otorgue el primer lugar de la lista de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional al *“sexo subrepresentado”*.

En esa tesitura, el argumento esencial se encamina a señalar que, en la práctica del Estado de Chihuahua, así es como se han presentado las candidaturas para el referido cargo en procesos locales anteriores, pues los partidos políticos han inscrito mayoritariamente a hombres en los tres primeros lugares de la lista de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional, que son los que alcanzan la asignación de tales curules.

Asimismo, a su juicio, otorgar al sexo subrepresentado, cuando menos, el segundo lugar propietario en la lista de representación proporcional, no es una verdadera “sanción” a los partidos políticos, toda vez que no se cumple con la paridad electoral.

Esta Sala Superior considera que no es inconstitucional el precepto en comento.

Lo anterior es así, toda vez que los argumentos en que los accionantes sustentan la presunta inconstitucionalidad del precepto en estudio, son elementos fácticos que se basan en lo acontecido en procesos electorales locales llevados a cabo en el Estado de Chihuahua en años anteriores.

Así las cosas, tal como se ha sustentado, tal situación no puede estimarse suficiente para declarar la inconstitucionalidad de la norma, toda vez que el establecimiento de la fórmula de asignación de los diputados por el principio de representación proporcional procura garantizar que los partidos políticos obtengan diputaciones

por tal principio, y que el sexo que se considere subrepresentado tenga mayor oportunidad para el acceso al mismo.

**D.** En su cuarto concepto de invalidez, los accionantes aducen la inconstitucionalidad del artículo 58, numeral 5 de la ley electoral del Estado en comento, el cual es del tenor siguiente:

**“Artículo 58**

**(...)**

**5.** Para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, cada partido político deberá destinar anualmente, el dos por ciento del financiamiento público ordinario.”

Los actores refieren que el artículo en comento genera una interpretación confusa respecto del artículo 41 de la misma ley, el cual establece que los partidos políticos habrán de canalizar el 15% del financiamiento público destinado a actividades ordinarias permanentes, al impulso de diversos mecanismos en materia de género.

Por lo que, en su concepto, tal contradicción constituye un acto discriminatorio contra las mujeres militantes de los partidos políticos, al poder interpretarse tal artículo en su perjuicio.

Sobre el particular, esta Sala Superior considera que en los conceptos de invalidez hechos valer por los accionantes no debe emitir opinión alguna, toda vez que lo propuesto se encamina a demostrar una supuesta contradicción entre dos artículos de la misma ley.

**E.** Finalmente, refieren la inconstitucionalidad de los artículos 81, numeral 4, y 85 numeral 7 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua que, a la letra, señalan lo siguiente:

“Artículo 81

(...)

4. El instituto se integrará con un máximo de 70% de ciudadanos de un mismo género, salvo el caso de los representantes de los partidos, y cuando no concurren a la convocatoria pública el número suficiente de ciudadanos para cubrir la proporcionalidad.

Artículo 85

(...)

7. En todo caso, la composición final del órgano electoral será de tal manera que no podrá estar integrando por más del 70% de personas de un mismo sexo. Toda contravención a esta disposición es nula e impugnabile con arreglo a esta Ley.”

El motivo que sustenta el argumento de invalidez que se analiza, descansa en el hecho de que, a su juicio, el establecimiento de un porcentaje de 70% como máximo, para que el instituto electoral local se integre con miembros del mismo sexo, limita la participación de las mujeres, lo que ocasiona discriminación; desigualdad de oportunidades, y violencia contra las mujeres.

Lo anterior, en su concepto, derivado del estudio del comportamiento del proceso electoral local en el dos mil siete en el Estado de Chihuahua, así como de las recomendaciones hechas por el Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Derechos Humanos en dos mil tres, en el sentido de “...*Extender la obligatoriedad de la paridad en la integración de los órganos electorales, desde los funcionarios de casillas hasta la conformación del tribunal*

*federal electoral...”, así como de “...Observar la paridad entre géneros tanto en posiciones uninominales como plurinominales y en las titularidades y suplencias en las elecciones del Congreso...”.*

Sobre el particular, se considera que los preceptos de referencia no devienen inconstitucionales.

En efecto, esta instancia jurisdiccional estima que no es dable considerar, tal como lo pretenden hacer ver los incoantes, que en la integración del instituto electoral local, así como de su Consejo General, se establezca un porcentaje limitativo para que participen personas de un mismo sexo, lo que genera discriminación hacia las mujeres.

Lo anterior es así, toda vez que el establecimiento de porcentajes en la integración del órgano electoral, propicia que no exista una desproporción en cuanto a su propia composición, esto es, no puede considerarse que se transgrede alguna norma constitucional dentro del tema de equidad y género, toda vez que la integración en tales porcentajes no impide que mujeres y hombres participen en igualdad de circunstancias para la propia constitución del Instituto Electoral Local y su Consejo General.

**II.** En relación con lo argüido por el Partido del Trabajo, los integrantes de este órgano jurisdiccional estiman lo siguiente.

El instituto político de referencia hace valer, en esencia,



cuatro conceptos de invalidez que se relacionan con diversos artículos de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, los cuales se resumen enseguida:

- El relacionado con la facultad otorgada a la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas para instaurar, previo acuerdo del Consejo General, procesos extraordinarios de fiscalización;
- El atinente a la prohibición para que se solicite una nueva realización de recuentos parciales o totales por el órgano jurisdiccional estatal, cuando estos se hayan llevado a cabo con anterioridad por órganos administrativos;
- El referente a la fórmula para la asignación de regidores por el principio de representación proporcional, y
- El relativo a la instauración de un capítulo que regula la instauración de incidentes dentro de los medios de impugnación que se contemplan en dicho ordenamiento.

A continuación, se procede a emitir la opinión o el argumento atinente, respecto de los anteriores motivos de disenso.

**A.** El partido accionante, por principio de cuentas, reclama la inconstitucionalidad del artículo 64 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, que a la letra establece:

**“ARTICULO 64.-** En casos de excepción, y previo acuerdo

del Consejo General, la Comisión podrá abrir procesos extraordinarios de fiscalización con plazos diferentes a los establecidos en el artículo anterior. En todo caso, los procesos extraordinarios deberán quedar concluidos en un plazo máximo de seis meses, salvo que el Consejo General autorice, por causa justificada, la ampliación del plazo. Los acuerdos del Consejo General a que se refiere este artículo podrán ser impugnados ante el Tribunal Estatal Electoral.”

El Partido del Trabajo sostiene que el contenido del artículo transcrito violenta las garantías de audiencia y del debido proceso legal establecidas en los artículos 14 y 16, en relación con el diverso 116, fracción IV, incisos b) y l) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al respecto, aduce que tales garantías tienen una estrecha e indisoluble relación con procedimientos transparentes, claros pero, sobre todo, previamente establecidos, por lo que considera que cualquier proceso de fiscalización debe estar supeditado a un proceso determinado y específico, tal como se desprende de los artículos 60 a 63 y 65 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua.

Por todo lo anterior, considera inconstitucional el contenido del artículo en cuestión, pues dota al Consejo General del instituto electoral local de facultades extraordinarias para abrir procesos de fiscalización bajo los plazos que unilateralmente llegue a determinar lo que, en su concepto, podría dejar en un completo estado de indefensión a los partidos políticos inmiscuidos en dichos procesos contraviniéndose, con todo lo anterior, los principios rectores de la materia electoral de legalidad, imparcialidad, certeza, objetividad e independencia.

