

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2008 Y SUS ACUMULADAS 127/2008, Y 128/2008, PROMOVIDAS POR EL PARTIDO POLÍTICO ACCIÓN NACIONAL, DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA SEXAGÉSIMA CUARTA LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE DURANGO Y PARTIDO POLÍTICO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, RESUELTO POR EL TRIBUNAL PLENO EN SESIÓN DE VEINTIOCHO DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL NUEVE.

En la resolución plenaria se determinó que el artículo 25 de la Constitución Política del Estado de Durango, en la porción normativa que establece que el Consejo Estatal Electoral integrará una Comisión de Fiscalización que tendrá a su cargo la recepción y revisión integral de los informes que presenten los partidos políticos respecto del origen y monto de los recursos que reciben por cualquier modalidad de financiamiento, así como su destino y aplicación, es constitucional.

Se sostiene que carecen de razón los accionantes en cuanto aducen que se está en presencia de una deficiente regulación, al no haber cumplido cabalmente el Constituyente Permanente local con los lineamientos establecidos en la reforma a la Constitución Federal efectuada mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece de noviembre de dos mil siete.

Lo anterior, en virtud de que el hecho de que el artículo 41 de la Ley Fundamental establezca que la fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales estará a cargo de un órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral

**VOTO PARTICULAR EN LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD
126/2008 Y SUS ACUMULADAS 127/2008 Y 128/2008.**

y que el precepto impugnado confiera tal atribución a la Comisión de Fiscalización del Consejo Estatal Electoral, no significa que el Constituyente local hubiese faltado al imperativo establecido en el artículo Sexto Transitorio del Decreto de reformas a la Constitución Federal de trece de noviembre de dos mil siete, en el sentido de adecuar su legislación a lo en ella dispuesto, en tanto que no se obliga a los Estados a prever dentro de su legislación una institución idéntica a la creada a nivel federal.

Afirma la resolución plenaria que de conformidad con el artículo 116, fracción IV, inciso h), de la Constitución Federal, las entidades federativas pueden regular aspectos relacionados con la fiscalización de las finanzas de los institutos políticos, sin seguir necesariamente los mismos patrones establecidos a nivel federal, pues cuentan con un amplio margen de libertad de configuración legislativa en la materia, que les permite desarrollar, de la forma que más les convenga, los parámetros mínimos contenidos en la Norma Fundamental.

Se formula el presente voto particular contra las anteriores determinaciones contenidas en la sentencia dictada por el Tribunal en Pleno.

El artículo 41, fracción V, antepenúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece:

“La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales estará a cargo de un órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral, dotado de autonomía de gestión, cuyo titular será designado por el voto de las dos

terceras partes del propio Consejo a propuesta del consejero Presidente. La ley desarrollará la integración y funcionamiento de dicho órgano, así como los procedimientos para la aplicación de sanciones por el Consejo General. En el cumplimiento de sus atribuciones el órgano técnico no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal.”

De la anterior disposición constitucional deriva que a nivel federal la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales estará a cargo de un órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral que estará dotado de autonomía de gestión y cuyo titular será designado por el voto de las dos terceras partes del propio Consejo a propuesta del consejero Presidente, correspondiendo al legislador ordinario desarrollar su integración y funcionamiento.

Esto es, el Constituyente Reformador estableció los principios de tecnicidad y autonomía de gestión del órgano del Consejo General del Instituto Federal Electoral encargado de la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales para garantizar su independencia, principios que consideró indispensables para el correcto desempeño de su función.

Tales principios, por tanto, deben ser aplicados también a nivel local aun cuando el artículo 116, fracción IV, inciso h), no lo establezca expresamente. En efecto, dicho dispositivo constitucional es del tenor 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;”

La interpretación sistemática de la Constitución, debe llevar a considerar que los principios que permean el establecimiento de un órgano técnico encargado de la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos opera tanto a nivel federal como local.

**VOTO PARTICULAR EN LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD
126/2008 Y SUS ACUMULADAS 127/2008 Y 128/2008.**

Esto es, la previsión expresa en el artículo 116, fracción IV, inciso h), en el sentido de que las Constituciones y leyes de los Estados garantizarán en materia electoral los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos de los partidos políticos, debe relacionarse con los principios que consagra el inciso b) del propio artículo 116 como rectores de la función electoral, a saber, certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad, los que deben ser observados en todos los aspectos que la materia electoral implica.

En el relativo a la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos, la existencia de un órgano técnico y autónomo constituye una garantía para el cumplimiento de tales principios rectores.

Por ello, no pueden desvincularse los requerimientos establecidos en el artículo 41, fracción V, antepenúltimo párrafo, constitucional, en torno a la existencia de un órgano técnico especializado que se encargue de esa función, órgano que para satisfacer a cabalidad su misión debe gozar de autonomía de gestión y de recursos humanos y materiales para garantizar su independencia.

El Tribunal Pleno ha establecido criterios en el sentido de que la interpretación de los diversos preceptos que integran nuestra Ley Fundamental debe realizarse atendiendo a los principios y valores que la inspiran, atribuyendo a sus diversas normas un sentido congruente con ellos y relacionándolas en forma sistemática, pues constituye el parámetro de validez conforme al cual se desarrollará el orden jurídico nacional que

VOTO PARTICULAR EN LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD
126/2008 Y SUS ACUMULADAS 127/2008 Y 128/2008.

debe estar dotado de certidumbre, como se advierte de las siguientes tesis:

Novena Época

Registro: 175912

Instancia: Pleno

Tesis Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo : XXIII, Febrero de 2006

Materia(s): Constitucional

Tesis: P. XII/2006

Página: 25

“INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL. AL FIJAR EL ALCANCE DE UN DETERMINADO PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DEBE ATENDERSE A LOS PRINCIPIOS ESTABLECIDOS EN ELLA, ARRIBANDO A UNA CONCLUSIÓN CONGRUENTE Y SISTEMÁTICA. En virtud de que cada uno de los preceptos contenidos en la Norma Fundamental forma parte de un sistema constitucional, al interpretarlos debe partirse por reconocer, como principio general, que el sentido que se les atribuya debe ser congruente con lo establecido en las diversas disposiciones constitucionales que integran ese sistema, lo que se justifica por el hecho de que todos ellos se erigen en el parámetro de validez al tenor del cual se desarrolla el orden jurídico nacional, por lo que de aceptar interpretaciones constitucionales que pudieran dar lugar a contradecir frontalmente lo

establecido en otras normas de la propia Constitución, se estaría atribuyendo a la voluntad soberana la intención de provocar grave incertidumbre entre los gobernados al regirse por una Norma Fundamental que es fuente de contradicciones; sin dejar de reconocer que en ésta pueden establecerse excepciones, las cuales deben preverse expresamente y no derivar de una interpretación que desatienda los fines del Constituyente.”

Novena Época

Registro: 196537

Instancia: Pleno

Tesis Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo : VII, Abril de 1998

Materia(s): Constitucional

Tesis: P. XXVIII/98

Página: 117

“INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN. ANTE LA OSCURIDAD O INSUFICIENCIA DE SU LETRA DEBE ACUDIRSE A LOS MECANISMOS QUE PERMITAN CONOCER LOS VALORES O INSTITUCIONES QUE SE PRETENDIERON SALVAGUARDAR POR EL CONSTITUYENTE O EL PODER REVISOR. El propio artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos autoriza, frente a la insuficiencia u oscuridad de la letra de la ley, utilizar mecanismos de interpretación jurídica. Al desentrañar el sentido

y alcance de un mandato constitucional deben privilegiarse aquellos que permitan conocer los valores o instituciones que se quisieron salvaguardar por el Constituyente o el Poder Revisor. Así, el método genético-teleológico permite, al analizar la exposición de motivos de determinada iniciativa de reforma constitucional, los dictámenes de las Comisiones del Congreso de la Unión y el propio debate, descubrir las causas que generaron determinada enmienda al Código Político, así como la finalidad de su inclusión, lo que constituye un método que puede utilizarse al analizar un artículo de la Constitución, ya que en ella se cristalizan los más altos principios y valores de la vida democrática y republicana reconocidos en nuestro sistema jurídico.”