Por último, considera que la norma en cuestión puede generar un trato inequitativo entre los partidos, manifestando al respecto, que bajo este tipo de procedimientos se les puede conceder mayores plazos para la rendición de cuentas y su respectiva revisión, ya que al no estar determinadas las circunstancias y requisitos para incoar los citados procesos extraordinarios, la autoridad administrativa válidamente puede o no ejercer esta facultad a favor de un determinado instituto político.

La mayoría de los integrantes de esta Sala Superior opina que el precepto impugnado no es inconstitucional.

El artículo 41, base III, inciso c), párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que:

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

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

(...)

**III.**

**c) (...)**

La ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y las campañas electorales de los partidos políticos. La propia ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus

simpatizantes, cuya suma total no podrá exceder anualmente, para cada partido, al diez por ciento del tope de gastos establecido para la última campaña presidencial; asimismo ordenará los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

(...)"

En el mismo sentido, el artículo 116, fracción IV, inciso h), de la propia Constitución Federal dispone, en la parte que interesa, lo siguiente:

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

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

(...)

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

(...)

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

(...)"

De lo anterior, se desprende que por mandato constitucional los partidos políticos se encuentran sujetos a procesos de

control y vigilancia de los recursos con que cuentan para el desarrollo de sus actividades, es decir, a procesos de fiscalización del origen y destino de los mismos.

Entonces, el establecimiento en una ley electoral estatal de procesos de fiscalización de carácter extraordinario, como en el caso bajo opinión, no debe considerarse contrario al Pacto Federal, pues como se ve, existe la obligación a cargo de las legislaturas estatales de fijar en las leyes de la materia, procedimientos de fiscalización de los recursos de los partidos políticos.

En el caso, el legislador de Chihuahua consideró necesario que la comisión encargada de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos, contara con una facultad excepcional para abrir procesos de fiscalización extraordinarios, en plazos distintos a los previamente establecidos en la propia ley, previa aprobación del órgano superior de dirección del Instituto Electoral local.

Entonces, la creación de procesos de fiscalización extraordinarios, si bien no está específicamente establecida en la Constitución Federal, se convierte en un mecanismo más de control de los recursos públicos y privados con que cuentan los partidos políticos destinados a las actividades ordinarias permanentes y a los procesos electorales, de ahí que no debe considerarse contraria a la Carta Magna.

Por otra parte, en cuanto al argumento del Partido del Trabajo relativo a que la facultad de instaurar procesos de

fiscalización extraordinarios vulnera las garantías de audiencia y debido proceso legal, en opinión de los integrantes de esta Sala Superior, se considera que tampoco le asiste la razón.

Lo anterior, debido a que la propia Ley Electoral estatal establece en su artículo 61, que la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas en el ejercicio de sus facultades, debe garantizar el derecho de audiencia de los partidos políticos y, en general, de toda persona requerida con motivo de los procesos de fiscalización.

Como puede verse, el citado numeral garantiza el derecho de audiencia de los sujetos que intervengan en los procesos de fiscalización extraordinarios, de ahí que se considere que la instauración de este tipo de procesos no vulnera tal garantía.

Por otra parte, en cuanto al argumento relacionado con el hecho de que tal facultad extraordinaria podría dejar en un completo estado de indefensión a los partidos políticos inmiscuidos en dichos procesos, puesto que el Consejo General cuenta con la potestad de abrir procesos de fiscalización bajo los plazos que unilateralmente llegue a determinar, se considera que tampoco puede tildarse de inconstitucional.

En efecto, la posibilidad jurídica de que el Consejo General apruebe, en su momento, la instauración de un proceso extraordinario de fiscalización a cargo de la Comisión de

Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, en opinión de los miembros de este cuerpo colegiado, de ninguna manera puede traducirse en la posibilidad de dejar en estado de indefensión a los partidos políticos inmiscuidos en dichos procesos, tal como lo aduce el partido inconforme.

Lo anterior, ya que como se dijo en párrafos precedentes, por una parte, la Ley Electoral del Estado de Chihuahua obliga a que la señalada comisión respete la garantía de audiencia de los sujetos inmiscuidos en dichos procesos y, por otra, por que del propio artículo que se tilda inconstitucional, se desprende que los acuerdos aprobados por el órgano superior de dirección del Instituto Electoral local, pueden ser impugnados ante el órgano jurisdiccional electoral en el Estado.

Por tanto, en nuestra opinión, no existe la posibilidad de dejar en estado de indefensión a los partidos inmiscuidos en los procesos de fiscalización extraordinarios que, en su caso, se aprueben, pues existe la posibilidad jurídica de acudir a la instancia jurisdiccional local e incluso al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en caso de que consideren que tal determinación resulta contraria a la normativa electoral, de ahí que su derecho de defensa este tutelado a través de los mecanismos de defensa instaurados en la propia ley estatal y en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**B.** En segundo término, se tilda de inconstitucional el

contenido del artículo 210, párrafos 15 y 16 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, cuyo contenido es el siguiente:

**“Artículo 210**

(...)

**15.** Los errores contenidos en las actas originales de escrutinio y cómputo que hayan sido corregidos conforme al procedimiento establecido en este artículo, no podrán invocarse como causa de nulidad ante el Tribunal Estatal Electoral.

**16.** En ningún caso podrá solicitarse al Tribunal Estatal Electoral que realice recuento de votos respecto de las casillas que hayan sido objeto de dicho procedimiento ante el Instituto Estatal Electoral.”

Al efecto, el Partido del Trabajo sostiene que la parte transcrita del precepto normativo hace nugatorio el derecho de los institutos políticos y candidatos a solicitar al órgano jurisdiccional el recuento total o parcial de votos, vulnerándose, en consecuencia, el artículo 116, fracción IV, inciso I) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Además, refiere dicho partido que existe una regulación deficiente al no señalarse en una forma clara, como se van a llevar a cabo los recuentos por el órgano jurisdiccional.

Al respecto, la mayoría de los integrantes de esta Sala Superior opina que el precepto en cuestión no debe considerarse inconstitucional.

El artículo 116, fracción IV, inciso I) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala, en la parte



conducente, que:

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

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

(...)

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

(...)

**I)** Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad. Igualmente, que se señalen los supuestos y las reglas para la realización, en los ámbitos administrativo y jurisdiccional, de recuentos totales o parciales de votación;

(...)”

Al respecto, esta Sala Superior opina que, contrario a lo manifestado por el inconforme, las cuestiones relativas al recuento parcial y total de votos, sí se encuentran reguladas en la Ley Electoral local, específicamente en los artículos 209 y 210, en tratándose de recuentos a cargo de la autoridad administrativa electoral y 212 en lo relativo a los recuentos por parte del órgano jurisdiccional electoral local, donde se establece el procedimiento para su realización y los supuestos de procedencia, acorde con lo establecido por el artículo 116, fracción IV, inciso I) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Entonces, es claro que el partido incoante hace una lectura

sesgada de la normatividad electoral local, en cuanto al tema relacionado con los recuentos parciales y totales de votos.

Incluso, en su motivo de inconformidad cuarto, el propio instituto político al impugnar el contenido de los artículos 373, 374 y 375 de la Ley Electoral estatal, relacionados con la materia de incidentes, hace alusión a los recuentos parciales regulados por el ordenamiento legal en comento.