Concretamente, en materia electoral, el Tribunal Pleno ha establecido que el análisis de las leyes en tal materia, debe realizarse acudiendo a los principios rectores y valores democráticos previstos en los artículos 41 y 116, fracción IV, constitucionales y, concretamente, que la conformación y actuación de las autoridades electorales estatales se rigen por tales principios. Las tesis relativas textualmente señalan:

Novena Época

Registro: 175294

Instancia: Pleno

Tesis Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo : XXIII, Abril de 2006

Materia(s): Constitucional

Tesis: P. XXXVII/2006

Página: 646

“MATERIA ELECTORAL. PARA EL ANÁLISIS DE LAS LEYES RELATIVAS ES PERTINENTE ACUDIR A LOS PRINCIPIOS RECTORES Y VALORES DEMOCRÁTICOS PREVISTOS EN LOS ARTÍCULOS 41 Y 116, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que para el análisis de las leyes electorales es pertinente acudir a los principios rectores y valores democráticos previstos en los artículos 41 y 116, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como puntos de partida de los criterios de validez que orientan el examen de ese tipo de normas, pues para verificar el apego de las leyes secundarias a la Norma Fundamental, además de atender a lo que ésta textualmente establece, también deben observarse los postulados esenciales que contiene, los cuales sirven de guía para cimentar ulteriores razonamientos que integren un orden jurídico armónico, el cual guardará uniformidad y consistencia en relación con los fines que persigue el sistema electoral mexicano. Por tanto, es irrelevante que algunas disposiciones que contienen esos principios rectores y valores democráticos no sean exactamente aplicables al caso concreto por referirse a supuestos jurídicos diversos, ya que la concisión de dichas normas

impide reiterar literalmente dichos conceptos fundamentales a cada momento, de manera que corresponde al Máximo Tribunal del país extraerlos de los preceptos constitucionales para elevarlos a categorías instrumentales o finales de interpretación, de modo tal que la propia Constitución sea la causa eficiente de toda resolución, no únicamente por su semántica, sino también conforme a sus propósitos.”

Novena Época

Registro: 184965

Instancia: Pleno

Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo : XVII, Febrero de 2003

Materia(s): Constitucional

Tesis: P./J. 1/2003

Página: 617

“AUTORIDADES ELECTORALES ESTATALES. SU ACTUACIÓN Y CONFORMACIÓN ORGÁNICA SE RIGEN POR LOS PRINCIPIOS ESTABLECIDOS EN EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN IV, INCISO B), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. El artículo 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que las Constituciones y leyes de los Estados deben garantizar que la función electoral a cargo de las autoridades electorales se rija por los principios rectores de legalidad, imparcialidad, objetividad,

certeza e independencia. Ahora bien, de la interpretación gramatical y teleológica de ese precepto, se advierte que el alcance de la citada norma constitucional, no sólo consiste en que el legislador local deba establecer en sus normas todas las disposiciones necesarias para que en el ejercicio de sus funciones las autoridades electorales se rijan por dichos principios, sino que también comprende la conformación orgánica de esos entes, dado que los principios antes mencionados fueron establecidos atendiendo a la naturaleza y características que deben de poseer las autoridades electorales en cuanto que son responsables del desarrollo de procesos electorales confiables y transparentes. Así, debe estimarse que los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia a que alude la Constitución Federal, tienen como finalidad tanto la salvaguarda del actuar de las autoridades electorales estatales, como la conformación de las mismas.”

Partiendo de lo anterior, es claro que en tanto en la función de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos como en la conformación del órgano encargado de ello rigen los principios rectores de la materia electoral, de los cuales resulta relevante en el caso el relativo a la independencia, concretamente la de los servidores públicos que integrarán el órgano técnico que realizará esta función.

**VOTO PARTICULAR EN LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD
126/2008 Y SUS ACUMULADAS 127/2008 Y 128/2008.**

La porción normativa de la fracción IV del artículo 25 de la Constitución Política del Estado de Durango, impugnada en las acciones de inconstitucionalidad, dispone:

“El Consejo Estatal Electoral integrará una Comisión de Fiscalización que tendrá a su cargo la recepción y revisión integral de los informes que presenten los partidos respecto del origen y monto de los recursos que reciben por cualquier modalidad de financiamiento, así como su destino y aplicación.”

Ahora bien, los artículos 3, fracción VII, y 93 de la Ley Electoral para el Estado de Durango establecen:

“Artículo 3

1. Para los efectos de esta ley se entenderá por:

...

VII. Comisión de Fiscalización: La Comisión de Fiscalización de la Transparencia, Origen y Aplicación del Financiamiento Público y Privado del Consejo Estatal;

...”