**C.** En su tercer motivo de invalidez, el Partido del Trabajo aduce que el contenido del artículo 216 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua controvierte la esencia del principio de representación proporcional establecido en el sistema electoral mexicano por lo que considera que el mismo es inconstitucional.

El artículo en cuestión es del tenor siguiente:

**“Artículo 216**

La asignación de regidores electos según el principio de representación proporcional, se sujetará a lo siguiente:

**a)** En los municipios que contempla el artículo 17, fracción I, del Código Municipal, los ayuntamientos podrán tener adicionalmente ocho regidores según el principio de representación proporcional; en los que refiere la fracción II del artículo citado, seis; en los que alude la fracción III, hasta cuatro; y, hasta dos, en los restantes comprendidos en la fracción IV;

**b)** Tendrán derecho a que les sean asignados regidores de representación proporcional los partidos o coaliciones, que hubiesen registrado planilla de candidatos en la elección respectiva, que no hayan obtenido el triunfo de mayoría relativa y hayan alcanzado por lo menos el 2% de la votación municipal válida emitida. La votación municipal válida emitida resultará de deducir de la votación municipal total emitida, los votos nulos y los votos a favor de candidatos no registrados.

Para lo anterior, se entiende por votación municipal total emitida el total de votos depositados en las urnas de la elección municipal de ayuntamiento que corresponda;

**c)** Para la asignación de regidores de representación proporcional, se le restará a la votación municipal válida emitida señalada en el inciso anterior, la votación obtenida por los partidos o coaliciones que no hayan alcanzado el 2% de la misma. La distribución se hará mediante rondas de asignación entre los partidos políticos o coaliciones con derecho a ello, atendiendo al orden decreciente del porcentaje de votación obtenido por cada uno de ellos. En una primera ronda se asignará una regiduría a cada partido político o coalición que haya obtenido por lo menos el 2% de la votación municipal válida emitida, precisada en los términos del presente inciso.

Si varios partidos políticos o coaliciones se colocaren en este supuesto, de manera que sobrepasen al número de regidurías de representación proporcional que al municipio correspondan, éstas se otorgarán atendiendo por riguroso orden, al número decreciente del porcentaje de votación obtenida por cada partido o coalición;

**d)** Si después de aplicado lo anterior, aún quedaren regidurías por repartir, la asignación por este principio se sujetará a una fórmula que aplicará los siguientes elementos:

**1.-** Cociente de unidad, y

**2.-** Resto mayor.

Cociente de unidad, es el resultado de dividir la votación válida emitida en cada municipio a favor de los partidos y coaliciones con derecho a participar en la distribución, entre el número de miembros del ayuntamiento de representación proporcional a asignar en cada municipio.

Resto mayor de votos, es el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político o coalición, una vez hecha la distribución de miembros de ayuntamiento mediante cociente de unidad. El resto mayor se utilizará cuando aún hubiese miembros por asignar;

**e)** Para la aplicación de la formula anterior, se seguirá el procedimiento siguiente:

Se determinarán los miembros que se le asignarán a cada partido político o coalición, conforme al número de veces que contenga su votación el cociente de unidad. Los regidores

asignados a los partidos políticos o coaliciones, de conformidad con el supuesto contenido en el inciso c) del presente artículo, corresponden al primer entero en los términos de este párrafo.

La asignación de regidores de representación proporcional se hará conforme al orden de la lista de candidatos registrada por cada uno de los partidos políticos o coaliciones, empezando por el primer lugar de la lista de candidatos a regidores y, si después de aplicar el cociente de unidad quedaren cargos por asignar, se aplicará el resto mayor, siguiendo el orden decreciente de los votos no utilizados para cada uno de los partidos políticos o coaliciones en la asignación de los cargos del ayuntamiento, y

**f)** Serán regidores propietarios y suplentes, según el principio de representación proporcional, los que aparezcan en primer término con el carácter señalado en el registro que se autorice para la elección según el principio de votación de mayoría relativa.”

En relación con dicho numeral, el partido impugnante estima que se contraviene el principio de representación proporcional al no considerarse en el mismo las características propias del sufragio universal, libre, secreto y directo.

Al respecto, se duele que la fórmula propuesta genera una valoración distinta del voto de los partidos que entran en la primera ronda en relación con los votos que se contabilizan en la segunda.

Esto, en atención a que la fórmula propone, en primer término, la asignación de regidores a aquellos partidos políticos que obtienen el dos por ciento de la votación municipal válida emitida, y en una segunda ronda (en caso de quedar regidores por asignar), a través de una fórmula distinta (cociente natural y resto mayor).

Igualmente, refiere que la fórmula no es matemáticamente exacta pues, en su concepto, los votos utilizados para la asignación de regidores en la primera ronda (partidos que alcancen el dos por ciento de la votación) se vuelven a contabilizar para la obtención del cociente natural y el resto mayor de lo que concluye que la fórmula contabiliza dos veces los votos utilizados para la obtención del dos por ciento necesario para la obtención de una regiduría en primera ronda, cuando deberían restarse dichos votos para calcular el cociente de unidad y el resto mayor y proceder a la segunda asignación.

Sobre el particular, esta Sala Superior opina que el legislador ordinario en el Estado de Chihuahua diseñó una fórmula de asignación de regidores por el principio de representación proporcional, mediante la cual garantiza que los partidos políticos que obtengan al menos el dos por ciento de la votación válidamente emitida obtengan una regiduría por el mencionado principio con la finalidad de que estén representados en los ayuntamientos de la entidad.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido pronunciamiento respecto de las bases generales del principio de representación proporcional y sobre la distribución de escaños por dicho principio en la acción de inconstitucionalidad 6/98, criterios que se encuentran recogidos en las siguientes tesis jurisprudenciales:

Novena Época  
Instancia: Pleno  
Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

Tomo: VIII, Noviembre de 1998

Tesis: P./J. 70/98

Página: 191

**MATERIA ELECTORAL. EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL COMO SISTEMA PARA GARANTIZAR LA PLURALIDAD EN LA INTEGRACIÓN DE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS.**

El principio de representación proporcional en materia electoral se integra a un sistema compuesto por bases generales tendientes a garantizar de manera efectiva la pluralidad en la integración de los órganos legislativos, permitiendo que formen parte de ellos candidatos de los partidos minoritarios e, impidiendo, a la vez, que los partidos dominantes alcancen un alto grado de sobre-representación. Esto explica por qué, en algunos casos, se premia o estimula a las minorías y en otros se restringe a las mayorías. Por tanto, el análisis de las disposiciones que se impugnen, debe hacerse atendiendo no sólo al texto literal de cada una de ellas en lo particular, sino también al contexto de la propia norma que establece un sistema genérico con reglas diversas que deben analizarse armónicamente, pues no puede comprenderse el principio de representación proporcional atendiendo a una sola de éstas, sino en su conjunto; además, debe atenderse también a los fines y objetivos que se persiguen con el principio de representación proporcional y al valor de pluralismo político que tutela, a efecto de determinar si efectivamente la disposición combatida inmersa en su contexto normativo hace vigente ese principio conforme a las bases generales que lo tutelan.

Acción de inconstitucionalidad 6/98. Partido de la Revolución Democrática. 23 de septiembre de 1998. Once votos. Ponente: Olga María Sánchez Cordero. Secretario: Osmar Armando Cruz Quiroz.

Novena Época

Instancia: Pleno

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

Tomo: VIII, Noviembre de 1998

Tesis: P./J. 69/98

Página: 189

**MATERIA ELECTORAL. BASES GENERALES DEL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL.**

La abundancia de criterios doctrinarios así como de modelos para desarrollar el principio de representación proporcional, ponen de manifiesto la dificultad para definir de manera

precisa la forma en que las Legislaturas Locales deben desarrollarlo en sus leyes electorales; sin embargo, esa dificultad se allana si se atiende a la finalidad esencial del pluralismo que se persigue y a las disposiciones con las que el propio Poder Revisor de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha desarrollado dicho principio, para su aplicación en las elecciones federales. Las bases generales que tienen que observar las Legislaturas de los Estados para cumplir con el establecimiento del principio de proporcionalidad electoral en tratándose de diputados, derivadas del indicado precepto constitucional, son las siguientes: Primera. Condicionamiento del registro de la lista de candidatos plurinominales a que el partido participe con candidatos a diputados por mayoría relativa en el número de distritos uninominales que la ley señale. Segunda. Establecimiento de un mínimo porcentaje de la votación estatal para la asignación de diputados. Tercera. Asignación de diputados independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido los candidatos del partido de acuerdo con su votación. Cuarta. Precisión del orden de asignación de los candidatos que aparezcan en las listas correspondientes. Quinta. El tope máximo de diputados por ambos principios que puede alcanzar un partido, debe ser igual al número de distritos electorales. Sexta. Establecimiento de un límite a la sobre-representación. Séptima. Establecimiento de las reglas para la asignación de diputados conforme a los resultados de la votación.

Acción de inconstitucionalidad 6/98. Partido de la Revolución Democrática. 23 de septiembre de 1998. Once votos. Ponente: Olga María Sánchez Cordero. Secretario: Osmar Armando Cruz Quiroz.

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: VIII, Noviembre de 1998

Tesis: P./J. 71/98

Página: 190

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

**REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL.** De conformidad con esta disposición, a todos los partidos políticos que hayan obtenido por lo menos el 2.5% del total de la votación estatal emitida, se les asignará una diputación por el principio de representación proporcional. En primer lugar, esta disposición es acorde con la base general derivada del artículo 54, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que impone como requisito para la asignación de diputados por dicho principio, la obtención de un porcentaje mínimo de la votación estatal para la asignación de diputados. En segundo lugar, analizadas cada una de las tres fracciones del artículo 229 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado, no de manera particularizada e independientemente unas de otras sino administradas entre sí, que en su conjunto reglamentan la asignación de diputados por dicho principio, permite apreciar que no se limita la asignación de diputados por el principio de representación proporcional al hecho único de tener un porcentaje mínimo de la votación en términos de su fracción II, sino que introduce otros métodos paralelos para llevar a cabo asignaciones por este principio, lo que denota que, en su contexto normativo, la fracción II, como regla específica de un sistema general, únicamente abarca un concepto concreto para lograr la representación proporcional y que es precisamente el permitir que los partidos minoritarios que alcanzan cierto porcentaje de representatividad puedan tener acceso a las diputaciones, de tal forma que, así, inmerso el numeral en ese contexto normativo, prevé un supuesto a través del cual se llega a ponderar también el pluralismo como valor del sistema político, al margen de los demás mecanismos establecidos con el mismo fin, pero sustentados en bases distintas.

Acción de inconstitucionalidad 6/98. Partido de la Revolución Democrática. 23 de septiembre de 1998. Once votos. Ponente: Olga María Sánchez Cordero. Secretario: Osmar Armando Cruz Quiroz.

En este sentido, de conformidad con las tesis de jurisprudencia establecidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, esta Sala Superior considera que el tema relativo a la inconstitucionalidad del artículo 216 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, no es materia de opinión por existir criterios definidos sobre su inconstitucionalidad.



En efecto, aunque los criterios antes transcritos se refieren en lo particular a la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 14/2004 y sus acumuladas 15/2004 y 16/2004, promovidas por los partidos Convergencia, Acción Nacional y de la Revolución Democrática, sostuvo que el establecimiento del sistema de representación proporcional en el ámbito municipal debe atender a los mismos lineamientos que la Constitución Federal señala para la integración de los órganos legislativos, esto es, que los partidos políticos que cuenten con cierto grado de representatividad estatal puedan acceder al órgano de Gobierno Municipal, lo que no implica, desde luego, que se limite la representación integral y genérica de los intereses de una concreta colectividad, ni que éstos se subordinen a lo que ocurra en otros municipios.

**D.** Finalmente, el instituto político impugnante sostiene que son contrarios a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos los artículos 373, 374 y 375 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, cuyo contenido se transcribe a continuación:

**“Artículo 373**

1. Son incidentes las cuestiones que se promueven en un medio de impugnación y que tienen relación inmediata con el mismo.
2. Cuando los incidentes que se promuevan no guarden relación inmediata con el asunto principal, sean notoriamente improcedentes o frívolos, el Tribunal Estatal Electoral, de

oficio, deberá desecharlos de plano.

**3.** Los incidentes que pongan obstáculo al curso del medio de impugnación se sustanciarán en la misma pieza de autos que el asunto principal, quedando entre tanto en suspenso aquél. Se entenderá que impide el curso del medio de impugnación todo incidente sin cuya previa resolución es absolutamente imposible, de hecho o de derecho, continuar sustanciándolo.

**4.** Los incidentes que no pongan obstáculo a la prosecución del medio de impugnación se sustanciarán en pieza separada, que se formará con los escritos y documentos que presenten las partes. En estos casos, el medio de impugnación principal seguirá su curso legal.

**5.** Para la sustanciación y resolución de los incidentes, se estará a lo siguiente:

**a)** Admitido el incidente, se dará vista a la contraparte a efecto de que manifieste lo que a su derecho convenga;

**b)** Concluido el plazo otorgado en los términos del inciso anterior, si el magistrado instructor lo considera necesario, citará a las partes a una audiencia de pruebas y alegatos, y

**c)** Una vez celebrada la audiencia, en su caso, el magistrado instructor o el Pleno del Tribunal Estatal Electoral, según corresponda, resolverá lo conducente.

#### **Artículo 374**

Se tramitarán en la vía incidental por el Tribunal Estatal Electoral:

**a)** Los recuentos parciales, que consisten en el nuevo escrutinio y cómputo de una o más casillas, sin llegar a la totalidad de las que integraron la elección de que se trate;

**b)** El recuento total, que consiste en el nuevo escrutinio y cómputo de todas las casillas que integraron la elección de que se trate, y

**c)** Las demás cuestiones que el magistrado instructor o el Tribunal Estatal Electoral estimen necesarias para la correcta sustanciación de los medios de impugnación.

#### **Artículo 375**

La sustanciación y resolución de los incidentes, se sujetará a las reglas establecidas en esta Ley, el Reglamento Interior

del Tribunal Estatal Electoral y los acuerdos generales que éste, en su caso, dicte.”

Al respecto, el partido inconforme plantea que los numerales anteriormente transcritos contravienen lo establecido en los artículos 14, 16 y 116, fracción IV, incisos b) y l), afectando los principios de legalidad, imparcialidad, certeza, objetividad e independencia que rigen la materia electoral.

Lo anterior, en base a que dichos artículos que en su conjunto conforman el capítulo de *incidentes* de la Ley electoral aludida, genera incertidumbre, quebrantando la garantía de audiencia y del debido proceso legal, pues en concepto del instituto político actor no existe certeza de los actos electorales, quebrantándose también el principio de definitividad.

Además, considera el inconforme que con los incidentes se crean circunstancias fácticas irreales, pues en su concepto, con los incidentes se podrían llevar a cabo dos formas de procedimiento, que podrían provocar que los procedimientos tramitados en forma de juicio se realicen y acoten en un solo momento e instante.

Igualmente destaca que se propone la suspensión de los plazos electorales, cuando en materia electoral, los plazos se computan de momento a momento, además de que las resoluciones ni interrumpen los plazos ni su ejecución.

Por todo lo anterior, considera que debe declararse inconstitucional el capítulo de incidentes y los

correspondientes artículos que lo componen.

En concepto de los integrantes de esta Sala Superior el mencionado concepto de invalidez no requiere opinión especializada de la Sala Superior, en razón de que no es un tema exclusivo del Derecho Electoral, sino que pertenece a la Ciencia del Derecho en general, y del Derecho Procesal, en lo particular, por ser planteamientos relacionados con la instauración de incidentes que, de acuerdo con los artículos impugnados, pueden promoverse dentro de la etapa de instrucción de los medios de impugnación electorales, y en consecuencia si la instauración y regulación de los mismos se encuentra o no apegada a la Constitución.

En efecto, aunque la regulación de esta figura procesal se relaciona con los medios de impugnación que en materia electoral pueden promoverse para combatir los actos y resoluciones de las autoridades encargadas de organizar las elecciones en el Estado de Chihuahua, lo cierto es que el concepto de invalidez de la norma aducida, se relaciona específicamente con la garantía de audiencia y del debido proceso legal que, en concepto del instituto político actor, se vulneran con la inclusión en el sistema normativo electoral local en comento, de ahí que, al no formar parte del Derecho Electoral, no se emita opinión al respecto.

**III.** Finalmente, respecto de lo expresado por el Procurador General de la República en su escrito inicial, esta instancia considera lo siguiente.

**A.** Por principio de cuentas, esta Sala Superior estima que, tal como lo afirma el accionante, resulta inconstitucional el artículo 14 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua.

En opinión del accionante, el precepto aludido establece, en esencia, la posibilidad de que el Congreso del Estado participe en el establecimiento y determinación de la geografía electoral de Chihuahua.

A efecto de verificar su afirmación, es conveniente analizar el contenido del artículo referido, el cual establece que el territorio del Estado se dividirá en veintidós distritos electorales y que:

*i)* la aprobación de su demarcación territorial se hará mediante la votación de, por lo menos, las dos terceras partes de los diputados presentes;

*ii)* el Congreso aprobará la demarcación de los distritos electorales uninominales con base en el estudio técnico que le rindan el Instituto Federal Electoral, o bien, el instituto electoral del Estado;

*iii)* el propio Congreso será quien solicite la elaboración del estudio de referencia;

*iv)* el órgano legislativo será quien apruebe el dictamen de manera definitiva, y

*v)* éste mismo órgano será quien emita la resolución que contenga la demarcación territorial de los distritos

electorales uninominales que ha de regir el proceso electoral respectivo, a más tardar el primer jueves de octubre del año previo a la elección.

Así las cosas, por principio de cuentas, es posible concluir que, tal como afirma el accionante, resulta claro que el artículo de referencia permite la participación activa y determinante del Congreso del Estado en el establecimiento de los distritos electorales en el Estado, con lo que participa en una de las actividades vinculadas con la geografía electoral de Chihuahua, pues en términos de lo mencionado con antelación, este órgano será el encargado de solicitar, valorar y, en su caso, aprobar el dictamen técnico pertinente, votar la propuesta formulada en relación con la división de los distintos distritos electorales del Estado y, en su oportunidad y consecuentemente, aprobar su demarcación territorial.

Ahora bien, sobre el particular, es menester tener en consideración que la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que las constituciones y leyes de los estados deben garantizar que, en materia electoral, los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad rijan la función electoral, y que las autoridades encargadas de organizar las elecciones, y resolver las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.

En congruencia con dicha previsión, el artículo 36 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua establece, en lo que interesa, que:

“...La organización, dirección y vigilancia de las elecciones y demás procesos que requieran consulta pública en el Estado, estarán a cargo de un organismo público denominado Instituto Estatal Electoral, que gozará de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, con personalidad jurídica y patrimonio propios; se compondrá de un órgano central de mayor jerarquía denominado Consejo General y los órganos distritales y municipales...”

Así las cosas, es posible concluir que, tal como señala el artículo constitucional invocado con antelación, la Ley Fundamental de Chihuahua establece formalmente que, en dicha entidad, el instituto electoral gozará de autonomía e independencia en sus decisiones, personalidad jurídica y patrimonio.

No obstante, se considera que la independencia referida se encuentra materialmente en entredicho por cuanto hace a la decisión de la división de los Distritos en la entidad y su geografía electoral.

Esto, porque la determinación de este aspecto se supedita a un órgano distinto y ajeno a aquel que, de conformidad con la normatividad estatal, tiene encomendada la organización, dirección y vigilancia de las elecciones y demás procesos que requieran consulta pública en el Estado.

En efecto, como ha señalado, el artículo 36 de la constitución local establece que la organización, dirección y vigilancia de

las elecciones y demás procesos que requieran consulta pública en el Estado, estarán a cargo de un organismo público denominado Instituto Estatal Electoral.

El propio precepto determina también que el órgano electoral del Estado tendrá a su cargo, en forma integral y directa, entre otras tareas, las relacionadas con la preparación de la jornada electoral, entre las que válidamente podría incluirse la determinación y aprobación de la geografía electoral de la entidad, situación que sería además congruente con lo previsto por el artículo 41, Base V, párrafo noveno de la Constitución Federal.

No obstante, en la legislación estatal, la función referida queda encomendada, prácticamente en su totalidad, a un órgano de naturaleza política, cuyas funciones ontológicas se encuentran alejadas de la materia electoral, en específico, de la organización de los procesos comiciales.

Lo anterior, a juicio de esta Sala Superior, no resulta menor ni intrascendente, pues una de las justificaciones primordiales de la existencia de autoridades electorales, en lo que al caso interesa, se encuentra en el necesidad de que sea un órgano especializado el que realice una función eminentemente técnico-electoral, en la que deben tomarse en consideración principalmente cuestiones geográficas, demográficas y administrativas que, además debe estar exenta de cualquier viso de interés político o partidista.

Por tanto, se considera que deviene inconstitucional



facultar al órgano legislativo estatal para que se encargue del procedimiento y aprobación de una actividad netamente relacionada con el ámbito técnico-electoral de la entidad.

Lo anterior pues, aun y cuando la propia normatividad del Estado prevé la existencia de instituciones especializadas en materia electoral a las que, como se dijo, se encarga la organización, dirección y vigilancia de los procesos electorales, se pretende que las decisiones últimas respecto de aspectos vinculados con la materia sean adoptados por un órgano distinto al electoral que, incluso, sólo podría participar de este proceso en caso de que el propio Congreso le solicitara un estudio técnico que, posteriormente, tendría que aprobar.

Al respecto, es importante destacar que, aun en ese caso, la participación del instituto estatal está prevista de manera excepcional, pues el artículo 14, en su inciso f) establece que *“...siempre se optará porque sea el Instituto Federal Electoral el que proponga el dictamen técnico en primer término, y cuando esto no sea posible, independientemente de la causa, lo realizará el Instituto Estatal Electoral...”*.

Así las cosas, a juicio de este órgano jurisdiccional, es claro que el precepto en comento evidencia que, a pesar de tratarse de una actividad de índole claramente electoral, y aun cuando existen órganos especializados en la entidad para llevar a cabo dicha tarea, el instituto electoral del Estado se encuentra supeditado a la decisión que, sobre el

particular, adopte un órgano ajeno a la función electoral.

En este orden de ideas, en opinión de esta Sala Superior, el artículo 14, apartado 1 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua es inconstitucional, pues violenta la independencia del Instituto Estatal Electoral de Chihuahua, además de su autonomía, especialización y profesionalización.

**B.** En su segundo concepto de invalidez, el Procurador General de la República sostiene que es inconstitucional el artículo 16 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua toda vez que, si bien es cierto que las legislaturas locales pueden prever el número de diputados por el principio de representación, para establecer el número correspondiente, deben observar los principios del artículo 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos lo que, considera, no ocurre en el caso.

Esto, porque el precepto que se estima inconstitucional establece que el número máximo de diputados por ambos principios que podrá tener cualquier partido político será de veinte, a pesar de que el artículo 40 de la Constitución estatal dispone que el número de distritos electorales uninominales en la entidad será veintidós.

Al respecto, la mayoría de los integrantes de esta instancia jurisdiccional estima que lo procedente es no emitir opinión respecto del presente motivo de inconformidad, en virtud de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se ha

pronunciado respecto de este tema al resolver la acción de inconstitucionalidad 6/98, e incluso cuenta con jurisprudencia sobre el particular bajo el rubro y texto siguientes:

**“...MATERIA ELECTORAL. BASES GENERALES DEL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL.**

La abundancia de criterios doctrinarios así como de modelos para desarrollar el principio de representación proporcional, ponen de manifiesto la dificultad para definir de manera precisa la forma en que las Legislaturas Locales deben desarrollarlo en sus leyes electorales; sin embargo, esa dificultad se allana si se atiende a la finalidad esencial del pluralismo que se persigue y a las disposiciones con las que el propio Poder Revisor de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha desarrollado dicho principio, para su aplicación en las elecciones federales. Las bases generales que tienen que observar las Legislaturas de los Estados para cumplir con el establecimiento del principio de proporcionalidad electoral en tratándose de diputados, derivadas del indicado precepto constitucional, son las siguientes: Primera. Condicionamiento del registro de la lista de candidatos plurinominales a que el partido participe con candidatos a diputados por mayoría relativa en el número de distritos uninominales que la ley señale. Segunda. Establecimiento de un mínimo porcentaje de la votación estatal para la asignación de diputados. Tercera. Asignación de diputados independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido los candidatos del partido de acuerdo con su votación. Cuarta. Precisión del orden de asignación de los candidatos que aparezcan en las listas correspondientes. Quinta. El tope máximo de diputados por ambos principios que puede alcanzar un partido, debe ser igual al número de distritos electorales. Sexta. Establecimiento de un límite a la sobre-representación. Séptima. Establecimiento de las reglas para la asignación de diputados conforme a los resultados de la votación.

Acción de inconstitucionalidad 6/98. Partido de la Revolución Democrática. 23 de septiembre de 1998. Once votos. Ponente: Olga María Sánchez Cordero. Secretario: Osmar Armando Cruz Quiroz.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintinueve de octubre en curso, aprobó, con el número

69/1998, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintinueve de octubre de mil novecientos noventa y ocho...”

**C.** En relación con el motivo de inconformidad en el que el accionante controvierte los artículos 386 a 390 de la ley electoral estatal, relacionados con la figura de la revocación del mandato popular, la mayoría de los integrantes de esta Sala Superior considera lo siguiente.

La revocación de mandato popular es una de las figuras más emblemáticas de los procedimientos o instrumentos de democracia participativa o directa.

Se trata de un mecanismo de corresponsabilidad gubernamental, esto es, un instrumento encaminado a generar una acción conjunta de sociedad y gobierno, a partir del cual sea posible concretar de manera plausible el vínculo existente entre la soberanía popular y el carácter representativo de los órganos del poder público, en los términos previstos por los artículos 39 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La revocación de mandato popular es un mecanismo de decisión ciudadana por el que se determina la remoción de un servidor público determinado, electo popularmente, en forma anticipada a la conclusión de su encargo cuando, a juicio de la población, su gestión no ha sido satisfactoria, siempre y cuando se reúnan ciertas condiciones constitucionales y legales. (Cfr. OROZCO HENRÍQUEZ, Jesús y SILVA ADAYA, Juan Carlos. Instrumentos de

democracia participativa. /en/ CONCHA CANTÚ, Hugo A. (Coordinador). Sistema representativo y democracia semidirecta. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, y otros, 2002, páginas 597 a 637)

Esto es, se entiende la revocación de mandato popular como una potestad del pueblo soberano, que decide dar por terminado anticipadamente, el mandato conferido a un servidor público electo popularmente, e importa señalar que esta figura no debe confundirse con el proceso de revocación seguido ante el órgano legislativo contra ciertos servidores públicos, ya que este mecanismo se aleja de los instrumentos de democracia participativa, pues la decisión atinente no corresponde en forma inmediata a los ciudadanos, sino a una instancia representativa.

Ahora bien, sobre el particular, el Procurador General de la República estima que los preceptos en comento devienen inconstitucionales, medularmente, porque considera que prevén un segundo procedimiento para sancionar la misma conducta (pues considera que procede la revocación del mandato por las mismas causas que para el juicio político), y debido a que, en su concepto, no se otorga garantía de audiencia al servidor público.

Atento a lo anterior, esta Sala Superior no emite opinión sobre el particular, debido a que los motivos de disenso

señalados con antelación se encuentran vinculados con aspectos ajenos al Derecho Electoral sino que, como se advierte con claridad, se trata de argumentos relacionados con situaciones procedimentales que no requieren de la opinión especializada de esta instancia jurisdiccional.

**D.** En relación con lo planteado respecto del artículo 96, párrafo 1, fracción XXXIII del ordenamiento legal controvertido, a juicio del accionante, dicho precepto vulnera la independencia y autonomía del Instituto Estatal Electoral del Estado de Chihuahua, pues dispone que su Consejo General tendrá entre sus atribuciones la de solicitar al Instituto Federal Electoral, previa aprobación del Congreso del Estado, el estudio en el que se establezcan las condiciones, costos y plazos para que aquél asuma la organización del proceso electoral local.

Sobre el particular, conviene tener presente que el numeral 40 de nuestro máximo ordenamiento jurídico determina que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados Libres y Soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de nuestra Constitución.

La naturaleza de Estado Federal es explicitada en el siguiente artículo (41), que preceptúa que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo

que toca a sus regímenes interiores, según los términos que establecen, respectivamente, nuestra Carta Magna y las constituciones particulares de los Estados, que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Este último dispositivo crea la división de competencias entre las órdenes federal y local, la cual es desarrollada en el apartado denominado “de los Estados de la Federación y del Distrito Federal”, que corresponde al Título Quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En ese título, el numeral 116, en concordancia con los artículos 40 y 41 citados, permite observar lo siguiente:

1. Las entidades federativas son instancias decisorias supremas dentro de su competencia;
2. Las entidades federativas se dan libremente su propia constitución en la que organizan su estructura de gobierno, pero sin contravenir el Pacto Federal, y
3. Existe una clara división de competencias entre la Federación y las entidades federativas.

Por lo que hace al tercero de los puntos señalados, debe tenerse en cuenta lo dispuesto por el artículo 124 constitucional, que establece contundentemente que las facultades que no están expresamente concedidas por nuestra Carta Magna a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

Al respecto debe mencionarse, que ésta es una regla rígida para la distribución de competencias, que exige que las facultades asignadas a la Federación estén expresamente contenidas en el ordenamiento jurídico.

Al aplicar la regla anterior a lo dispuesto en el artículo 116, párrafo segundo, fracción IV, incisos c) y d), de la Constitución, se obtiene que los Poderes de los Estados se organizaron conforme a la Constitución de cada uno de ellos, y estos ordenamientos, así como las leyes que de ellos derivan, en materia electoral, garantizarán que:

**a)** Las autoridades locales que tengan a su cargo la organización de las elecciones, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.

**b)** Las autoridades administrativas electorales competentes (locales) pueden convenir con el Instituto Federal Electoral, que éste último se haga cargo de la organización de los procesos electorales locales.

En efecto, acorde con lo establecido en el artículo 41, base V, último párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Instituto Federal Electoral está facultado para asumir, mediante convenio que celebre con las autoridades competentes de las entidades federativas que así lo soliciten, la organización de procesos electorales locales, en los términos que disponga la legislación aplicable.



Por su parte, el artículo 116, fracción IV, inciso d) de la propia Constitución prevé que las Normas Fundamentales y las leyes estatales garantizarán, que las autoridades electorales competentes de carácter administrativo puedan convenir con el Instituto Federal Electoral, que se haga cargo de la organización de los procesos electorales locales.

El contexto normativo descrito dispone, por tanto, que la organización de las elecciones locales se otorga, originariamente, a la autoridad creada en cada entidad federativa para tal fin, aunque se le otorgan facultades para realizar convenios con el Instituto Federal Electoral, si lo estima oportuno.

Ahora bien, atento a las consideraciones precisadas, esta Sala Superior opina que los únicos requisitos regulados en tales normas para la celebración y aprobación de los convenios citados estriban en: *i)* el objeto del convenio; *ii)* la competencia de las autoridades solicitantes, y *iii)* la instancia de aquellas ante la autoridad federal.

De esta suerte, en tales dispositivos se exige:

- a)** Que el convenio tenga por objeto la **organización de procesos electorales locales**.
- b)** Que la celebración del convenio sea **solicitada** al Instituto Federal electoral, por **autoridades electorales competentes de carácter administrativo**.

**c)** Que el convenio y la organización de procesos electorales locales, se hagan en los términos que disponga la legislación aplicable.

No obstante lo anterior, se considera que para la celebración y aprobación de tales convenios, el citado artículo 116 no exige la intervención de algún órgano distinto al Instituto Federal Electoral y a las autoridades electorales competentes de carácter administrativo en las entidades de la República.

Por el contrario, la norma es enfática al señalar que los convenios citados sólo podrán celebrarse entre el Instituto Federal Electoral y las *autoridades electorales competentes de carácter administrativo* en los estados.

Lo anterior se justifica en atención a que los distintos estados que conforman la República mexicana tienen la obligación de prever la existencia de órganos especializados en materia electoral que tendrán la facultad de atender las cuestiones relativas a la organización, dirección y vigilancia de los procesos electorales.

Es decir, las entidades federativas cuentan con autoridades en la materia que se encargan de realizar las distintas actividades vinculadas con el ámbito electoral, y lo ordinario es que lo hagan de manera independiente y autónoma.

Lo anterior se encuentra materializado en el caso concreto pues, como se ha mencionado con antelación, la

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua prevé en su artículo 36 la existencia de un órgano de naturaleza administrativa que, en el ámbito electoral, será el encargado de llevar a cabo, de manera independiente y autónoma, las distintas actividades vinculadas con la organización de los procesos comiciales.

En este orden de ideas, en opinión de esta instancia jurisdiccional, resulta inconstitucional el artículo 96, apartado 1, fracción XXXIII de la Ley Electoral de Chihuahua, por principio de cuentas, porque contempla la posibilidad de que un órgano distinto al Instituto Federal Electoral y a la autoridad electoral administrativa competente intervenga en el proceso de celebración del convenio citado.

Además, debido a que de suyo, este precepto vulnera igualmente la independencia y autonomía de la autoridad electoral local, pues supedita el ejercicio de una de sus facultades (la celebración del convenio aludido), a la autorización previa por parte del Congreso, para que se lleve a cabo un estudio, a efecto de que sean establecidos distintos parámetros vinculados con la posibilidad de que el órgano federal asuma la organización del proceso local.

Lo anterior se sostiene pues, se considera que, en la lógica normativa del precepto mencionado, la existencia de la aprobación legislativa referida se entiende como una condición previa que debe cumplirse para que el Instituto

Estatad Electoral de Chihuahua tenga la posibilidad de llevar a cabo el convenio de mérito,

Esto, pues sin el estudio de referencia, la autoridad estatal se vería imposibilitada para justificar la necesidad, conveniencia e idoneidad de su celebración.

Por tanto, como se adelantó, el artículo referido deviene inconstitucional.

**E.** Por otra parte, esta instancia jurisdiccional estima igualmente inconstitucional el artículo 143 de la ley electoral estatal que dispone que durante el tiempo que duren las campañas electorales, y hasta la conclusión de la jornada comicial respectiva, deberá suspenderse la difusión de toda propaganda gubernamental en los medios de comunicación social, salvo las relativas a los servicios educativos, cultural y de salud; las necesarias a la protección civil en casos de emergencia y, además, las tendientes a incentivar el pago de los impuestos, la promoción turística, las relativas a las licitaciones públicas, o las de beneficencia, siempre y cuando no se incluya ninguna referencia o logotipo del gobierno federal, del Estado, o ayuntamiento de que se trate.

Al respecto, conviene tener presente que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 41, Base III, apartado C que las únicas excepciones a la prohibición referida serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la

protección civil de emergencia.

El precepto de referencia se complementa con lo dispuesto en el artículo 134 de la propia Carta Magna, que dispone que la propaganda que bajo cualquier modalidad de comunicación social difunda cualquier ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social.

El objeto de regular la propaganda gubernamental (en tiempos de campaña electoral y hasta la conclusión de la jornada respectiva) y los actos de servidores públicos y representantes populares, es el de generar condiciones de equidad y certeza en la contienda electoral, y propiciar la participación de los partidos políticos y sus candidatos en igualdad de condiciones.

Lo anterior, se desprende con meridiana claridad de la lectura de la iniciativa con proyecto de decreto para reformar diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia electoral, que en lo que interesa dispuso lo siguiente:

“El tercer objetivo que se persigue con la reforma constitucional propuesta es de importancia destacada: impedir que actores ajenos al proceso electoral incidan en las campañas electorales y sus resultados a través de los medios de comunicación; así como **eleva a rango de norma constitucional las regulaciones a que debe sujetarse la propaganda gubernamental, de todo tipo, tanto durante las campañas electorales como en periodos no electorales.**

Quienes suscribimos la presente iniciativa nos hemos comprometido a diseñar y poner en práctica un nuevo modelo

de comunicación entre sociedad y partidos, que atienda las dos caras del problema: en una está el derecho privado, en la otra el interés público. En México es urgente armonizar, con un nuevo esquema, las relaciones entre política y medios de comunicación; para lograrlo, es necesario **que los poderes públicos, en todos los órdenes, observen en todo tiempo una conducta de imparcialidad respecto a la competencia electoral.**

Las garantías individuales que nuestra Constitución reconoce y consagra son para las personas, no para las autoridades; éstas no pueden invocar como justificación o defensa de sus actos tales principios. La libertad de expresión es una garantía individual ante el Estado; los poderes públicos no están protegidos por la Constitución; son las personas, los ciudadanos, a los que la Constitución protege frente a eventuales abusos del poder público.

Es por ello que **proponemos llevar al texto de nuestra Carta Magna las normas que impidan el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular, y también el uso del mismo poder para promover ambiciones personales de índole política.**

La tercera generación de reformas electorales debe dar respuesta a los dos grandes problemas que enfrenta la democracia mexicana: el dinero; y el uso y abuso de los medios de comunicación.

Para enfrentar esos retos es necesario fortalecer las instituciones electorales, propósito que inicia por impulsar todo lo que esté al alcance del H. Congreso de la Unión para recuperar la confianza de la mayoría de los ciudadanos en ellas.

En suma, esta iniciativa postula tres propósitos:

- En política y campañas electorales: menos dinero, más sociedad;
- En quienes son depositarios de la elevada tarea de dirigir las instituciones electorales: capacidad, responsabilidad e imparcialidad, y
- **En quienes ocupan cargos de gobierno: total imparcialidad en las contiendas electorales.** Quienes aspiren a un cargo de elección popular, hoy o mañana, tienen legítimo derecho, con la única condición, establecida como

norma en nuestra Constitución, de no usar el cargo que ostenten en beneficio de la promoción de sus ambiciones...”

Esto es, derivado de la creciente influencia social de la radio y la televisión, que generó efectos contrarios a la democracia, se consideró indispensable que toda propaganda gubernamental, de cualquier tipo y origen, para ser constitucional, debía estar exenta de promover la imagen personal de los servidores públicos.

A efecto de garantizar dicha previsión, la normativa constitucional federal establece la prohibición absoluta de difundir propaganda gubernamental durante los periodos electorales, aunque establece una serie de excepciones cuyo rasgo común consiste en que, en todos los casos, debe tratarse:

- De promoción de carácter institucional, y

-Que persiga fines informativos, educativos o de orientación social.

Esto, en congruencia con lo establecido en el artículo 134 constitucional previamente invocado que, además, dispone que en ningún caso, dicha propaganda debe incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen la promoción personalizada de algún servidor público.

Así las cosas, resulta claro para esta instancia jurisdiccional que el diseño constitucional previsto sobre el particular, por un lado, establece una prohibición general para transmitir

propaganda gubernamental durante el periodo electoral a que se ha hecho referencia y, por otro, condiciona la posibilidad de establecer excepciones a dicho impedimento, al cumplimiento del carácter y los fines previstos por la Ley Fundamental.

Ahora bien, en el caso, se estima inconstitucional el artículo de referencia, pues prevé supuestos de excepción a la prohibición en comento, que son adicionales a los previstos en la normativa federal y, sin embargo, dejan de observar las condicionantes de referencia.

En efecto, la ley estatal prevé que la propaganda gubernamental deberá suspenderse durante el tiempo que comprendan las campañas electorales y hasta la conclusión de la respectiva jornada electoral, salvo en los casos excepcionales previstos en la Constitución Federal, y en tratándose de campañas:

- tendentes a incentivar el pago de impuestos;
- las de promoción turística;
- las relativas a licitaciones públicas, y
- las de beneficencia.

En todos los casos, siempre y cuando no se incluya ninguna referencia o logotipo del gobierno federal, estatal o municipal de que se trate.

Así las cosas, aun cuando en principio podría estimarse que los supuestos adicionales cumplirían con la condición de



institucionalidad, al preverse la exclusión de cualquier referencia o signo de distinción gubernamental, lo cierto es que no se advierte que los mismos estén encaminados a asegurar el cumplimiento de las finalidades previstas en la norma constitucional federal, es decir, que tengan una intención informativa, educativa, o de orientación social.

Esto, pues la simple lectura de los supuestos excepcionales de referencia permite concluir que se trata de actividades que tienen (cuando menos) fines de incentivación y promoción, y que están relacionadas con ámbitos fiscales, turísticos, de licitaciones y beneficencia, que en ningún caso encuentran vínculo alguno con la educación, o bien, la orientación social.

Por tanto, como se adelantó, esta instancia jurisdiccional estima que el precepto aludido, en la porción normativa referida, deviene inconstitucional pues, en los términos mencionados, resulta evidente que no se ajusta al diseño que la Ley Fundamental prevé para este tema en particular.

**F.** Finalmente, el accionante sostiene que la reforma de mérito es inconstitucional en atención a que las normas impugnadas no fueron expedidas en el ámbito de las facultades que corresponden al Congreso de Chihuahua que, consecuentemente, se extralimitó al emitir las normas en comento.

Esta instancia jurisdiccional estima que no ha lugar a opinar en relación con el presente motivo de disenso, toda vez que está encaminado a controvertir una cuestión

competencial, esto es, un aspecto que no requiere opinión especializada de esta instancia jurisdiccional, el ser ajeno al derecho electoral.

En virtud de lo expuesto, los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación concluyen, en los términos que han sido señalados a lo largo de la presente opinión, que:

**PRIMERO.** Se estiman constitucionales los artículos 4, 16 (en relación con la impugnación formulada por los trece diputados del Congreso de Chihuahua), 17, 64, 81, 85, 131, y 210 controvertidos en las acciones de inconstitucionalidad respecto de las cuales se emite la presente opinión, en términos de los razonamientos expresados en el cuerpo de la misma.

**SEGUNDO.** Se estiman inconstitucionales los artículos 14, 96, y 143 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, en conformidad con lo razonado a lo largo de la presente opinión.

**TERCERO.** Este órgano jurisdiccional no emite opinión en relación con los motivos de inconformidad planteados por los accionantes en relación con los artículos 16 (por cuanto hace a lo impugnado por el Procurador General de la República), 58, 216, 373, 374, 375, 386, 387, 388, 389, y 390 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, por las razones expresadas a lo largo de esta opinión.

La presente opinión se emite ante el Subsecretario General de Acuerdos de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que autoriza y da fe, ausentes los magistrados Manuel González Oropeza y Pedro Esteban Penagos López.

México, Distrito Federal, a veintitrés de octubre de dos mil nueve.

**MAGISTRADA PRESIDENTA**

**MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**CONSTANCIO CARRASCO  
DAZA**

**FLAVIO GALVÁN RIVERA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**JOSÉ ALEJANDRO LUNA  
RAMOS**

**SALVADOR OLIMPO NAVA  
GOMAR**

**SUBSECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

**RAFAEL ELIZONDO GASPERÍN**