“Artículo 93

1. La Comisión de Fiscalización, estará integrada por:

I. Tres consejeros electorales designados por el Pleno del Consejo Estatal con derecho a voz y voto. El propio consejo determinará quién debe fungir como presidente de la comisión; y

II. El Secretario del Consejo, quien fungirá como Secretario de la Comisión y tendrá derecho a voz.”

Como se advierte, la Comisión de Fiscalización, denominada Comisión de Fiscalización de la Transparencia, Origen y Aplicación del Financiamiento Público y Privado del Consejo Estatal, se integrará por tres consejeros electorales designados por el Pleno del Consejo y el Secretario del Consejo Estatal Electoral, quien fungirá como secretario de la Comisión y sólo tendrá derecho a voz, siendo el propio Consejo Estatal Electoral el que determinará quien fungirá como presidente de la Comisión.

Es claro así, que la Comisión de Fiscalización no cumple con el principio rector de independencia en la materia, pues al encontrarse conformado por Consejeros Electorales y el Secretario del Consejo (con derecho a voz), no constituye un órgano técnico y autónomo.

El artículo 25 de la Constitución Política del Estado de Durango remite a la ley en cuanto a los requisitos que deberán satisfacer los Consejeros Electorales del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de la entidad al establecer que:

“Los Consejeros Electorales del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango, deberán satisfacer los requisitos que señale la ley y serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros de la legislatura, de entre los aspirantes que hayan atendido la convocatoria previamente emitida por el Congreso del Estado. La ley señalará las reglas y el

procedimiento correspondientes para la elección y, en su caso ratificación. Durante los recesos del Congreso del Estado, para la elección de los Consejeros Electorales, se convocará a un periodo extraordinario de sesiones, por lo que la designación será una decisión soberana del Congreso, en materia electoral...”

Ahora bien, la Ley Electoral para el Estado de Durango consigna en su numeral 112, apartado 1, los requisitos que deberán reunir los Consejeros Electorales:

“Artículo 112

1. Los Consejeros Electorales del Consejo Estatal, deberán reunir los siguientes requisitos:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles. En el caso de ser originario del Estado deberá tener una residencia efectiva, de cinco años anteriores al día en que fuere propuesto, y de no ser así, deberá tener una residencia efectiva de diez años anteriores al día en que fuere propuesto;

II. Contar con credencial para votar con fotografía y estar inscrito en la lista nominal;

III. Tener más de treinta años de edad, el día de la designación;

IV. Poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de nivel licenciatura y tener conocimientos en materia político electoral;

V. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por sentencia ejecutoria por delito alguno, salvo que hubiese sido de carácter no intencional o imprudencial;

VI. No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirigencia en los comités nacionales, estatales o municipales, o equivalente de un partido político, de organismos, instituciones, colegios o agrupaciones ciudadanas afiliadas a algún partido político, o representante de partido político ante los organismos electorales, en los últimos tres años;

VII. No haber sido registrado como candidato a cargo alguno de elección popular en los seis años anteriores a la designación; y

VIII. No ser Secretario, subsecretario o Director en la administración pública estatal o municipal, Procurador o subprocurador de Justicia del Estado, Oficial Mayor, titular de la Entidad o director de área del Congreso del Estado, a menos que se separe de su encargo, un año antes al día de su nombramiento.”

Del anterior precepto transcrito deriva que no se exige para ser consejero electorales tener conocimiento en fiscalización de recursos, sino sólo el tener título profesional de nivel licenciatura y conocimientos en materia político-electoral.

Así, la Comisión de Fiscalización de la Transparencia, Origen y Aplicación del Financiamiento Público y Privado del Consejo Estatal del Instituto Electoral y de Participación

**VOTO PARTICULAR EN LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD
126/2008 Y SUS ACUMULADAS 127/2008 Y 128/2008.**

Ciudadana del Estado de Durango no estará conformado por técnicos en la materia.

De igual manera, al encontrarse conformada la Comisión de Fiscalización por Consejeros, no tendrá autonomía de gestión de sus recursos materiales y humanos, ni por tanto, independencia.

Consecuentemente, considero que la porción normativa impugnada del artículo 25 de la Constitución Política del Estado de Durango debió declararse inconstitucional, pues al prever la estructura y conformación de la Comisión de Fiscalización, no lo hizo sujetándose a los principios rectores en la materia, en tanto no se encuentra prevista como un órgano técnico con autonomía de gestión de sus recursos humanos y materiales que garantice su absoluta independencia, sino que prevé su conformación por los propios Consejeros, con lo cual se compromete seriamente tal independencia así como la especialización requerida para el ejercicio de la función.

MINISTRO SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO