

ÍNDICE

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL LUNES 7 DE JULIO DE DOS MIL OCHO.

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

1

NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN DEBATE, Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS
61/2008 Y SUS ACUMULADAS 62/2008, 63/2008, 64/2008 Y 65/2008	<p style="text-align: center;">LISTA OFICIAL EXTRAORDINARIA NUEVE DE 2008.</p> <p>ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD promovidas por los Partidos Políticos Nacionales Convergencia, del Trabajo, Nueva Alianza, Alternativa Socialdemócrata Campesina y Verde Ecologista de México en contra del Congreso de la Unión y otras autoridades, demandando la invalidez del Decreto por el que se expidió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 2008.</p> <p>(PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS)</p>	<p style="text-align: center;">3 A 100 EN LISTA.</p>

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL EN PLENO

SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA, CELEBRADA EL LUNES 7 DE JULIO DE DOS MIL OCHO.

A S I S T E N C I A:

PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:

GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA.

SEÑORES MINISTROS:

SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO.

JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ.

MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS.

JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS.

GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL.

JOSÉ DE JESÚS GUDIÑO PELAYO.

MARIANO AZUELA GÜITRÓN.

SERGIO ARMANDO VALLS HERNÁNDEZ.

OLGA MA. DEL CARMEN SÁNCHEZ CORDERO.

JUAN N. SILVA MEZA.

(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 10:45 HORAS).

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se abre la sesión.

Señor secretario, sírvase dar cuenta con los asuntos del día.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor, con mucho gusto.

Se somete a la consideración de los señores ministros el proyecto del acta relativa a la sesión pública número sesenta y siete, ordinaria, celebrada el jueves tres de julio en curso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A su consideración el acta señores ministros.

No habiendo comentarios, les consulto su aprobación en votación económica.

(VOTACIÓN FAVORABLE)

QUEDÓ APROBADA EL ACTA SECRETARIO.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:
Sí señor

**ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD
NÚMERO 61/2008 Y SUS ACUMULADAS
62/2008, 63/2008, 64/2008 Y 65/2008,
PROMOVIDAS POR LOS PARTIDOS
POLÍTICOS NACIONALES
CONVERGENCIA, DEL TRABAJO,
NUEVA ALIANZA, ALTERNATIVA
SOCIALDEMÓCRATA CAMPESINA Y
VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO, EN
CONTRA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN
Y OTRAS AUTORIDADES,
DEMANDANDO LA INVALIDEZ DEL
DECRETO POR EL QUE SE EXPIDIÓ EL
CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y
PROCEDIMIENTOS ELECTORALES,
PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE
LA FEDERACIÓN EL CATORCE DE
ENERO DE DOS MIL OCHO.**

La ponencia es del señor ministro José Fernando Franco González Salas.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro ponente.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor presidente.

Señoras y señores ministros, quería solicitarles y hacer un planteamiento específico respecto de las páginas mil ciento noventa y dos a mil doscientos once del proyecto que se les repartió.

Como ustedes recordarán, este proyecto se repartió antes de que este Pleno se pronunciara ya en definitiva sobre las Acciones de Inconstitucionalidad que interpusieron dos partidos políticos en contra de la reforma constitucional; consecuentemente, el tema todavía se encontraba sub judice, toda vez que este Pleno

sobreseyó respecto de esas Acciones de Inconstitucionalidad y consecuentemente los textos constitucionales quedaron incólumes, yo quería plantearles que retiremos del proyecto todas las consideraciones que se hacen a mayor abundamiento en esas hojas, por salir sobrando en este momento, dado que el texto del Código, como se expresa en el proyecto, es perfectamente conteste con el texto del artículo 41 constitucional. Entonces, quería someter antes del debate de los contenidos de este tema, señor presidente, señoras y señores ministros, la posibilidad de que autorizaran a que esto se tuviera ya por no puesto en el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Sí señor presidente, en cuanto a la solicitud del ministro Franco, yo estoy completamente de acuerdo, quisiera; es decir, en el momento me reservara usted el uso de la palabra para hacer algunas consideraciones sobre la parte que sobrevive del proyecto del señor ministro Franco, pero en cuanto él lo plantea, yo creo que es adecuado.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿Algún otro comentario?
Señor ministro Silva Meza.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Más que comentario, la precisión de las páginas, si es tan amable el señor ministro.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Cómo no, mil ciento noventa y dos, a partir de “no obstante lo anterior”, hasta la página mil doscientos once.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿Algún otro comentario de los señores ministros?

Entonces, el señor ministro modifica su proyecto suprimiendo la parte que ha dicho, y con esta reducción queda a consideración el tema de los criterios para distribuir el tiempo en radio y televisión.

¿Algún comentario de los señores ministros?

Entiendo que estamos todos en favor del proyecto, se los consulto a mano levantada como intención de voto, por favor.

(VOTACIÓN FAVORABLE)

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor ministro presidente, hay unanimidad manifestación de intención de voto en favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Usted reservó una intervención señor ministro.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Sí señor presidente.

Gracias señor presidente.

Voy a leer una nota en relación al problema del régimen de acceso a radio y televisión, porque me parece un asunto, por un lado, de la mayor importancia; por otro lado, me parece que es un tema en el cual han surgido muy diversas confusiones sobre el alcance de este precepto, y también porque tengo una pequeña diferencia con la propuesta que nos hace el señor ministro Franco.

Antes de precisar los temas relacionados con la constitucionalidad de los artículos impugnados, me parece necesario esclarecer lo que establece el artículo 41 constitucional, en materia de acceso a radio y televisión, y qué es lo que no establece o no regula.

Este punto es importante, a mi juicio, puesto que sólo a partir de una determinación previa de los temas que acabo de enunciar, puede llegarse a realizar un juicio de constitucionalidad como en

seguida lo propondré. Adicionalmente, y en la función pedagógica que en ocasiones nos ha recordado el ministro Azuela debemos cumplir, creo que servirá para aclarar muchas de las dudas o, de plano, errores de apreciación en que han incurrido algunos integrantes de la sociedad en las semanas anteriores.

Cabe aclarar que el juicio que estoy realizando aquí es sólo de carácter interpretativo y en modo alguno de carácter constitucional, ello debido a que la semana pasada la mayoría de los ministros determinó que el tema relativo a las reformas constitucionales no sería materia de estas acciones.

Ahora bien, a mi juicio, la reforma constitucional no afecta ni directa ni indirectamente a la sociedad civil, ya que solamente se dirige a evitar la contratación de radio y televisión por parte de los partidos políticos, así como la contratación específica de propaganda política; esto es, de mensajes políticos por individuos que no emiten su opinión de manera libre sino por encontrarse directamente relacionados con los medios y sus fuentes de ingresos.

Del artículo 41, fracción III, Apartado A, inciso g), segundo párrafo, de la Constitución, que dice –y cito–: “Los partidos políticos en ningún momento podrán contratar o adquirir por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión” se desprende la única prohibición absoluta de la reforma en este tema, la cual está dirigida a los partidos políticos y busca evitar toda contratación o adquisición directa por parte de éstos, de tiempo en cualquier modalidad de radio y televisión.

Del artículo 41, fracción III, Apartado A), inciso g), tercer párrafo, de la Constitución, que dice: “Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión, dirigida a influir en las preferencias electorales

de los ciudadanos ni a favor o en contra de los partidos políticos o de candidatos a cargo de elección popular” fin de la cita, se desprende otra prohibición bastante más específica y que, además, debe quedar constreñida de manera fuerte para que pueda ser conforme con un entendimiento sistemático de los artículos constitucionales.

La interpretación por parte de la Suprema Corte de la anterior prohibición debe ser, a mi juicio, particularmente sensible a problemas de libertad de expresión, en particular a la libertad de expresión para la formación de opinión pública, la cual goza de los estándares más altos de protección al ser fundamento para que los ciudadanos tomemos decisiones informadas sobre los individuos que nos representan, y conformen la base de un debate público, robusto sobre temas de alta relevancia nacional y social.

En este sentido, y como presupuesto básico de interpretación de todo texto jurídico con un cierto grado de codificación, la interpretación de la Constitución no puede ser más que sistemática para que el texto tenga un significado como un todo coherente, y no como un amasijo de materias aisladas sin ninguna conexión entre sí.

En particular, lo que llamamos parte dogmática de la Constitución, esto es, el conjunto de los derechos fundamentales como contenido material del texto constitucional, debe informar la totalidad de las interpretaciones de todos los demás artículos que componen el texto, y esto no tiene que ver con ninguna tesis o teoría constitucional particular más o menos garantista, sino con la naturaleza misma del texto como conjunto de normas complejas codificadas.

En este sentido, el término propaganda utilizado en la prohibición constitucional debe ser, como lo decía hace un rato, entendido de un modo restrictivo, ya que de lo contrario se estaría en la posibilidad de vulnerar expresiones protegidas por el artículo 6° constitucional, y de esta forma disminuir la capacidad ciudadana, para estar plenamente informados para la formación de su opinión pública con fines a la elección de representantes populares.

La interpretación del término “propaganda”, tendrá que realizarse en este contexto, estableciendo con la mayor claridad las condiciones de aplicación de la prohibición, respetando los siguientes parámetros:

a).- El término “propaganda” del artículo 41 constitucional, sólo se refiere a aquella transmitida en radio y televisión, y no a ningún tipo de comunicación escrita o transmitida en cualquier otro medio.

b).- Lo que se identifica en el artículo constitucional, es el medio por el que se transmite, y no el formato del mensaje. Esto quiere decir que no todo mensaje en formato audiovisual, estaría incluido en la prohibición.

c).- La transmisión de la información tiene que haber sido contratada con el medio en cuestión, y no transmitida libremente por éste, por contener interés noticioso o de análisis político.

d).- El término “propaganda”, en este contexto, tiene que vincularse forzosamente con una campaña política para mantener o acceder al poder, esto es, a un puesto de elección popular y a la concepción de los individuos como electores; y

e).- El término “propaganda” se refiere a la transmisión, por los medios mencionados, de este tipo de información de manera sistemática o seriada para influenciar a un gran número de

personas y no simplemente un mensaje aislado que contiene la opinión de un individuo sobre un tema en particular.

Resumiendo, lo anterior significa que el término “propaganda”, debe referirse exclusivamente a la información contratada para su transmisión por medio de radio o televisión con fines de difundir, de manera sistemática o seriada, cualquier mensaje encaminado a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos.

De este modo, podemos afirmar que las prohibiciones establecidas constitucionalmente, de ninguna manera afecta a los miembros de la sociedad civil que producen mensajes y opiniones con contenido político, sino directa y particularmente a los medios que lo difunden, en concreto, a las empresas o personas morales que son propietarios del medio de comunicación masivas, conocidas como radio y televisión.

La sociedad civil, mantiene en todo tiempo la posibilidad de expresar sus opiniones políticas en el sentido que consideren conveniente, ya sea por medios escritos o por medio de la radio y la televisión, mientras los mensajes y opiniones no sean contratados de manera específica y sean transmitidos de manera libre por los medios en cuestión, como lo son, mensajes y opiniones políticas libremente formulados.

Una vez sentadas las bases interpretativas de lo que a mi entender contiene el artículo 41 constitucional a partir de la reforma, me parece que me encuentro capacitado para emitir un juicio específico sobre la constitucionalidad de las disposiciones legales, no constitucionales, legales, que contienen los distintos artículos a los cuales acabo de dar un sentido interpretativo general.

De esta forma difiero de la propuesta del proyecto, de reconocer la validez íntegra del artículo 49 del COFIPE, en virtud de que en mi opinión, existen algunas porciones, y quiero destacarlo, porciones normativas de dicho precepto, específicamente en el párrafo tercero, que resultan contrarias al texto constitucional.

Como ya lo mencioné, en el artículo 49 del COFIPE, se regula lo concerniente al uso de la radio y la televisión en materia electoral, estableciéndose en los párrafos tercero y cuarto, distintas prohibiciones o limitaciones a los partidos políticos, precandidatos y candidatos a cargo de elección popular, los dirigentes y afiliados a un partido político, y en general, a cualquier ciudadano.

En el proyecto se sostiene que dicho precepto es válido, toda vez que la comparación de los textos de las disposiciones constitucionales y legales, aplicables, permite arribar a la conclusión de que no hay incompatibilidad entre ambas, en virtud de que el COFIPE se reitera en lo substancial, lo establecido en el artículo 41, fracción III, Apartado A, de la Constitución.

Al respecto, y teniendo presente que por tratarse de limitaciones relacionadas con la libertad de expresión y el derecho a la información, la interpretación que brindemos a estas limitaciones debe ser, como ya lo dije, restrictiva, es decir, de entre todas las interpretaciones posibles, debemos optar por aquélla en la que se restrinja en la menor medida posible los referidos derechos, el primer supuesto del que debemos partir es que el texto legal no puede establecer limitación adicional alguna a las expresamente previstas en el texto constitucional.

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 41 constitucional, fracción III, Apartado A, inciso g), párrafo segundo y tercero, los partidos políticos en ningún momento podrán contratar o adquirir por sí o por

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

Por su parte los párrafos tercero y cuarto del artículo 49 del COFIPE establecen —y los voy a leer para poder construir mi argumentación—

“Tercero. Los partidos políticos precandidatos y candidatos a cargo de elección popular, en ningún momento podrán contratar o adquirir por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión; tampoco podrán contratarlos dirigentes y afiliados a un partido político o cualquier ciudadano, para su promoción personal con fines electorales, la violación a esta norma será sancionada en los términos dispuestos en el Libro Séptimo de este Código”.

El párrafo cuarto y cito dice lo siguiente: “Ninguna persona física o moral sea a título propio o por cuenta de terceros podrá contratar propaganda en radio y televisión, dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular; queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de propaganda contratada en el extranjero, las infracciones a lo establecido en este párrafo serán sancionadas en los términos de lo dispuesto en el Libro Séptimo de este Código”.

Si analizamos con detenimiento los párrafos precedentes y los comparamos con el texto constitucional, es posible advertir que en

el caso del párrafo cuarto, efectivamente no se está más que reiterando lo establecido en la Constitución, de hecho este párrafo está redactado en términos casi idénticos a los del artículo 41 constitucional, fracción III, Apartado A, inciso g), párrafo tercero; en cambio, en el numeral tercero del artículo 49 del COFIPE sí se amplían las limitaciones establecidas constitucionalmente, al añadirse prohibiciones no contempladas en el texto constitucional; en el párrafo tercero en estudio se establecen tres supuestos normativos distintos a saber: “Primero.- los partidos políticos precandidatos y candidatos a cargos de elección popular en ningún momento podrán contratar o adquirir por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión. Segundo.- Tampoco podrán contratarlos dirigentes y afiliados a un partido o cualquier ciudadano para su promoción personal con fines electorales. Tercero.- La violación a esa norma será sancionada en los términos dispuestos en el Libro Séptimo de este Código”.

En mi opinión, el primer supuesto es contrario a la Constitución, pues mientras ésta última exclusivamente dispone que los partidos en ningún momento podrán contratar o adquirir por sí o por terceras personas tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión, en el párrafo tercero del artículo 49 del COFIPE el Legislador extiende dicha prohibición a los precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, y aquí es donde está la diferencia central; en consecuencia, me parece que debe declararse la invalidez del párrafo tercero del precepto legal en cuestión, en la porción normativa en la que se contempla a los precandidatos y candidatos a cargos de elección popular; en cuanto al segundo supuesto normativo, en el que se prohíbe a los dirigentes y afiliados a un partido político o cualquier ciudadano contratar tiempos de radio y televisión para su promoción personal con fines electorales, me parece que la prohibición respectiva encuentra su fundamento en el párrafo tercero del artículo 41 fracción III, Apartado, A, inciso g)

constitucional, en el que se dispone que ninguna persona física o moral sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular, en relación con este punto, considero que la prohibición para que los ciudadanos en general y los dirigentes y afiliados a un partido político en lo particular, contraten tiempos de radio y televisión para su promoción personal con fines electorales, constituye una consecuencia de la limitación prevista en el párrafo tercero del artículo 41 fracción III, Apartado A, inciso g), constitucional en el que se señala, que ninguna persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda de radio y televisión, dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos ni a favor o en contra de los partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. Lo anterior en virtud de que, desde mi punto de vista, toda promoción personal con fines electorales tiene como fin influir en las preferencias electorales de los ciudadanos de manera que la segunda prohibición anotada abarca a la primera.

Finalmente, el tercer supuesto normativo en el que se prohíbe la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero, no es más que una repetición de lo dispuesto en la última parte del párrafo tercero constitucional al que se ha hecho alusión, por lo cual estimo que es correcto declarar su validez.

Consecuentemente, ¿qué es lo que estoy proponiéndoles? Primero, me parece que valdría la pena señor presidente, si le parece bien al señor ministro Franco, que hiciéramos una interpretación sistemática del artículo 41 y cuáles son los alcances de ese artículo 41, en relación con el artículo 6° constitucional y la privación a la libertad de expresión o su relación, más que su

privación, su relación con la libertad de expresión; eso como un supuesto. En segundo lugar, a mí me parece que este párrafo tercero del artículo 49 del COFIPE, está incluyendo a dos sujetos que son los precandidatos y candidatos a cargos de elección popular y les está imponiendo la prohibición absoluta que les impone a los partidos políticos. Sin embargo, los precandidatos y candidatos a cargo de elección popular no están contemplados en la Constitución, están contemplados nada más en el párrafo cuarto, no en el tercero y por ende, sobre ellos hay una prohibición relativa y no absoluta.

¿Cómo se traduce esto? Los precandidatos y los candidatos a cargos de elección popular pueden como ciudadanos contratar tiempos en los medios de comunicación, pero no lo pueden hacer para efectos de su promoción electoral, que es lo que el párrafo cuarto está prohibiendo; es decir, aquí precandidatos y candidatos juegan como ciudadanos ordinarios y utilizan los medios de comunicación como les parezca, pero no para efectos de su promoción, ¿por qué?, porque esa es la restricción general que está establecida en el párrafo cuarto.

Creo entonces, que si se declara en el artículo 49, Apartado Tercero, la inconstitucionalidad de la porción normativa que dice: "Precandidatos y candidatos a cargo de elección popular", y se interpreta, la fracción III del artículo 41, que he venido señalado; en el sentido de que, estos precandidatos y candidatos sí pueden contratar tiempos, pero no para su promoción electoral. El sistema, me parece, que adquiere una sistematización completa y adicionalmente a eso, yo le sugeriría al señor ministro ponente, y si lo tuvieran a bien el resto de los señores ministros, que pudiéramos hacer una interpretación sistemática del artículo 41, porque a mi juicio, el artículo 41 no deja a los ciudadanos sin la posibilidad de expresarse políticamente, lo único que se está diciendo, es que no se puede contratar pautas, propaganda, que hay que definirla

también constitucionalmente en los medios de comunicación; pero de ninguna manera, entiendo yo, se nos está restringiendo ninguna libertad de expresión para que opinemos lo que mejor nos parezca, en términos del 6° constitucional.

Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Pues no deja de ser muy interesante la propuesta del señor ministro Cossío.

Es decir, la prohibición constitucional es que ningún ciudadano, entre ellos los precandidatos y los candidatos a cargos de elección popular puedan contratar propaganda de radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales; esta es la prohibición a los ciudadanos; en cambio para los partidos políticos, la prohibición es absoluta; los partidos políticos, en ningún momento podrán contratar o adquirir por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión, están imposibilitados de manera total. Sin embargo, en el punto tres del artículo 49, se somete a la misma prohibición tajante a los partidos políticos, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, impidiéndoles contratar o adquirir por sí o por terceras personas tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.

La observación del señor ministro Cossío, es que los precandidatos y candidatos, bien podrían contratar tiempos de radio y televisión para fines distintos a los de su promoción personal o, para como dice aquí, "preferencias y campañas dirigidas a influir en las preferencias electorales, pero los partidos políticos aunque no lleven esta finalidad, las contrataciones están fuera de toda posibilidad, es interesante esta conclusión de prosperar, nos llevaría a declarar inconstitucionalidad del párrafo tercero del artículo 49, en la parte que dice: "precandidatos y candidatos a cargos de elección

popular”; sobre la base de que están incluidos en el cuarto párrafo, cuando habla de ciudadanos en general.

¿Así le entendí bien, señor ministro?

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Sí señor, y gracias por la explicación.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Entonces, entendemos ahora, y estuvo de acuerdo el señor ministro Cossío, en que se eliminara todo el tratamiento, a mayor abundamiento, nada más, pero no está de acuerdo con la conclusión total de que el artículo 49, está apegado a la Constitución en su totalidad, él distingue esta porción normativa como inconstitucionalidad.

¿Creen los señores ministros que la podemos discutir en este momento, o reservamos este tema para tratarlo en la sesión de mañana, sobre esta propuesta interesante?

Señor ministro Valls.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Yo opinaría señor presidente, es muy interesante lo que nos acaba de plantear el ministro Cossío; y respondiendo a la pregunta que usted nos hace, yo pienso que debemos de reservar esto, “encorchetarlo” como solemos decir, y reflexionarlo, porque no vayamos a incurrir en que estemos viendo la constitucionalidad de la Constitución, el punto ahí es muy fino, y más vale que lo veamos con toda serenidad, con toda calma, lo reflexionemos y en la sesión del día de mañana, lo discutamos y lleguemos a algún punto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sí, creo que no es el caso de inconstitucionalidad de la Constitución, sino simplemente señala el ministro, que en este pequeño punto se aparta.

Señor ministro Gudiño.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: A mí me pareció muy interesante, el partir de una interpretación del artículo 41, que debe de ser, como bien lo dice el ministro Cossío, restrictiva, porque hay que hacerlo compatible con el artículo 6º; yo pediría que se “encorchetara”, se viera para la próxima sesión, pero, también pediría al ministro Cossío, si fuera tan amable de repartirnos el documento que leyó, para meditarlo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro ponente.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Señor presidente, yo como ponente estoy totalmente de acuerdo en incorporar el estudio, obviamente, quizás hubiera opiniones en algunos de sus puntos, pero darle ese enfoque creo que es muy valioso y ubica el tema.

En segundo lugar, estoy de acuerdo con el ministro Cossío, en que evidentemente, todo aquello que restringe derechos fundamentales tiene que verse con esa óptica necesariamente, y sí pediría, porque es totalmente novedoso el tema que nos plantea en esta ocasión, que lo pudiéramos dejar para mañana, porque me parece que hay que ver que tiene otras implicaciones, y las señalo: ¿Por qué? Porque esto está imbricado en toda la construcción de un esquema estructural, en donde campañas y precampañas están reguladas, sobre todo en lo que es materia de gastos y tiene que ver también con candidatos y precandidatos. Y por otro lado, tiene que ver con financiamiento en general, consecuentemente, sí creo que tiene varias aristas que valdría la pena ver con cuidado. Entonces, yo me sumaría a la propuesta de que lo dejemos en este momento reservado, para poder opinar el día de mañana sobre este tema.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Quisiera yo dar un ejemplo pragmático para entender la trascendencia de la propuesta del señor ministro Cossío.

Hubo un precandidato que es dueño de farmacias, si como tal queda sujeto a la prohibición de que no puede contratar radio ni televisión, bajo ninguna modalidad, hasta su propio giro mercantil estaba impedido para hacer el contrato, como lo están los partidos políticos, bajo ninguna circunstancia-modalidad de radio y televisión pueden contratar, esa es la extensión normativa de la Ley secundaria, en la interpretación restrictiva que él propone. Dice: si los quitamos del párrafo tercero, quedan en el párrafo cuarto: “con el impedimento de contratar propaganda dirigida a influir en las preferencias electorales, pero no otro tipo de contrataciones de radio y televisión”. Creo que es muy precisa la observación del ministro Cossío.

Señor ministro Azuela.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN.- Yo me sumo también a que esto lo dejemos para la sesión de mañana, porque se están comparando textos literales con textos literales, y para llegar a una interpretación completa, tanto de la reforma constitucional como de la reforma electoral en Ley secundaria, pues tenemos que ver exposiciones de motivos; procesos legislativos. Es decir, cuál fue realmente la intención al establecer esto.

No perdamos de vista que algo que no ha sido muy claramente regulado y que ahora parece que se pretende regular es lo de los precandidatos; como que los precandidatos podían irse por la libre, como se dice popularmente, y entonces habría que ver si se quiso dar un tratamiento especial o en realidad se estaba queriendo referir, tanto a precandidatos como a candidatos. Parecería que esto, pues facilita el que se muevan como precandidatos. Por qué,

pues porque aquí las situaciones son muy sutiles; que no hagan propaganda sobre ellos. Bueno, pues el mismo ejemplo que está dando el señor ministro presidente, pues podríamos considerarlo como que, aunque estuviera hablando de las farmacias, pues había una clara propaganda sobre él, pero en fin, yo creo que esto se debe meditar con cuidado.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Bien. Quiero significar también el concepto de invalidez: así declaro y con esta precisión no está plasmado, pero acordamos y tenemos la jurisprudencia de que hay suplencia de queja.

Señor ministro Silva Meza.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA.- Gracias. Dos observaciones.

Una.- El señor ministro ponente sugiere, y así lo aceptamos, que se elimine precisamente la interpretación que él hace del 41 y 6º, constitucional. El señor ministro Cossío propone una interpretación del 41 y 6º, constitucional. Dónde queda la supresión o va a quedar; está viva o ya finalmente se suprime en la que contiene el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Señor ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ.- Yo había entendido lo siguiente: las razones que da el señor ministro Franco tendrían que ver más con el problema de constitucionalidad de la Constitución. Aquí lo que a mí me parece que es extraordinariamente conveniente, por la complejidad que muchos actores han encontrado en el artículo 41, es que nosotros hagamos una interpretación del artículo 41, para que a partir de esa interpretación estemos en posibilidad de analizar cuáles son los alcances de las prohibiciones del artículo 49, del COFIPE. Como lo hemos señalado en varias ocasiones, no es posible realizar un juicio de control de regularidad constitucional si previamente no se determinan los

extremos constitucionales. Yo lo que les hice es una propuesta, jugando la relación entre el 41, y el 6º, que me parece es central. Yo lo que sí no podría admitir es que por exposiciones de motivos o cuestiones que haya, nosotros restrinjamos un derecho fundamental que es el 6º. Esto me parece que es central, y la única manera de relacionar dos preceptos constitucionales, no para hacer un juicio de constitucionalidad sobre ellos, sino una interpretación sistemática de ellos, es balancearlos, y decir qué cosas tiene el 6º, y qué tiene el 41, en esta metáfora para efectos de poderlos armonizar, y a partir de ahí tener una interpretación del 41, que nos permita después juzgar la constitucionalidad, entre otros, del artículo 49, del COFIPE. Esto me parece un tema central y qué bueno que lo pregunta el señor ministro Silva, porque hasta donde yo entendí el ministro Franco, no comprometiéndose necesariamente con esta redacción, pero sí decía: me parece central que podamos hacer una interpretación del 41, para después de allí inferir los juicios de constitucionalidad.

Yo, insisto, a mí me parece que el artículo 41, leído con cuidado y en su relación con el 6º, es mucho menos restrictivo de las posibilidades de libertad de expresión de lo que se ha comentado. Creo que es un artículo, no estoy juzgando su constitucionalidad, solo estoy haciendo una interpretación armónica de los preceptos, permite distintas formas de expresión; es cierto que cancela otras, pero permite distintas formas de expresión, y en este sentido entonces sí me parece que sería muy importante que lo dejáramos plasmado en este proyecto, señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Fernando Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor presidente. Sí, efectivamente yo solicité que se retirara la parte

considerativa de mi proyecto porque estaba sobre la base de una situación subjúdice, hoy en día tenemos textos constitucionales definitivos en ese sentido y me pareció totalmente atendible el planteamiento que hizo el ministro Cossío, porque no es en abstracto, aquí ya está haciendo una consideración de una interpretación del alcance de los textos constitucionales, entiendo, sistemáticamente vinculando todo lo que está en juego, pero también a la luz de lo que está impugnado en el caso concreto; y, consecuentemente por eso yo sigo considerando como lo dije al principio y le agradezco al ministro Cossío que lo haya recogido con reservas sobre algunas de las consideraciones, no para dar puntos de vistas, que vale la pena enmarcar esta discusión desde este punto de vista, porque finalmente el tema queda planteado que es fundamental como lo señalábamos, tiene muchas aristas, qué entendemos por candidato y precandidato; es decir, ya es una calidad específica y esto electoralmente no tiene más que una connotación, quien está buscando la precandidatura, quien está como candidato de un partido político, en fin, pero esto lo veremos el día de mañana, y por eso creo que sí es muy importante el planteamiento que hizo el ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señora ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor presidente. Yo nada más quería mencionar que el señor ministro Franco estaba ofreciendo retirar del texto del proyecto la parte relacionada con el análisis del artículo 6º constitucional, en virtud de que el argumento toral que está en la foja 1188 del proyecto, respecto de los artículos del COFIPE, que se refiere al acceso a radio y televisión, es que estos artículos están prácticamente acordes con el 41 constitucional; entonces él decía: si realmente son casi una copia del artículo 41 constitucional no tiene caso hacer un análisis del artículo 6º en materia de información, porque estamos diciendo que

es constitucional en función de que reproduce el artículo 41; sin embargo, lo que se presenta en este momento es un enfoque totalmente distinto, un tema no tratado en el proyecto, en el sentido de que ese párrafo tercero del artículo 49, lo que está determinando es: no solamente a los partidos políticos cuál es el acceso que van a tener a radio y televisión sino los candidatos y los precandidatos, que en opinión del señor ministro Cossío no están contemplados por el artículo 41 y que esto sí violenta como personas físicas su derecho a la información establecido en el artículo 6º constitucional; entonces, la aceptación del señor ministro Fernando Franco de analizar o de incluir en su momento la propuesta del señor ministro Cossío, yo creo que es algo ajeno a lo que él anteriormente había determinado eliminar, porque es una situación totalmente diferente en la que el proyecto abundaría en un aspecto no tocado con anticipación. Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Ministro Sánchez Cordero.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Gracias señor ministro presidente. Bueno, venimos muy glosadores el día de hoy, yo también quisiera glosar lo que le entendía al ministro Cossío, en ese sentido pienso que para arribar a lo que acaba de decir la ministra Luna Ramos, él hace una interpretación del 41, básicamente ya tiene él fijado un marco de referencia y de interpretación del propio artículo 41 en relación con el 6º, cuando menos eso fue lo que a mí me dejó la impresión de su exposición; entonces, en ese sentido, bueno, tendríamos que meditar dos cosas: primero, si el cotejo constitucional del COFIPE en relación al artículo 41 en esta parte que él señaló con toda precisión; y, dos, la interpretación que ya él le está dando al artículo 41, cuando menos ésa es la impresión que mí me dejó. Gracias presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien, el tema es muy interesante y creo que amerita que lo meditemos la tarde del día de hoy para poderlo discutirlo mañana, si les parece bien, lo dejamos pendiente de resolver este punto y continuamos con el tema siguiente.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Financiamiento.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: El financiamiento.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: No, era prohibición.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Otorgamiento del financiamiento público.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Es el otorgamiento de financiamiento público por conceptos y actividades específicas. Sobre este tema señores ministros. Señor ministro Azuela.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Aquí tengo yo el tema 17, que era el de las Libertades de Información y Expresión, en las fojas 1190, 1211.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Es lo que suprimió el señor ministro.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Bien, tema 18 es artículo 49, párrafo cuarto, relacionado con el 354 del COFIPE, en que violan derechos de asociación, de petición y de votar y ser votados, así como la libertad de expresión. Esto quedaría comprendido en lo que estamos dejando para mañana.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sí, no se habló de eso, señor ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor presidente, yo creo que podríamos ir directamente al tema 5, está en la página 1229 del proyecto, que se enuncia como Otorgamiento de Financiamiento Público por Concepto de Actividades Específicas, porque lo que está señalando el ministro Azuela, está comprendido en todo el 49, creo que es mejor dejarlo todo y pasar al siguiente tema señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Todo el 49, están de acuerdo los señores ministros.

(VOTACIÓN FAVORABLE)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Entonces vamos al tema 5º: Otorgamiento de Financiamiento Público por Concepto de Actividades Específicas, páginas 1229 a 1261 del proyecto, a su consideración.

Señor ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Yo nada más una propuesta, el señor ministro Franco y con razón nos está diciendo que hay una semejanza en la página 1230 del proyecto, en cuanto a los porcentajes, y después se hace un estudio entre los porcentajes que establece la Constitución y que establezca la Ley, y después se hace un estudio de equidad. Creo que podríamos suprimir el estudio de equidad porque ese justamente está establecido en la Constitución, y no le encontraría yo justamente ese sentido.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro ponente.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: No tengo ningún inconveniente señor presidente, en realidad esto obedecía a la misma lógica que indique anteriormente, a la situación bajo la cual se hizo el proyecto. Consecuentemente, si así lo decide el Pleno, no tengo inconveniente en suprimir esa parte también.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Aceptado por el señor ministro ponente suprimir la referencia al tema de equidad porque ya viene en la Constitución, hay comentarios. Señor ministro Aguirre.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias, a mí me parece bien, no es tan importante, pero la verdad es que quien acciona, aduce falta de equidad. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Pero se ajusta a un porcentaje establecido en la Constitución, y en esa medida, el argumento es que no podríamos juzgar la constitucionalidad de la Constitución.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Así es.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Entonces, no advirtiendo ninguna manifestación en contra de la propuesta del proyecto modificado en este tema, les consulto a mano levantada su intención de voto a favor del proyecto.

(VOTACIÓN FAVORABLE)

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor ministro presidente, hay manifestación unánime de intención de voto en favor de esa parte del proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Vamos al tema 6º. Exclusión a las Agrupaciones Políticas Nacionales del Financiamiento Público Ordinario, y que no se precisa cuál es éste páginas 1262 a la 1282. Creo que tuvimos ya un precedente donde se excluyeron de

financiamiento público a las agrupaciones políticas nacionales, pero está a la consideración del Pleno el tema.

Si no hay manifestaciones, les consulto a mano levantada la intención de voto a favor del proyecto.

(VOTACIÓN FAVORABLE)

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor ministro presidente, hay manifestación unánime de intención de voto en favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Tema 7º. Requisitos para Constituir Nuevos Partidos Políticos solo cada seis años, páginas 1283 a la 1330. Está a consideración de los señores ministros.

Señor ministro Góngora.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: El proyecto propone reconocer la validez constitucional del artículo 28, párrafo primero del Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales, conforme al dictamen que les pasé desde hace varios días, estoy mencionando. Este precepto establece en síntesis, que para formar un partido político, las organizaciones interesadas deben notificar su propósito al Instituto Federal Electoral, en el mes de enero del año siguiente al de la elección presidencial, esto es en términos más simples que sólo podrá intentarse la formación de nuevos partidos políticos cada seis años y sólo durante el mes de enero ¿qué argumentos esgrime el proyecto? Los siguientes argumentos: el Constituyente permanente -dice el proyecto- delegó al Legislador ordinario la responsabilidad de establecer las formas específicas que deben reunir los ciudadanos que participarán en el proceso electoral por lo que al expedir la norma general que se impugna, es evidente que ésta contiene esas formas específicas a las que se

refiere el artículo 41 constitucional, delegación cuyo ejercicio está sujeto a criterios de razonabilidad, el precepto -dice el proyecto- sólo regula la forma y términos en que los citados entes políticos puedan participar en un proceso electoral determinado, sin hacer nugatorio en esencia el derecho que tiene para formar un nuevo partido político, pues éste es creado con el rango de legislación secundaria y por ende con las restricciones, modalidades y condiciones que el Legislador quiso imprimirle -dice el proyecto- no se hace imposible, no se hace imposible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, pues los requisitos que exige la norma general que se combate de ninguna manera resultan excesivos, sino que por el contrario atienden a criterios de razonabilidad, por lo que si la norma general impugnada condiciona la creación de partidos a cada seis años, precisamente atiende a que para la creación de un partido político se demuestre una real representatividad y permanencia y por tanto, no resulta inconstitucional -y por último dice el proyecto- el artículo 28, párrafo primero del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, materia de análisis no es retroactivo ya que no afecta derechos adquiridos de ningún sujeto y sus efectos se producen hacia el futuro, no comparto el sentido del proyecto pues considero que el derecho de crear partidos políticos no es un derecho creado por la ley, sino un derecho fundamental que está regulado en los artículos 9 y 35 fracción II de la Constitución Federal, que al tutelar la libre asociación en materia política de los ciudadanos mexicanos conlleva también un derecho fundamental a crear partidos políticos, en tanto que estos 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 estos al ejercicio del poder público. En esta tesitura no veo en la creación de partidos políticos sólo una delegación al Legislador sujeta a criterios de razonabilidad como lo hace el proyecto, sino un derecho fundamental que sólo puede ser

limitado por el Legislador con base en un juicio de proporcionalidad estricto, el derecho a constituir partidos y organizaciones políticas, formar parte de ellos y difundir sus ideas y programas, tiene la naturaleza de un derecho fundamental de origen constitucional atribuido a todo ciudadano con miras a que pueda participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, el cual encuentra sustento en los artículos 9, 35 y 41 de la Constitución Federal.

En esta tesitura, la restricción a este derecho fundamental, debe estar orientada a satisfacer un interés público imperativo; de manera que, entre varias opciones para alcanzar ese objetivo, el Legislador debe escoger aquélla que restrinja en menor escala el derecho protegido, sin que sea suficiente que se demuestre, por ejemplo: que la ley cumple con un propósito útil u oportuno. La restricción debe ser proporcionada al interés que la justifica y ajustarse estrechamente al logro de ese legítimo objetivo.

Con base en lo anterior, realizo el juicio de proporcionalidad de la norma. Primero. Lo que primero debemos preguntarnos es, si la adopción de un plazo de un mes cada seis años, para la formación de partidos políticos, persigue un fin constitucionalmente legítimo; al respecto cabe señalar, que en la exposición de motivos, se sostuvo lo siguiente: -cito la exposición de motivos- “a fin de que dicho sistema no siga sujeto a la inestabilidad que se provoca con el potencial registro de nuevos partidos cada tres años; y vista la experiencia que se ha cursado desde mil novecientos noventa, marcada por el carácter efímero de la mayoría de las organizaciones a las que en su momento se otorgó el registro legal, como partidos políticos, se propone: que la apertura del proceso respectivo se realice cada seis años, en el año posterior al de la elección presidencial.

De igual manera, proponemos que el derecho constitucional de asociación política, se reglamente en el COFIPE de una forma amplia, no restrictiva, como corresponde a un derecho fundamental; para tal objetivo, se propone regresar al texto previo a la última reforma en esta materia, en dos mil tres, para que toda organización de ciudadanos, en los términos que señale la ley, quede en aptitud de solicitar registro como partidos políticos, respetando la misma posibilidad para las agrupaciones políticas nacionales, respecto de las cuales, se considera la pertinencia de realizar varios ajustes al marco legal, hasta ahora vigente”. Hasta ahí, la cita de la exposición de motivos.

De lo anterior, tenemos que en la reforma legislativa, se toman dos decisiones: Primera, que la apertura del proceso de formación de nuevos partidos políticos, se realice cada seis años, a fin de que el sistema no siga sujeto a la inestabilidad que se provoca con el potencial registro de partidos cada tres años; además, en atención a la vida efímera de algunos partidos políticos. Segunda, regresar al texto previo a la reforma de dos mil tres, permitiendo que cualquier organización de ciudadanos, pueda aspirar a registrarse como partido político. Aun cuando la segunda determinación no es impugnada, me permite recordar el voto particular que formulé en la Acción de Inconstitucionalidad 6/2004 y su acumulada 9/2004, por la restricción injustificada del derecho fundamental de asociación.

En virtud de que en esa reforma, sólo se dejaba a las agrupaciones políticas, aspirar a ser partidos políticos, con la reforma, el Legislador, atendiendo a la naturaleza de derecho fundamental, enmienda su postura, y permite que cualquier organización ciudadana, pueda aspirar a ser partido; sin embargo, introduce una nueva restricción, tan grave como la primera, como es la ampliación del tiempo, en el cual no se pueden formar nuevos partidos.

No obstante lo anterior, considero que el que no exista inestabilidad en el sistema de partidos, y el que éstos no tengan vida efímera sí persigue un fin constitucionalmente legítimo, pues conforme al artículo 41, fracción I de la Constitución Federal, los partidos son entidades de interés público que cumplen importantes funciones en el desarrollo democrático del país, por lo que deben tener una vocación de permanencia.

¿La restricción de la creación de partidos en el tiempo es adecuada para lograr la estabilidad en el sistema de partidos? En principio podría pensarse que sí y que restringir las posibilidades de crear partidos políticos contribuirá a la estabilidad en el sistema.

Siguiente pregunta: ¿Es proporcional la regla que impone una restricción para que los partidos políticos puedan crearse únicamente durante un mes cada seis años? No, el que se restrinja el derecho fundamental de libertad de asociación mediante la fijación de un plazo temporal de seis años me parece totalmente desproporcional, pues afecta gravemente el contenido esencial del derecho fundamental de asociación en partidos políticos en tanto que restringe a la ciudadanía organizada a alcanzar la condición de partidos una vez cada seis años, y sólo durante un mes.

Si lo que se pretende es que los partidos realmente sean representativos y que su vida no sea efímera, entonces existen opciones menos restrictivas al derecho fundamental, como lo son la fijación de requisitos más estrictos para crear partidos, que denoten que los partidos tienen una auténtica representatividad, y en la determinación de las facultades de la autoridad electoral para constatar el efectivo cumplimiento de estos requisitos; sin embargo, nos encontramos de nuevo ante una norma que pretende combatir una situación fáctica generada por los abusos que han existido en

algunos partidos políticos, con la violación a principios constitucionales elementales.

Se recoge la inconformidad de la ciudadanía con los partidos políticos, pero en lugar de promover una mayor apertura para el surgimiento de nuevas y auténticas opciones políticas se opta por mantener únicamente a los partidos políticos ya existentes. Es cierto, sí, que han existido experiencias muy desagradables con algunos partidos políticos, no obstante lo anterior, esta cuestión fáctica no debe llevarnos a una restricción desproporcional de la garantía constitucional de asociación.

El control de que no haya partidos políticos no representativos pasa por la responsabilidad del Legislador de establecer mejores sistemas de vigilancia en la actuación de los mismos, mayores facultades del Instituto Federal Electoral, pero no por restringir el derecho fundamental a la asociación de ciudadanos en partidos políticos.

La restricción en el tiempo, de manera tal que sólo durante un mes cada seis años puede dar inicio la formación de partidos políticos atenta contra la libertad de asociación pues impide la formación de partidos políticos de diversas tendencias, con el consiguiente empobrecimiento de la democracia, lo que también restaría eficacia al sufragio universal, pues sin la libertad de formar nuevos partidos, las minorías políticas son excluidas; en los partidos, se refleja el pluralismo político, y por su conducto se promueve y encausa la participación de los ciudadanos y la formación y manifestación de la voluntad popular, con el objeto de acceder a los cargos de elección popular y de influir en las decisiones políticas; la restricción que realiza la norma, es aún más grave, si además hemos optado por la interpretación de que sea la única vía de acceso de los ciudadanos al poder público; no es, no es el pluralismo lo que ha hecho daño al

sistema político-mexicano, sino la corrupción, cerrar los caminos a la formación de nuevas opciones políticas, en mi opinión es muy peligroso, pues se olvida que el abstencionismo es también una manifestación de inconformidad con las opciones políticas actuales, y elimina el posible cauce por el cual los ciudadanos que hasta el momento se han abstenido de votar puedan, a través de la formación de nuevos partidos políticos acudir a las urnas; si conforme a la interpretación de esta Suprema Corte, los partidos políticos son al día de hoy la única vía de acceso al poder a los ciudadanos, y a la formación de la voluntad popular, cerrar esta puesta además de resultar discriminatorio para las minorías que no han encontrado un cauce para que su voz se escuche, abre la peligrosa vía no institucional o bien, la cierra a aquellas expresiones políticas que han decidido regresar a la institucionalidad y que tendrán que esperar seis años para poder constituirse como partido político; pienso que una verdadera democracia, no puede construirse a partir de la vulneración de las instituciones que le son esenciales, como es el derecho de asociación. Señor presidente, gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Valls.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Muchas gracias señor presidente.

Los promoventes de esta Acción de Inconstitucionalidad, cuestionan el artículo 28, numeral uno del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, porque dispone que para constituir un partido político, solamente se tiene el mes de enero del año siguiente al de la elección presidencial; es decir, cada seis años. Conforme a la Constitución, se confiere al Legislador la facultad de establecer en ley, la forma, los requisitos y el procedimiento como deberán crearse los partidos políticos nacionales, lo cual tampoco se traduce en que se tenga una libertad absoluta, que tenga el

Legislador una libertad absoluta, pudiendo actuar en forma arbitraria; el Legislador debe atender siempre a los principios democráticos así como a criterios de razonabilidad, a fin de que se cumplan los postulados constitucionales, máxime por la gran entidad que se ha conferido constitucionalmente a los partidos; así, el que conforme a la ley impugnada sea en el mes de enero del año siguiente al de la elección presidencial cuando podrá solicitarse el registro de un nuevo partido, esto es, como ya lo dije cada seis años, no hace inconstitucional la norma, en virtud de que por un lado no impide su creación, sino que sólo establece el momento oportuno para ello, a la vez que evita la proliferación de partidos políticos efímeros o temporales cada tres años, como se ha venido presentando en las últimas elecciones; situación que como sabemos, implica el uso de recursos públicos a través de financiamiento, acceso a medios de comunicación etc., sin que tampoco se vulnere el derecho de asociación política, porque, insisto, no se impide a los ciudadanos que formen un partido, sino que sólo se establece la oportunidad para ello; además, no debemos perder de vista que no es sólo a través de partidos políticos que los ciudadanos pueden formar organizaciones que participen en forma activa en la vida política del país.

El proyecto señala, que no se impide que se haga posible el acceso a los ciudadanos al ejercicio del poder público, ya que como se ha determinado los requisitos que exige la ley impugnada para constituir un nuevo partido de ninguna manera resultan excesivos por el contrario, atienden a criterios de razonabilidad a fin de que los partidos políticos de nueva creación demuestren que cuentan con una real representatividad y permanencia.

Esta afirmación que hace el proyecto, me parece dogmática ya que si bien se coincide en que el Legislador tiene facultad para establecer tales modalidades y razones para ello, en la consulta no

se justifica por qué el registro de un nuevo partido, cada seis años, logre que los partidos demuestren su representatividad y permanencia cuando tales aspectos, considero, realmente se podrán medir a partir de la primera elección en que contiendan, así como con los requisitos de cierto número de afiliados al momento de registrarse.

Luego, en mi opinión, la oportunidad para formar nuevos partidos políticos no se relaciona directamente con la representatividad y permanencia de los mismos, pues ello se salvaguarda a través de otros mecanismos.

Por otro lado, coincido en que el artículo impugnado tampoco vulnera la garantía de irretroactividad contenida en el 14 constitucional, ya que no puede hablarse de derechos adquiridos, pues se trata de disposiciones que aplican hacia el futuro y el hecho de que conforme al Código Federal Electoral anterior, el registro de partidos fuera cada tres años, no puede traducirse en que todos aquellos que pretendieran formar un partido, tuvieran el derecho adquirido para hacerlo en ese momento, máxime que como se ha señalado, corresponde al Legislador establecer no sólo cuándo podrán hacerlo, sino todos aquellos requisitos necesarios para conformar un partido que sólo cuando se satisfacen todos los requisitos se otorgará el registro correspondiente.

Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor presidente, yo en la parte que coincido con el proyecto del señor ministro Franco es la relacionada con retroactividad, creo que está bien desarrollado el tema y resultaría extraño que un partido político que viene solicitando la acción o que viene promoviendo la acción,

planteé un problema de irretroactividad cuando justamente tiene el registro y por eso lo plantea, ahora para quienes no están en esa condición pues no veo cómo les pueda afectar una norma que no ha generado sus efectos jurídicos.

Pero en la parte en que tengo muchas dudas, es la relacionada con el artículo 9º, en la página 1310 del proyecto, en el segundo párrafo, me parece que se contiene el argumento central, en este caso, y lo que se dice, básicamente es lo siguiente: Si bien es cierto que el artículo 9º regula el derecho de asociación, éste derecho de asociación del artículo 9º, se tiene que entender a la luz de la especificidad del 41 y como el 41 regula partidos, y el 41 delega al Legislador ordinario el establecimiento de los requisitos hay que estar a lo que establezca el Legislador ordinario en ese caso.

Yo no coincido con esta perspectiva pues me parece que tiene razón el ministro Góngora cuando dice que en el artículo 9º y en el artículo 35 tenemos reconocido un derecho; primero, genérico a la formación de asociaciones, como un derecho fundamental, y en particular a la posibilidad de reconocimiento o creación de partidos políticos éste me parece que es una premisa, el propio COFIPE en su artículo 5º, reconoce este derecho aun cuando evidentemente por tratarse de ley no le puede dar un estatus constitucional pero entiendo que de ahí lo deriva.

Consecuentemente la pregunta que me parece que nos tenemos que hacer es si estamos efectivamente frente a un derecho fundamental como es, y primero, y segundo lo establecido en el apartado primero, del artículo 28 del COFIPE es una restricción a ese derecho fundamental cómo nos tenemos que acercar a la restricción del derecho fundamental, creo que éste es el tema central.

Primero -y coincido también en eso con el ministro Góngora-, no nos podemos acercar a la restricción del derecho fundamental, por una serie de condiciones simplemente subjetivas de lo que ha sido la buena o la mala práctica de los partidos políticos en el país; creo que esta es una condición sociológica que puede ser muy importante, yo ni siquiera la voy a mencionar porque me parece que no puede estar en nuestros juicios de constitucionalidad.

En segundo lugar, el hecho de que se diga que tiene que ver con mecánicas o que tiene que ver con temas de financiamiento, pues este es el sistema que la Constitución establece para los partidos políticos.

Si hay una mezcla en cuanto a las formas de financiamiento y todo el financiamiento es público, pues si los partidos tienen vida efímera o no efímera, o etcétera, otra vez creo que eso es parte de la sociología política, pero no de un juicio de constitucionalidad; a mí lo que me parece central es si el Legislador advierte un fenómeno, y ese fenómeno le parece importante de regular, pues creo que hay mecanismos legales muy importantes para estos efectos.

En tercer lugar, en las sesiones de la semana pasada, le dimos a los partidos políticos, por mayoría de votos, una condición prácticamente monopólica para efectos de participación en la vida política, a partir de lo que regula el COFIPE, ahí sí que hay una variedad de posiciones, hay quienes creen que sólo son los partidos; hay quienes creen que pueden ser los partidos y los ciudadanos; hay quienes, como yo, creemos que pueden ser los ciudadanos o los partidos; pero a partir de una decisión del Legislador Federal; pero en fin, éste es un tema; pero en cualquier caso, la opinión, hoy mayoritaria de este Tribunal, tiene que ver con que la única vía de acceso a la votación, son los partidos políticos,

de forma que tiene una preeminencia para la conformación de la representación política de este país.

Si tenemos en cuenta esos elementos, a mí me parece que el “test” que debemos correr en restricción de derechos fundamentales, es el que hemos corrido en otros casos y se asemeja mucho al que señala el señor ministro Góngora.

Primero, la restricción reglamentada por el Legislador, debe estar prevista en la Constitución.

Segundo, la medida legislativa debe ser necesaria para asegurar la obtención de los fines que fundamentan tal restricción constitucional; y; tercera, la restricción debe ser proporcional.

Si desde esta óptima observamos la restricción, yo puedo aceptar que el derecho de asociación que se establece en nuestros órdenes jurídicos, puede tener restricciones; nadie puede constituir una asociación civil, o una sociedad anónima o cualquier modalidad que quiera, sin acatar determinado tipo de requisitos; es decir no se constituyen las sociedades por una simple manifestación de voluntad, sino hay que satisfacer determinado tipo de consideraciones; pero donde ya me parece que hay una condición mayor, es, en si las medidas que se establecieron para restringir la posibilidad de constitución de los partidos políticos, son necesarias, -y aquí la expresión “necesaria”, me parece que tiene un calificativo fuerte para la obtención de los fines políticos”; si lo que queremos es una vida política ordenada, como dice el Legislador, la inexistencia de partidos que pueden tener algunos defectos en su forma de funcionamiento, un mal aprovechamiento de los recursos políticos o públicos; -perdón- ¿de verdad, la única forma es una posibilidad de registro cada seis años y durante un solo mes?, ahí ya tendría mis primeras dudas; y la otra es, si es realmente proporcional esa medida; y es proporcional no en abstracto; no en

razón de unas preferencias políticas, sino es proporcional en razón de las propia restricciones.

A mí me parece que no guarda ningún sentido de relación entre los medios y los fines; ni tampoco guarda un sentido de proporcionalidad el que se establezca una restricción que primero juega en un espacio, en un lapso muy extenso; y en segundo lugar, tiene un periodo de realización tan escaso en este sentido.

A mi juicio no guarda –insisto-, ni una relación de medio a fin, lo que el Legislador pretende que tiene todas las atribuciones para juzgar de qué manera quiere apreciar y regular los fenómenos políticos; pero no me parece que lo que quiere hacer se logre necesariamente a través de lo que plantea; y en segundo lugar, tampoco me parece que haya ninguna proporcionalidad en la manera en la cual está señalando.

Por esta razón, me parece que sí deberíamos declarar inconstitucional la porción correspondiente del Apartado Primero del artículo 28, y algunas otras que guardan relación con esta misma cuestión que en caso de prevalecer esta opinión, habríamos de identificar por vía de consecuencia.

Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Gudiño Pelayo, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Gracias señor presidente.

Yo por el contrario me manifiesto conforme con el proyecto en lo relativo a que el Párrafo Primero del artículo 28 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales impugnado, no vulnera el artículo 1º., constitucional, debido a que el hecho de que se establezca que la organización que esté interesada en conformar

un nuevo partido político, deberá notificarle su interés al Instituto Federal Electoral, en el mes de enero del año siguiente al de la elección presidencial; así como el procedimiento que deberán seguir, y de los requisitos que deberá cubrir para obtener el registro legal, en ningún momento hace nugatorias las garantías de los gobernados, pues no se restringen ni suspenden sus derechos para poder participar en la creación de los partidos políticos, ya que los interesados podrán participar en el proceso electoral, de acuerdo con la normatividad correspondiente a que se refiere el artículo 41, fracción I de la Constitución Federal. Destacando que el artículo 41 constitucional, si bien garantiza la existencia de los partidos políticos, no establece cuáles son los elementos organizacionales a partir de los cuales tales entidades deben crearse, porque existe una delegación al Legislador en ese sentido; sin embargo, estos elementos deben estar sujetos a criterios de razonabilidad, que busquen precisamente el que los partidos políticos cumplan con los fines previstos de la norma fundamental, como lo son el que dichas entidades sean el medio para promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuyan a la integración de la representación nacional, y como organizaciones de ciudadanos, hagan posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas y principios e ideas que postulen, y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Por otra parte, el precepto impugnado tampoco vulnera la libertad de asociación en materia política, prevista en el artículo 9º., de la Constitución Federal, debido a que, como se puede advertir de la redacción de dicho precepto legal, no se impide que los ciudadanos constituyan nuevos partidos políticos, toda vez que de conformidad con lo establecido en el artículo 41, fracción I de la Constitución, el derecho de asociación en materia política, no es ilimitado, ya que puede normar las formas específicas de su intervención en el proceso electoral a través de la ley, que en el caso que nos ocupa,

es el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales el que establece dichas formas específicas.

En este contexto, el artículo 28, Párrafo Primero del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, no puede considerarse violatorio de los principios señalados, en lo relativo a que, para constituir un partido político nacional, la organización interesada notificará ese propósito al Instituto Federal Electoral, en el mes de enero del año siguiente al de la elección presidencial impugnada; a limitar la participación de los partidos políticos, a que hubieren conservado su registro como partido político en la última elección, lo que no es otra cosa que el régimen legal a que debe estarse para tal efecto, lo cual no hace nugatorio el derecho de formar nuevos partidos políticos, pues éste es el creado con el rango de legislación secundaria, y por ende, con las restricciones, modalidades y condiciones que el Legislador quiso imprimirle, lo cual, como no contraviene ningún principio fundamental en materia electoral, por lo que resulta infundado el concepto de invalidez relativo.

Por lo que corresponde al argumento de los partidos, proveniente relativo a la transgresión del artículo 28, párrafo primero, del código Federal Electoral, en relación con los artículos 39 y 40 de la Constitución, es evidente que dichos artículos no resultan vulnerados en razón de que el precepto legal impugnado no limita a los ciudadanos para crear nuevos partidos políticos, y de ninguna manera resultan excesivos, sino que por el contrario, atienden a criterios de razonabilidad a fin de que los partidos políticos de nueva creación demuestren que cuentan con una real representatividad y permanencia.

Ahora bien, el precepto señalado tampoco vulnera los artículos 51, 56 y 80 de la Constitución Federal, debido a que la ampliación del término de seis años para la creación de nuevos partidos políticos

que establece el precepto combatido, no se impide que dichas fuerzas políticas puedan integrar una representación nacional distinta en el Congreso de la Unión, toda vez que dicha representación variará de acuerdo a los electores que ejerzan su derecho al voto a favor de la opción que más les convenza.

Por lo que corresponde al argumento de los partidos accionistas, de que el artículo 28, numeral primero, del Código Electoral impugnado vulnera el artículo 14 constitucional, toda vez –dicen ellos- que se afectan de forma retroactiva los derechos políticos adquiridos, no asiste razón a los partidos pues de ninguna manera esa disposición no afecta derechos adquiridos de algún sujeto y sus efectos se producen siempre hacia el futuro; máxime que el Código en comento fue expedido en cumplimiento a lo ordenado por el Constituyente Permanente en el artículo Tercero Transitorio de la reforma constitucional.

Por último, se coincide con el establecimiento de que lo dispuesto en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aducido por los accionantes, no pueden estar por encima de la Constitución Federal en virtud de que, como lo establece el Precepto Supremo en comento, los tratados celebrados y que se celebren por el presidente de la República con aprobación del Senado, deben ajustarse a la misma Constitución Federal.

En tal motivo, señoras ministras, señores ministros, me manifiesto en favor del proyecto en este punto que estamos discutiendo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Señor ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO.- Gracias señor ministro presidente.

Recordaba hace unos momentos después de la muerte de Franco en España y del advenimiento de su Constitución Política -con muchos, muchos trabajos, pero con mucha inteligencia- que en materia electoral se decía que cada español era un partido político porque no tenían debidamente reguladas las instituciones electorales. Seguramente hoy ya no pasa lo mismo en España, puesto que tienen los partidos que deben de tener y ya cada español no es un partido político diferente.

Se nos dice que el artículo 41 debe de referirse, debe de contrastarse con el artículo 28, párrafo primero del COFIPE, pero nunca jamás a través de un juicio de razonabilidad sino de proporcionalidad, pero no una proporcionalidad cualquiera sino una proporcionalidad estricta. Entre los argumentos que se nos dan es que no es racional un mes cada seis años, no tiene racionalidad esto.

Bueno, yo no quiero repetir conceptos que el señor ministro Gudiño ya manifestó, con el cual me solidarizo totalmente; yo creo que el principio de solidaridad implica comparación y que una regulación, cualquiera que esta sea, que juegue con el tiempo, debe de estar enjuiciada a través del principio de racionalidad.

Gracias presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Señor ministro Fernando Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Si me permite señor presidente. Señoras, señores ministros, me gustaría referirme en este momento, aunque sé que algunos ministros no se han pronunciado, pero luego me cuesta un poco de trabajo abordar todos los temas.

Por supuesto, agradezco todos los comentarios y recogeré varios de los que aquí se han vertido para fortalecer el proyecto, pero me quiero hacer cargo de los argumentos en contra del proyecto, porque hasta el momento no los comparto, y voy a decir por qué no los comparto.

Se ha hablado de dos temas fundamentales, el de que puede ser violatorio de un derecho fundamental de asociación, el establecer este tipo de requisitos. Me parece que aquí tenemos que distinguir varias cuestiones.

En primer lugar, el artículo 9º, se refiere a un derecho de asociación genérico que se divide en dos aspectos, y en estos dos aspectos está el político que sólo concierne a los ciudadanos y excluye a extranjeros y menores de edad.

Por otro lado, está este derecho de asociación política, vinculado con el artículo 41, pero para un efecto específico. Por qué no considero que se violen los derechos fundamentales de los ciudadanos. Los ciudadanos pueden en cualquier momento asociarse a través de cualquier forma de asociación para tratar asuntos políticos. Eso no está restringido de ninguna manera, podemos formar una asociación como hay muchísimas, podemos formar una sociedad como hay muchísimas ¡ah! pero la gran diferencia está en que nuestro sistema constitucional, y así lo diseñamos desde hace varios años, distinguimos la forma asociativa que se convierte en una entidad de interés público para participar en las elecciones, y por qué, porque esa entidad de interés público, está enmarcada en su actuación en una serie de condicionantes, pero a la vez de prerrogativas que el estado da; consecuentemente, este marco de libertad de asociación, es evidente que se puede restringir en función de las finalidades que se buscan a través de esto y, evidentemente el Constituyente tiene la balanza, la

protección, por supuesto de ese derecho de asociación política a través de la constitución de partidos políticos, frente al interés general de la sociedad, dado que esos partidos políticos recibirán financiamiento público, una serie de prerrogativas que salen de la sociedad en su conjunto.

Consecuentemente me parece que aquí hay un criterio que no podemos perder de vista para entender que cuando se trata de partidos políticos, se pueden imponer ciertas condiciones que atañen a su calidad de entidades de interés público, que es diferente a cualquier otro tipo de forma asociativa.

En segundo lugar, me parece que no se atenta contra ningún derecho fundamental en la fijación de un plazo como el que el Código señala.

Quiero decir que el sistema de un mes para dar el aviso, lo veníamos ya teniendo en nuestras legislaciones anteriores, aquí lo que cambió es que el registro opera por seis años, y sólo cada seis años se puede hacer, pero el mes ya existía, y por qué, y esta es la otra parte que no podemos perder de vista, porque nuestro sistema constitucional y legal les exigen a los ciudadanos que quieren conformarse como partido político a que realicen una serie de actos muy específicos para acreditar que tienen una membresía y una implantación nacional, y consecuentemente, lo que se estableció fue un procedimiento que da certeza a la constitución de esa organización como partido político para acreditar que tiene una fuerza mínima que le permite entrar a la contienda electoral federal. Aquí me parece que tampoco se está violentando ningún derecho fundamental, se está encausando dentro de un marco específico.

Por otra parte, me parece que cuando se habla de una cuestión no proporcional. Proporcional a qué. Parte de la reforma de dos mil

siete fue que por primera vez en la Constitución se estableció expresamente que el Legislador señalaría para el registro de los partidos políticos los requisitos que deben reunir.

Esta disposición no existía y fue precisamente para darle la base a esa capacidad de configuración al Legislador, sobre los partidos políticos, me parece que en este sentido, el Legislador conforme a todo este marco, estableció que fuera cada seis años, hemos tenido distintos sistemas, el sistema en el que si un partido político perdía su registro, no podía solicitarlo en dos elecciones sucesivas, ¿Por que? Porque lo que se está protegiendo es el interés general; y, consecuentemente en la balanza frente al derecho fundamental individual de los ciudadanos, está toda esta serie de consideraciones que rodean a la formación y actuación de los partidos políticos en nuestro país, por estas razones, yo creo que en los juicios de ponderación que se pueden hacer para juzgar esto tienen que verse a la luz de todo el marco constitucional del funcionamiento de nuestros partidos políticos y no solo a la luz del artículo 9º constitucional, porque ya lo han señalado otros ministros, este artículo, encuentra un marco específico para los partidos políticos en el artículo 41 constitucional, hacer un análisis en abstracto de derechos fundamentales de asociación, nos llevaría a tener que declarar inconstitucionales muchas otras cosas de nuestro sistema de partidos y me parece que no sería correcto a la luz del marco constitucional que nos hemos dado para la regulación de estas formas asociativas, del más alto nivel constitucionalmente hablando; consecuentemente, tomando en cuenta varios de los argumentos que aquí se han vertido para reforzar el proyecto, hasta ahora sigo sosteniendo el mismo en su sentido, gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Silva Meza.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Gracias presidente, para justificar mi posición en este tema y tomando la expresión del señor

ministro ponente y sobre todo, que ha manifestado expresamente su convicción en las consideraciones de su proyecto, que yo no comparto, y trataré de ser breve, en tanto que yo participo precisamente del análisis de constitucionalidad que elabora tanto el ministro Góngora como el ministro Cossío, desde mi punto de vista y —creo que aquí tomando en cuenta las últimas manifestaciones del señor ministro ponente— creo que precisamente este análisis de estos derechos fundamentales se hace con criterios de este Tribunal Pleno, en el sentido de que dada la especificidad de la materia, y en tratándose de derechos fundamentales que estén vinculados, siempre estos derechos fundamentales deben analizarse vinculados con las normas específicas del 41 constitucional; de esta suerte, si seguimos este análisis a partir del 9º y del 35 constitucional, esto es la libertad de asociación y el derecho a ser votado, que están íntimamente ligados e inclusive ya con criterios establecidos por este Tribunal Pleno de manera reciente donde en forma mayoritaria se determinó —ya se ha dicho aquí— que la única vía de acceso para el ciudadano para poder participar en una elección es a través de un partido político existente, emerge la situación del 41 constitucional; a la luz de estas disposiciones y también con ese que se identifica test de constitucionalidad que ha corrido el señor ministro Cossío que yo comparto en la materia de derechos fundamentales, o bien de un escrutinio estricto reforzado de constitucionalidad, creo que si bien garantizar la representatividad y permanencia de un partido político, son un fin legítimo totalmente e inclusive, tenemos criterios de este Tribunal Pleno, que reconocen la deferencia constitucional al Legislador, para que regule todo este marco, deben estar inmersos en criterios de razonabilidad, proporcionalidad fundamentalmente; esto es, que haya ese equilibrio entre los medios escogidos y el fin buscado que pareciera que en este caso son rebasados.

Desde mi punto de vista comparto estas expresiones en relación con este juicio de constitucionalidad, vinculados exclusivamente con el tema de los partidos políticos y yo creo que los medios escogidos por el Legislador son altamente restrictivos, creo que hay otros medios menos taxativos, más, vamos en relación con los fines que se persiguen, yo estoy totalmente de acuerdo que existe un objetivo constitucional, legal de evitar la creación de partidos políticos poco representativos, pero tal vez pudieran ser buscados a través de otros estándares como ahora se dice, por lo que yo sí estoy de acuerdo con la inconstitucionalidad de esta disposición que analizamos, precisamente por la relación a los artículos 9 y 35 fracción III como aquí se ha señalado gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Azuela.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Quiero manifestar que coincido con el proyecto y con quiénes han hablado a favor del mismo; solamente me quiero referir a este tema que está siendo muy recurrente y seguramente lo seguirá siendo, el de la razonabilidad. La Constitución es clarísima en el artículo 1º, párrafo primero: "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"; en la razonabilidad, es muy difícil distinguir lo subjetivo de lo objetivo; finalmente en un cuerpo colegiado, la objetividad deriva normalmente de la mayoría exigida por la ley, para que se apruebe una determinada resolución.

En el caso, tenemos la razonabilidad que un cuerpo legislativo estableció al aprobar las normas y aquí comentaría, que cuando se trata de una absoluta arbitrariedad, esto propiciará que un cuerpo judicial que juzga de esas normas coincida por unanimidad seguramente, en que no hubo razonabilidad. Decía el señor ministro Gudiño en su exposición, "que no aparece en la

Constitución ningún elemento que garantice a las agrupaciones políticas, que en "X" tiempo puedan ser reconocidas", si así fuera, si en la Constitución se dijera, "Las agrupaciones políticas podrán solicitar su inscripción como partido político dentro de los dos años de su formación", y si en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se dijera, "sólo en 6 años", pues ahí se estaría yendo claramente contra texto expreso de la Constitución.

Pero resulta, que cuando hablamos de razonabilidad, cada quien presenta su apreciación de la razonabilidad; y pienso, que eso es perfectamente genuino, si cada uno de los integrantes del órgano colegiado piensa cuál es su razonabilidad, tiene derecho a defenderla y a presentarla, pero no puede perderse de vista, que finalmente esa razonabilidad de lo que cada quien expone está sujeta a la razonabilidad que establece la Constitución, de que para poder invalidar una norma se requiere al menos ocho votos. De moto tal, ¿que cuál será la razonabilidad que finalmente pueda privar en un tribunal constitucional de México, en este Tribunal constitucional de México? Pues aquélla que finalmente se refleje en un mínimo de ocho votos que haga ceder la razonabilidad que tuvo el cuerpo legislativo para establecerlo.

Y luego, simplemente diría, que para mí, en este la razonabilidad gira alrededor de lo que fue el Código que estamos examinando, en cuanto a su constitucionalidad y que por ello coincido con todo lo que se ha dicho en ese sentido y votaré conforme al proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿Alguien más?

Señora ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor presidente.

He escuchado con mucha atención a los señores ministros que me ha precedido en el uso de la palabra, sobre todo porque yo traía la

misma duda, que de alguna forma ya externaron el señor ministro Góngora y el señor ministro Cossío y algunos otros de los señores ministros; en relación con determinar si era realmente constitucional esta norma.

Y sí, en mi ánimo influía muchísimo sobre todo la posible violación al artículo 9° de la Constitución en materia de libertad de asociaciones; sin embargo, debo mencionar que la intervención del ministro Franco y ahora del ministro Azuela, antes del ministro Gudiño, me han hecho reflexionar de una manera importante, ¿por qué razón? Por principio de cuentas, yo veo que dice el artículo 41 Constitucional al respecto, en la fracción primera nos dice: "Los partidos políticos son entidades de interés público, la ley..., –y esto es muy importante–, 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"; ¿qué es lo importante de este párrafo?

Que el Legislador constitucional; es decir, el Constituyente permanente está dejando en competencia del Legislador ordinario el establecer este tipo de requisitos respecto del registro de los partidos políticos. Entonces, por una parte, creo que constitucionalmente se está determinando una competencia específica en favor del Legislador ordinario. Situación que ha hecho y sigue haciendo, porque si nosotros vemos el artículo 28 del Código Electoral anterior, lo que nos decía era esto: "Fracción I. Para constituir un partido político nacional, la agrupación política nacional interesada, notificará ese propósito al Instituto Federal Electoral, entre el primero de enero y el treinta y uno de julio del año siguiente al de la elección, y realizará los siguientes actos previos tendentes a demostrar que se cumple con los requisitos señalados con el artículo 24 de este párrafo".

¿Cuál es la diferencia con el actual artículo 28?

Dice: “Para constituir un partido político nacional, la organización interesada, notificará este propósito al Instituto Federal Electoral, en el mes de enero del año siguiente al de la elección presidencial, a partir de la notificación, la organización interesada deberá informar mensualmente, al propio Instituto, del origen y destino de los recursos que obtengan para el desarrollo de sus actividades.

¿Cuál es la diferencia?

La diferencia es que en la Ley anterior, se estaba estableciendo que el registro de los partidos políticos, podía darse, entre el primero de enero y el treinta y uno de julio, al año siguiente al de la elección. ¿Cuál? Cualquiera, una elección intermedia o una elección de presidente de la República, es decir, cada tres años.

Y la diferencia con el actual artículo 28 es: que nos está diciendo que este aviso debe darse en el mes de enero del año siguiente al de la elección presidencial. ¿Qué quiere esto decir?

Que exclusivamente está determinando esta posibilidad cada seis años.

Se ha mencionado, que la violación al artículo 9º, se da en virtud, de que no hay un principio de racionalidad o de proporcionalidad, desde el momento en que se establece que esta posibilidad de inscribir a un partido político o un nuevo partido político, debe hacerse cada seis años, y que esto no resulta ser razonable o proporcional si comparamos, sobre todo, con lo que anteriormente se decía; la pregunta es: Si la Constitución no está estableciendo de manera específica, requisitos determinados para poder inscribir a los partidos políticos, sino que es una facultad que está delegando en favor del Legislador ordinario.

Y por otro lado, en la Ley anterior, estamos viendo que también había un período de tres años para la inscripción de estos partidos políticos, también podría decirse: ¿Por qué cada tres años? Se está violando la libertad de asociación. ¿Por qué razón? ¡Ah! Bueno pues porque nosotros tenemos la posibilidad de asociarnos. ¿Cuándo? En el momento que querramos. No.

Y yo creo que la justificación de los plazos, tanto de tres como de seis años, es la que había mencionado ya el señor ministro Franco, que la libertad de asociación en materia política, es diferente, es diferente a la libertad de asociación genérica, que se está estableciendo en el artículo 9° constitucional.

El 9° constitucional nos deja la posibilidad de asociarnos cuando querramos, en cualquier materia, pero, en materia política, sí la relaciona o la liga con el artículo 41 constitucional, y el 41 constitucional a su vez, delega esta facultad en materia de requisitos al Legislador ordinario. ¿Y por qué? Porque si nosotros vemos cuáles son los requisitos para poder formar un partido político, establecidos en el Código Electoral, pues veremos que son requisitos realmente complejos. ¿Por qué razón? Porque una de las razones que se establece en el Código Electoral, para poder registrar a un partido político, es que éste tenga representatividad, no es que hoy se ponga de acuerdo un grupo de amigos y diga: “vamos a hacer nuestro partido político, y como tenemos derecho a asociarnos, porque el 9° constitucional, así lo establece, pues vamos a tratar de inscribirnos”; no, la situación es que debe haber representatividad, no solamente en una parte de la República, sino que los artículos nos dicen: “tienes que tener un determinado número de agremiados, no son la cantidad de personas que tú quieras”; hay un número específico de personas, que si no mal recuerdo son tres mil, como mínimo, aparte de que tienes que hacer

declaración de principios, además dice: “contar con tres mil afiliados, en por lo menos, veinte entidades federativas, o bien, tener trescientos afiliados en por lo menos, doscientos distritos electorales uninominales”.

¿Qué es lo que esto implica?

Bueno, que el registro de los partidos políticos, de alguna manera está estableciendo como requisito, contar con cierta representatividad, independientemente de otros requisitos de carácter formal, entonces si precisamente estas restricciones o limitaciones que se determinan por el Legislador ordinario dentro del sistema de partidos, debe llevarse a cabo cumpliendo todos estos requisitos. Bueno, pues la idea fundamental es que el propio Legislador ordinario, de acuerdo a estas restricciones y limitaciones, tiene que establecer los plazos que considere convenientes. Para qué, para que se dé el cumplimiento, precisamente de estos requisitos, entonces por estas razones, yo creo que no hay un problema de razonabilidad, porque si no les dijera: cuál fue la razonabilidad del plazo de tres años. Porque si hablamos de una violación genérica al artículo 9º, pues yo les diría: tendríamos que establecer que el Código Electoral tendría que determinar el registro de los partidos políticos en cualquier tiempo, y con eso se cubriría prácticamente el requisito de libertad de asociación en términos genéricos, pero éste lo está cumpliendo, porque el propio Código Electoral está estableciendo que se pueden asociar libremente para fines, incluso, análisis y cuestiones electorales en el momento que quieran, ¡ah!, pero para constituir partidos políticos debe satisfacer estos requisitos y, por tanto, te establezco estos tiempos.

Por estas razones, yo creo que el proyecto, señor ministro Franco es correcto, y yo estaré de acuerdo con lo que él expresó.

Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- ¿Alguien más?

Bien. Yo debo manifestarme en contra del proyecto.

Me han convencido las razones que se han expresado en su contra. Creo que había sí una racionalidad y la hay en el plazo de tres años. El sistema que establece el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales es la duración de un plazo aproximadamente de dos años y medio, para que se haga la solicitud de registro del partido; se compruebe su implante en cuando menos veinte entidades de la República ó doscientos de los distritos electorales y, finalmente, dice el artículo 29: “Una vez realizados los actos relativos al procedimiento de constitución de un partido político nacional, la organización interesada, en el mes de enero del año anterior a la elección, presentará ante el Instituto la solicitud de registro”. Año de elección; año de solicitud ya de registro, no de constitución. Y dice el artículo 31: “El registro de los partidos políticos surtirá efectos constitutivos a partir del primero de agosto del año anterior a la elección”. Por qué esta disposición, porque viene el reparto de las prerrogativas y los financiamientos y los tiempos de radio y televisión; no puede emerger un partido político en cualquier momento que se le ocurra, porque va a afectar la vida de los otros partidos políticos.

En el sistema anterior, con estos plazos de duración, era posible crear partidos políticos cada tres años y a mí me convence la racionalidad de esta sistema, porque es lo que permite, en gran medida, las postulaciones que no provengan de los grandes partidos políticos que tienen ya su voto duro, como se le suele llamar, un número muy importante de afiliados y entonces, señores ministros, por un lado dijimos: el Legislador secundario puede o no permitir las campañas no partidistas; las individuales y, por otro lado, decimos: solamente cada seis años después de la elección presidencial, puede aspirarse a registrar un nuevo partido político

que va a figurar como primera elección, después de la presidencial, va a ir como primera elección a la intermedia, puros diputados federales y si ahí no conserva su porcentaje de votación nacional, no podrá ir con un candidato independiente, bueno, no independiente, propio de un partido emergente a la presidencial. Yo creo que este sistema de cada tres años, además de la racionalidad de apegarlo a los tiempos electorales, permite en alguna medida que quienes no tienen el apoyo de un partido político registrado, puedan pensar con tiempo en hacer su registro en los términos en que lo establecía la Ley anterior.

A mí lo único que me parece inconstitucional del nuevo artículo 28, párrafo primero es la palabra “presidencial”, dice: “Para constituir un partido político nacional, la organización interesada notificará este propósito al Instituto Federal Electoral en el mes de enero del año siguiente al de la elección presidencial”, creo que el mes de enero es correcto porque juega también el mes de enero en el 29 para dar aviso de que ya se ha culminado todo el procedimiento de que hay bases sólidas para pensar en un nuevo partido político emergente y juega con el artículo 31 de que se ha hecho una solicitud oportuna de registro y que si lo admite el Consejo empezará a surtir efectos el registro el primero de agosto del año anterior a la elección; es decir, con los tiempos muy bien ubicados para que pueda insertarse en la lucha política un nuevo partido político.

No veo una cuestión de que se atente directamente contra el 9º constitucional; en el artículo 41 se faculta al Legislador para establecer los requisitos sobre el registro legal de los partidos, y aquí estamos hablando desde la constitución del partido, sujetarlo a temporalidad me parece correcto, pero no hay esta racionalidad con la norma constitucional si lo dejamos para cada seis años, yo estaré en contra del proyecto. Primero la ministra Sánchez Cordero y a continuación don Jesús.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Gracias ministro presidente. A mí me pasó lo contrario que la ministra Luna Ramos, porque yo traía una opinión -de acuerdo con el proyecto-, y a mí me han convencido las razones que han dado los señores ministros en contra del proyecto, yo sí lo engarzo con la libertad de asociación, que no tiene más limitaciones en la constitución que un fin ilícito, fuera de ésta no hay otra restricción que pudiéramos nosotros decir que está en la constitución a esta libertad de asociación; y, además, de todas las razones que acaba de decir el ministro presidente, yo también me sumo al voto de quienes están en contra del proyecto en este tema, y también, estoy de acuerdo con que la palabra que más hace ruido dentro de este artículo es “la presidencial”.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Gudiño.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Sí, a mí me sigue preocupando el tema racionalidad - razonabilidad, qué estamos entendiendo por razonabilidad: encontrar argumentos en favor de la postura que uno sostiene, pero también podemos encontrar argumentos en contra; entonces, yo encuentro muchos argumentos en favor de la postura del artículo 28, fracción I, cuando en la elección intermedia es donde el partido se va a poner a prueba no en la elección presidencial que es la que jala más votos, y podemos buscar en la exposición de motivos razones, argumentos, pero el que yo tenga argumentos en favor de una propuesta no quiere decir que haya razonabilidad constitucional, porque argumentos los habrá en pro y en contra, tan hay en pro y en contra que hay votaciones divididas.

Yo preguntaría: habiendo una delegación del Legislador qué precepto o qué parte del artículo 41 viola, porque de ahí debemos partir la razonabilidad, la razonabilidad debemos entenderla cuando

hay normas constitucionales abiertas donde hay que ponderar pero donde hay una delegación, yo francamente no encuentro dónde esté la falta de razonabilidad, a no ser que se entienda por razonabilidad los argumentos que me convencen a mí y, entonces, yo encontraría razonabilidad en favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor presidente. Una última intervención. En distintos asuntos hemos usado estos criterios de razonabilidad, yo creo que la cuestión de la razonabilidad la hemos ido depurando, porque yo no quisiera dar una impresión como usamos la razonabilidad simplemente para la construcción de la subjetividad. Yo creo que lo que se está planteando es un método que tiene distintos pasos o etapas, y consecuentemente, si tiene distintos pasos y etapas, podemos realizar aquella operación que un destacado filósofo de la ciencia denominaba "el falsacionismo", que es conocido de algunos de los señores ministros.

La ventaja de utilizar el método del falsacionismo consiste en lo siguiente: que uno puede dar las razones por las cuales considera primero: que se tienen que seguir ciertos pasos, y segundo, cómo le va ir dando contenido a esos pasos. Por ejemplo en el dictamen del señor ministro Góngora de las páginas 16 en adelante, él plantea sus tres premisas, y después las va contrastando. Si nosotros aceptamos que las premisas o los elementos del análisis son correctos, después tendríamos entonces que analizar si las razones que él encuentra en la exposición de motivos son o no son adecuadas, y alguien podría plantear sus razones contrarias, y consecuentemente con esto entrar en un debate argumentativo, tanto sobre el método como sus condiciones, y entonces, se me va a decir: es una subjetividad, pues si quieren sí, pero una

subjetividad que termina por tener una construcción objetiva a partir primero de un debate de razones, y finalmente a través de una votación, pero primero pasando, y este es el sentido de las sesiones, y las sesiones públicas por esta razón. Yo además de las razones que señalaba el ministro presidente, y que me parecen que refuerzan muy bien la posición que yo estaba señalando, sí me parece que el hecho de que el Constituyente le haya delegado al Legislador ordinario la posibilidad de establecer modalidades, no le dio un cheque en blanco, qué pasa si hubiera puesto que los requisitos son de cinco millones de personas, qué hubiera pasado si se hubiera puesto un requisito de que cada veinte años se van a constituir partidos; qué pasa si las personas de una determinada etnia son excluidas, ¡ah!, como está todo concentrado en el 41 y está delegado en la Ley, entonces pues habría que atendernos solo al 41 y a la Ley, en ese caso, encontraríamos razones para decir: vamos a explorar otros derechos fundamentales en esta condición, porque también son requisitos de registro los cinco millones de sujetos, o los diez o los quince, o cualquier cosa que se pudiera ocurrir en la imaginación, y eso sí nos haría llevarnos a ver otros artículos, el 1º, el 2º, a lo mejor el 9º.

Entonces, ahí hay un problema donde me parece que no estamos acudiendo al 9º porque nos parece que es poco relevante ante el tema de poner la sexenalidad en este sentido. A mí me parece que no hay una determinación en el 41, el 41 lo único que está diciendo es: se tendrá que legislar, sí que se legisle, pero no que se legisle como se quiera, se legisle en términos constitucionales. Yo creo que también se nos ha planteado una confusión muy importante, yo puedo entender que los partidos son entidades de interés público, de enorme importancia, pero cuál es la relación entre la entidad de enorme importancia y el derecho de ciudadano que yo tengo a constituir partidos, que a los partidos se les pongan todos los requisitos que se quieran poner y que sean acordes con la acción, a

mí me parece muy bien, pero mi derecho fundamental a establecer un partido porqué se va a ver restringido por las características particulares de los partidos políticos, estamos me parece confundiendo la condición restrictiva de los partidos políticos si es que la tienen, con mi derecho a constituir partido político, que también lo tengo libremente, y el hecho de lo que yo vaya a constituir me parece que no puede determinar aquello que me permite constituir. Ahí también creo que hay una condición, y la última cuestión: que los partidos políticos sean de enorme interés general para la sociedad en razón de los recursos que reciben, tampoco encuentro porqué esa posición prevalente de los partidos políticos, me determina la restricción o la no aplicación de un derecho fundamental, más importante que los partidos políticos son los órganos del Estado, y yo frente a los órganos del Estado tengo y ejerzo derechos fundamentales. Consecuentemente, y simplemente esto por analogía, no se me puede restringir un derecho fundamental por la posición prevalente de los partidos políticos. Creo que estas razones, las que se han dado por el señor ministro Silva Meza, el ministro Góngora, el ministro presidente, se podrían complementar, y creo que en ese sentido, el proyecto podría quedar mucho más fortalecido. Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias señor presidente, quiera decir lo que quiera decir "el falsacionismo", les prometo que no me adscribo a esa escuela, independientemente de que haya sido el filósofo que inventó tal. Para mí el contraste dialéctico de argumentos y contraargumentos nos lleva a un juicio de razón, nos lleva a la razón mayoritaria y a través de la razón mayoritaria, debemos de elegir y esto no es un argumento caprichoso ¿cómo veo la razón mayoritaria en este asunto? Pues

déjenme decirles y quiero ser muy breve, creo que se acerca el momento del receso, Cervantes decía en crítica a alguno de sus contemporáneos que algunos hacen libros como si fueran buñuelos, yo creo que algunos quieren hacer partidos políticos como si fueran buñuelos, los partidos políticos para tener representatividad, necesitan la madurez de cierto tiempo y habrá quien a través de un juicio de razonabilidad, de razón mayoritaria, no le parezcan suficientes seis años, yo respeto eso aunque no he escuchado porque son pocos. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A ver, cuando se crea un partido político cada seis años, no tiene seis años de antigüedad, ni tiene mayor acreditamiento que el que logra a través del registro, a la pregunta ¿qué parte específica del artículo 41 de la Constitución, se viola? Así, en contraste directo no lo vamos a encontrar, pero tenemos tres disposiciones constitucionales muy importantes: artículo 9º: derechos de asociación política de los ciudadanos, artículo 35: prerrogativas del ciudadano a ser electo a votar y a ser votado en las elecciones para cargos populares y el artículo 41: completado en el caso por la ley secundaria que nos ha llevado a la conclusión de que tratándose de elecciones federales, los partidos políticos son el único medio para postular candidatos a puestos de elección popular ¿cómo desarrollamos de mejor manera la fuerza normativa de la Constitución? Impidiendo que lleguen más candidatos a los puestos de elección popular, esa es la pregunta toral que es lo que hace la ley, cada seis años después de la elección de presidente, se podrá constituir un nuevo partido que va a participar en elecciones intermedias y solamente que allí conserve el porcentaje nacional exigido podrá participar en una segunda elección para que haya un candidato a la Presidencia de la República, que no provenga de los partidos políticos dominantes o que ya tienen su registro, creo que es una temperancia muy

importante que puedan emerger partidos políticos cada tres años con la periodicidad que ya establecía la ley anterior y que los que alcancen su registro previo a la presidencial, van por primera vez con un candidato, hemos tenido sorpresas, yo recuerdo casos de partidos que al entrar a la presidencial alcanzaron su registro con votación más allá del mínimo que la Constitución establece, entonces yo comparo la racionalidad de la norma no confrontándola directamente con el 41, sino con los principios que salen de los artículos 9º, 35 y del propio 41, pero estimo que ya está suficientemente discutido el tema y como ya el señor ministro Aguirre Anguiano, anunció el receso, voy a pedir intención de voto solamente señores ministros, para que respecto del artículo 28, párrafo primero, nos manifestemos por la constitucionalidad o la inconstitucionalidad de este precepto.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor ministro presidente.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Para mí es constitucional como lo significa el proyecto.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: En contra del proyecto, por la inconstitucionalidad.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: En contra del proyecto.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Tomando en cuenta además que el señor ministro ponente ofreció, que haría algunos ajustes ante sugerencias y observaciones, a su proyecto.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Con el proyecto.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: En contra del proyecto.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: En contra del proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE, ORTIZ MAYAGOITIA: También en contra del proyecto.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor ministro presidente, una mayoría de seis señores ministros han manifestado su intención de voto a favor del proyecto; en relación con el artículo 28, párrafo primero de la Ley impugnada.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien, puesto que la mayoría decide reconocer la validez de esta norma, es votación eficaz, que si en su momento se vuelve a definitiva así se resolverá. Y decreto el receso que nos corresponde esta mañana.

(SE DECRETÓ UN RECESO A LAS 12:45 HORAS)

(SE REANUDÓ LA SESIÓN A LAS 13:15 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se reanuda la sesión.

El tema siguiente se refiere a los requisitos de elegibilidad de ciudadanos en los estatutos de los partidos políticos. Le doy la voz al ponente en primer lugar, y luego a los demás.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor ministro presidente. Si me permite el ministro Góngora, nada más para hacer la aclaración.

Señoras y señores ministros, el proyecto original iba declarando la validez del precepto impugnado, que es el artículo 22, párrafo sexto; sin embargo, después al analizarlo de nueva cuenta propuse una solución alterna que les entregué, considerando que el precepto resulta inválido por las siguientes razones básicamente:

El precepto señala que en los requisitos de elegibilidad que regulen los estatutos de los partidos sólo podrán establecer exigencias de edad, nacionalidad, residencia, capacidad civil y sentencia ejecutoriada en materia penal, que son los que generalmente son aceptados como requisitos en la vida política, tanto en las normas electorales como en los tratados y convenciones internacionales; sin embargo, al analizar el tema, obviamente me percaté de que estamos hablando de los requisitos que los partidos pueden imponer en sus estatutos, que son de un doble orden. Por una parte, se refieren a aquellos que pueden exigir a sus militantes, tanto para el ingreso como para la permanencia en el partido, así como para poder aspirar a los cargos de dirigencia internos, como también aquellos que se refieren a los candidatos que postulen a las diferentes elecciones populares, sean a nivel local o a nivel federal.

Consecuentemente, restringirlos a este tipo de requisitos exclusivamente es llevarlos a un punto de incongruencia respecto del texto constitucional que en el artículo 41 establece claramente que los partidos políticos deben participar en la vida política nacional, en principio y primeramente conforme a la ideología que sostienen; consecuentemente me parece que éste es un requisito elemental que podrían exigir tanto a sus militantes para ingresar como para mantenerse y acceder a cargos internos del partido como para los candidatos que pudieran postular en las elecciones federales y locales.

Asimismo, también es claro que los partidos podrían exigir, para ocupar ciertos cargos de dirigencia, antigüedad como militantes, experiencia como militantes, conocimiento en la materia, y obviamente también para postular candidatos a determinados cargos podrían exigir ciertos requisitos razonables a sus militantes para que fueran postulados a esos cargos. Por estas razones básicamente, y tratando de sumarizar, es que llego a la conclusión

de que el precepto es inconstitucional, inclusive algunos convenios internacionales también hablan que se pueden imponer restricciones por preparación de las personas, por instrucción hablan los convenios internacionales, y este requisito, por ejemplo, no se contiene en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, por eso es que planteo la invalidez de este precepto. Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Góngora Pimentel.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Pues yo no recibí ese proyecto alternativo, me estoy enterando en este momento, sin duda alguna los escucharé a los demás, y con buena fe guardada habré de resolverlo, porque nunca lo vi, gracias.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Pero viene de acuerdo con tu dictamen.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: ¡Sí!, no me lo dieron.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien, alguien mientras se entera el señor ministro Góngora en este tema, quiere hacer uso de la palabra.

Señor ministro Valls.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Gracias señor presidente.

En esta parte se impugna el artículo 22, numeral seis del COFIPE, que prevé “en los requisitos de elegibilidad que regulen los estatutos de los partidos, sólo podrán establecer exigencias de edad, nacionalidad, residencia, capacidad civil y sentencia ejecutoriada en materia penal”, por considerar los promoventes que se viola el

artículo 35, fracción II de la Constitución, conforme al cual el derecho a ser votado, sólo puede ser limitado de acuerdo a las calidades que establezca la ley, y que los partidos políticos no están facultados para limitar los derechos políticos fundamentales en sus estatutos; lo que, además, rompe el principio de igualdad para todos los ciudadanos, ya que según cada partido, los ciudadanos tendrán que cumplir los diferentes requisitos para ser votados.

Nos dice el señor ministro ponente, que él considera que es inconstitucional este precepto; la realidad, yo estoy en contra del proyecto, para mí, el precepto se refiere, el 22, se refiere a requisitos en función de las calidades, no de las calidades para ser votado, yo interpreto el 22, que se trata de requisitos para afiliarse al partido político de que se trate; por lo que, no existe violación al 35 fracción II como argumentan los promoventes, para mí, el 22 está refiriéndose a los requisitos para poder afiliarse a un partido político, no para poder ser votado.

No comparto tampoco la propuesta alterna que nos propone el señor ministro ponente, porque aquí se está variando la litis pronunciándose sobre una violación al 41, al 41 de la Constitución, y éste no fue invocado por los promoventes, y en materia electoral, la Ley expresamente señala que las sentencias sólo podrán referirse a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito de la acción, en este caso es el 35 fracción II, no el 41; por lo que en este aspecto, mi intención de voto la manifiesto en contra del proyecto. Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor presidente.

Sí, efectivamente el artículo 22, en su párrafo sexto, lo que dice es: “que en los requisitos de elegibilidad que regulen los estatutos de los partidos, sólo podrán establecer exigencias de edad,

nacionalidad, residencia, capacidad civil y sentencia ejecutoriada en materia penal”. Yo creo que aquí el problema depende de cuál es la interpretación que se le va a dar al artículo, que se puede interpretar de dos maneras, ¿a quién se están refiriendo estos requisitos?, se está refiriendo a las personas que se van a afiliar a los partidos políticos, o se está refiriendo a quienes los partidos políticos van a proponer como candidatos, si nos estamos refiriendo a quiénes van a proponer como candidatos; entonces, finalmente con una interpretación conforme, creo que el artículo puede ser perfectamente constitucional; ahora, si se está refiriendo a las personas que se van a afiliar a los partidos políticos, pues sí hay una ingerencia directa en la regulación que los partidos tienen respecto de sus propios estatutos; entonces, en ese caso, pues yo creo que sí sería inconstitucional; entonces, yo creo que todo depende cuál es la interpretación que se le va a dar al artículo, para determinar si es o no constitucional. Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Gudiño.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Sí, voy a referirme a lo que manifestaba el ministro Sergio Valls,

En efecto, en la primera página del primer párrafo del avance, se habla de la fracción II del artículo 35, y en la página número cinco del avance, se menciona al artículo 41, y dice: ahora bien, este Tribunal Pleno considera que la disposición cuya invalidez se cuestiona en este apartado, resulta inconstitucional, en virtud de que limita o restringe indebidamente la libertad auto organizativa e ideológica de los partidos políticos reconocida constitucionalmente en el invocado artículo 41 constitucional, libertad que se estima necesaria para alcanzar sus fines constitucionales.

Y como lo dice el ministro Valls, el artículo 71, en su segundo párrafo dispone: Las sentencias que dicte la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la conformidad de leyes electorales a la Constitución, sólo podrán referirse a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial.

Por eso yo sugeriría que se ajustara el proyecto únicamente al artículo 35, fracción II, yo creo que el del artículo 41 es un elemento de refuerzo es un argumento no es un precepto invocado o que se esté introduciendo y todo eso, simplemente que lo ajustara.

Por otro lado, yo considero que cualquiera de las dos interpretaciones que se le dé al artículo impugnado, bien sea como un requisito para ser admitido en el partido o como un requisito para ser propuesto como candidato, yo creo que en los dos casos está interviniendo en algo que corresponde exclusivamente al partido, un partido bien puede decir que sólo propondrá como candidatos a quien reúne determinados requisitos, por ejemplo, años de militancia, por ejemplo otros requisitos que podrían ser experiencia en alguna materia, bueno los que ellos estimen y que sean razonables, lo mismo podría decir que para ingresar en un partido se requiere determinados requisitos, determinada militancia, determinadas características yo creo que esto es perfectamente legítimo y que el Legislador no tiene que decirle cuáles son los requisitos que debe guardar un militante para ser electo o para ser admitido en el partido.

Creo que por otra parte, estos son requisitos mínimos pero de ahí para adelante creo que cada agrupación política podrá determinar lo que de acuerdo con su ideología, lo que de acuerdo con su circunstancia estime más prudente. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Góngora.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Pensaba yo leer el dictamen que pasé hace algunos días y además agregar que tampoco estoy de acuerdo con la forma en que se soluciona, como me hizo el favor el señor presidente de pasármelo, en el nuevo proyecto alterno en esta parte, pero no lo voy hacer porque lo que viene en mi dictamen es exactamente lo que ha dicho el señor ministro Valls, por lo tanto yo estoy en contra también de este punto y del proyecto alterno.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias señor presidente, yo también estoy en contra del proyecto en principio, quiero decir lo siguiente: que los requisitos de elegibilidad a que se refiere el inciso 6) del artículo 22 de la Ley de que venimos hablando, puede entenderse para ser admitido en el partido o para participar en las elecciones federales.

Lo primero que yo necesito es recordar el texto de la fracción I, párrafo segundo, parte final del artículo 41 constitucional: "...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 el objeto social diferente a la creación de partidos y a cualquier otra forma de afiliación corporativa".

Esto para mí refleja que los partidos políticos pueden tener requisitos de admisión; no es libre afiliación de cualquiera que quiera ser miembro del partido político; la libertad es del individuo que quiera ser para que nadie lo fuerce o lo force, a entrar a ese partido político; pero esto, según mi parecer, requiere de que

cumpla con los requisitos del partido político; imagínense nada más que fuera un derecho para ser incluido en un partido político, el que, incluso profesando algo contrario a sus principios, a sus documentos básicos, se le tuviera que admitir; y pero aún sería que se le tuviera que postular o considerarlo elegible para un puesto de elección federal, que es a lo que se refiere el Libro Segundo, Título Primero, del COFIPE.

Entonces, para mí, desde cualquier punto de vista, bien sea como requisitos para ser admitido en un político o como requisito para ser postulado, aparte de las menciones que establece la Ley, se siguen las consecuentes o las que, por lógica inferencia hay que reconocer que son las que puedan estar contenidas en los principios básicos de los partidos políticos, no se nos olvide que para ser partido político registrado, se necesita tener documentos básicos que estén debidamente registrados, entre los cuales debe de significarse la ideología política del partido y una serie de cuestiones más.

Imaginémonos que alguien es admitido en un partido político; pero que profesa y lo expresa, todos los principios contrarios a los principios básicos de su partido, y por eso no resulta, a juicio del partido político, elegible internamente para apoyar su candidatura para participar en elecciones federales.

Como verán, esto nada tiene que ver con edad, con nacionalidad, con residencia, con capacidad civil ni con sentencias ejecutorias en materia penal; sin embargo, yo creo que este inventario de taxativas no se agota, hay que interpretarlo con todo el texto de la Ley y con las normas constitucionales.

Y hechas así las cosas, a mí me resulta, en principio, que el artículo es constitucional.

Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Azuela, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Bueno, realmente me sorprende la intervención del ministro Aguirre, porque dijo que en principio estaba en contra del proyecto, y luego expuso argumentos que más bien me parecían que debió haber dicho: estoy en contra del proyecto que en principio se nos pasó; pero finalmente concluyó que es constitucional el precepto.

No, yo siento que la expresión “sólo”, hace inconstitucional el precepto; y lo fortalece todo lo que dijo el ministro Aguirre Anguiano, que coincidió con lo que dijo el ministro Gudiño.

Interpretemos el precepto, como requisitos de elegibilidad en cuanto a una contienda electoral o como requisitos de elegibilidad para admitirlo ¿cómo va a ser posible que sólo puedan establecerse exigencias de edad, nacionalidad, residencia, capacidad civil y sentencia ejecutoriada en materia penal?

Ahora, si queremos esto interpretarlo conforme a otras disposiciones, pues ya no será sólo; y entonces el precepto ya no será el que estamos juzgando; el precepto dice: sólo esto.

De modo tal que si dice: tú debes de estar de acuerdo con el programa del partido, eso está mal y puede defenderse ante el Tribunal Electoral; y, no me admiten porque no estoy de acuerdo con el programa del partido; y el artículo 22, en el inciso 6º.), dice que sólo edad, etcétera.

Y no estar de acuerdo con el programa. Yo coincido con todos los demás razonamientos, partiendo de la instrucción del ministro Franco, ponente en el asunto, que su proyecto inicial iba en sentido

contrario, pero pienso que de la naturaleza de la contienda política, es que debe buscarse que reúnan todos sus afiliados, y todos los que van a lanzar a la lucha por un puesto popular, una serie de atributos propios del partido; de modo tal que para mí, es intervenir totalmente en lo que es la vida interna de un partido político; es propiciar el que ingresen a los partidos políticos personas que van a destruir al partido político, y tantas y tantas situaciones que derivarían de aplicar esta disposición; es propiciar que quede como candidato de un partido político una persona que después hable en contra del partido político; de modo tal que para mí, esto es contrario totalmente al sistema democrático, y por ello coincido, no con el proyecto que en principio pasó el señor ministro ponente, sino con el proyecto que en hojas complementarias nos dio, diciendo que cambiaba su proyecto considerando inconstitucional este precepto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Le devuelvo la voz al señor ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias, para una aclaración. Yo me quedé en el anterior proyecto, estoy escuchando razones muy válidas, sin embargo yo creo que se puede hacer una interpretación sistemática, y podemos concluir en la constitucionalidad, pero no en la interpretación literal del “sólo”. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor presidente.

A mí me pareció muy importante el planteamiento que hacía el señor ministro Valls, y que después nos recordaba la señora ministra, en cuanto a qué íbamos a entender por requisitos de elegibilidad, que esto podría tener dos consecuencias diferenciadas. Estoy en el artículo 22, fracción VI, y dice: “En los requisitos de

elegibilidad que regulen los estatutos, etc.” Y estos requisitos de elegibilidad, algunos señores ministros han entendido que se refieren a las personas que van a fungir como candidatos del partido, que es el caso de la segunda versión del proyecto, y otros de los señores ministros han entendido que se refiere a las personas que vayan o que deseen incorporarse al proyecto. Yo creo que la manera en que lo trata el proyecto es correcta, voy a decir por qué: creo que la única manera de saber qué quiere decir aquí “elegibilidad”, es entendiendo una interpretación sistemática del texto, porque es una palabra que utiliza. En primer lugar, “elegibilidad” es la calidad -dice el diccionario- de ser elegible, entonces ahí se me presenta ya una primera, muy básica configuración de: voy a ser elegible para qué. En la mecánica de los partidos y en la mecánica que utiliza la Ley, hay varias expresiones respecto de los partidos políticos, una es: órganos partidistas, otra es afiliados y otra es justamente aquí, candidatos y otro tipo de condiciones, entonces tendríamos que saber a qué le vamos a estar mencionando o cualificando con estos requisitos de elegibilidad.

Si veo el artículo 24, fracción I, inciso b), allí me doy cuenta que lo que está diciendo es que: “Para que una organización de ciudadanos pueda ser registrada como partido político nacional, deberá cumplir con los siguientes requisitos: primero, formular una declaración de principios, etc., -y ésta es la que me parece importante- contar con tres mil afiliados, en por lo menos veinte entidades federativas, o bien tener trescientos afiliados en por lo menos doscientos distritos electorales uninominales, los cuales deberán contar con credencial para votar con fotografía, correspondiente a dicha entidad o distrito, según sea el caso”.

En consecuencia, me parece que lo que se está regulando aquí, simplemente es un requisito para ser afiliado de partido político, de tener credencial de elector con fotografía del distrito etc., y no más

requisitos constitucionales. ¿Eso a qué me lleva? A entender que los requisitos de exigibilidad que están en el 22, fracción VI, son requisitos para quienes se postulen como candidatos por parte de los propios partidos políticos, no para las personas que vayan a ser en este sentido afiliados. Si esto es así, creo entonces que el proyecto es correcto, me parece que no es atribución del Legislador en cuanto a la regulación de la vida interna en los partidos, entrar a esta condición, y me parece esto importante señalarlo, porque si estamos hablando de candidatos con razón de los requisitos de exigibilidad, entonces sí puede tener esto un fundamento exclusivo en el artículo 35 de la Constitución, como lo señalaba el señor ministro Gudiño en este caso, y eliminar la parte del estudio del 41. Creo que con esto se podría complementar, tratando de dar respuesta a lo que plantea la señora ministra.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Señor ministro Gudiño.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO.- Sí, gracias.

En el mismo sentido, yo creo que el artículo 35 puede dar la solución; el artículo 35 habla de: son prerrogativas del ciudadano, es decir del individuo, no se está refiriendo a obligaciones de los partidos políticos. Yo creo que por ahí puede ir la solución y eliminar el artículo 41, incluso reduciría, simplificaría el estudio que debe de hacerse; pero además, yo creo que en cualquiera de los dos casos, sean requisitos de admisibilidad al partido de militancia o requisitos para ser postulado como candidato, creo que en los dos casos no puede haber sólo los requisitos de edad, etcétera, yo creo que también el partido puede solamente admitir miembros participantes que reúnan los requisitos que en sus estatutos estén. Yo no creo que los partidos políticos sean de libre acceso para todo el que sea mexicano o tenga la edad, etcétera, y quiera afiliarse a un partido;

hay estatutos que establecen los requisitos para la admisión de un partido político.

Por lo tanto yo estoy, con esta modificación, de acuerdo con el proyecto, con el segundo proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Señor ministro Azuela.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN.- Pienso que el argumento dado por el ministro José Ramón Cossío se fortalece con el artículo 27. El artículo 22 en el inciso 6) habla de: “Requisitos de elegibilidad que regulen los estatutos de los partidos”. Y el 27 dice qué van a establecer los estatutos. En los estatutos se establece, en uno de sus incisos: “Lo relacionado con los procedimientos para la afiliación individual, libre y pacífica de sus miembros, así como sus derechos y obligaciones. Dentro de los derechos se incluirán al de participar personalmente o por medio de delegados en asambleas y convenciones y el de poder ser integrante de los órganos directivos.” Y destaco el inciso D): “Las normas para la postulación democrática de sus candidatos.” Entonces, dentro de los estatutos, por lo que toca a afiliación es una afiliación libre, que cumpla con los requisitos para poder ser registrado. Y aquí tienen que señalar los procedimientos para la postulación democrática de sus candidatos; entonces, conecta con el 22, en donde dice: sólo les puedes establecer estos requisitos.

Y entonces, yo sí pienso que es preferible declarar inconstitucional este inciso 6) del artículo 22, a buscar una interpretación conforme, que haría decir al artículo lo que no dice.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Señor ministro Valls.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ.- Gracias señor presidente.

Para mí el artículo 22, en su numeral 6, es muy claro que se está refiriendo, si habla de los estatutos se está refiriendo a los requisitos para incorporarse al partido, no se está refiriendo a los requisitos para ser postulado candidato.

A mayor abundamiento, el 27 al que acaba de dar lectura el señor ministro Azuela, habla de los requisitos para ser postulado candidato; es decir, está haciendo un distingo entre el 22: requisitos para ser incorporado al partido político, y el 27: requisitos para ser postulado candidato. Son dos situaciones diversas para mí, lo que me confirma en que este artículo no es inconstitucional.

Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Yo pienso que esta norma viola, por principio de cuentas, el principio de certidumbre o certeza que es indispensable en materia electoral.

Se ha hablado de dos posibles interpretaciones, yo encuentro tres: se ha identificado elegibilidad con admisión al partido; se ha identificado elegibilidad con la postulación de candidatos para puestos de elección popular, pero en cada partido hay órganos de dirigencia que se integran con afiliados, y que se ponen condiciones para poder desempeñar estos cargos de dirigencia partidista.

En cualquiera de las hipótesis, la norma es inconstitucional, además de este principio de certeza; si se refiriera a puestos de elección popular, llamo la atención de los señores ministros que el artículo 35, fracción II, hace una reserva de ley, el candidato debe reunir las calidades que establezca la ley, no un reglamento, no estatutos de un partido político; entonces, no se pueden establecer más

requisitos para un candidato de elección popular que los que marca la ley. Cosa distinta son los requisitos de admisión a un partido político, corriente ideológica, identidad en otras muchas cosas, y para el mismo partido político, elegibilidad a puestos de dirección interna del partido. Con toda seguridad hay condiciones para poder acceder a esos cargos.

Ahora bien, desde la óptica del 35, fracción II, la norma es inconstitucional, porque lo que es reserva de ley, la pasa a disposición estatutaria, pero para lo interno del partido, vida interna, admisión de nuevos afiliados y ejercicio de cargos de dirección interna del partido, ya se destacó que el punto sexto dice: “Los estatutos de los partidos políticos sólo podrán establecer estas condiciones”. Y el problema para la vida interna del partido es el “sólo”, porque no sólo éstas pueden poner, pueden poner otras, otras más que seguramente existen y entonces serían contrarias a la ley.

Entonces yo por estas razones, me inclino por declarar la invalidez de este precepto.

Señor ministro Valls.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Gracias señor presidente. En principio sí hay violación al principio de certeza, pero no lo hicieron valer los promoventes, los promoventes están solamente señalando que hay violación al 35, fracción II, y aquí estaríamos cambiando la litis, estaríamos supliendo, y eso en materia electoral no lo podemos hacer, porque esto es materia electoral.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Perdón por el diálogo, pero en el Considerando Primero, Segundo de éste, se dice que se va a suplir la queja y se invoca la jurisprudencia, que lo que no se puede cambiar es la norma constitucional infringida.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Pero aquí se está cambiando la norma infringida, porque cambia el 41.

Yo no comparto la interpretación de la fracción II, del artículo 35, dice: “Podrá ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley”. Sí, pero hay un requisito previo, que es que lo postule un partido político, y el partido político puede postular a quien reúna los requisitos internos.

Entonces, yo creo que no es violatorio por infringir la fracción II, yo creo que el artículo 35, que es el único invocado, como lo manifiesta el ministro Valls, se refiere a prerrogativas, a derechos del ciudadano, es decir, del individuo, no a obligaciones del partido para aceptar o para postular a personas diferentes de las que él quiera.

Por tal motivo, yo creo que la respuesta es mucho más sencilla, simplemente, no es, no invocaste el precepto que realmente habla de las obligaciones de los partidos políticos, sino de un precepto que habla de derechos y prerrogativas de los individuos en su calidad de ciudadanos.

Entonces, yo creo que, además, insisto, la fracción II, que habla de los derechos de todo mexicano para votar y ser votado, está condicionado a que sea postulado por un partido político como candidato, y el partido político en sus estatutos, sí puede establecer condiciones. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Cuando en este mismo asunto comentamos lo de las campañas independientes, se dijo que no había la restricción de que un ciudadano deba afiliarse a los partidos políticos, porque los partidos políticos pueden postular

ciudadanos aun cuando no sean sus afiliados, ahora decimos que pueden poner todos los requisitos que tengan a bien para condicionar la postulación de un ciudadano, lo cual afecta así sea indirectamente a quien solamente tenga la calidad de ciudadano.

Ministra Sánchez Cordero.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Gracias señor ministro presidente, yo estoy de acuerdo con la inconstitucionalidad porque inclusive con todos los argumentos que nos acaba de decir el ministro Franco, es decir con el alcance que nos repartió, yo siento que efectivamente se viola el principio de certeza, de cualquier manera que se analice este precepto, pero por otra parte es cierto, el accionante endereza su argumento en contra del artículo 35 fracción II, pero también es cierto que se dijo que se iba a suplir la litis y cualquier suplencia de la queja cambia la litis, digo perdón, que se iba a suplir la queja, cualquier suplencia de queja cambia la litis, entonces en todo caso es inconstitucional.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Aguirre Anguiano y a continuación Don José Ramón.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias señor presidente, yo dicho muy respetuosamente pero al canto, pues hay prohibición de cambiar la norma, esto no lo podemos hacer, la norma constitucional que se dice violada, en materia electoral, yo pienso lo siguiente, yo estoy en principio con la interpretación del señor ministro Cossío, el requisito de elegibilidad, debe de interpretarse en el contexto general y si el contexto general, — también con el ministro Cossío perdón— y si el contexto general nos está hablando de los documentos básicos y de los principios de doctrina de los partidos políticos, bueno pues nos está dando una clave importante, estos requisitos de elegibilidad sólo podrán establecer otras exigencias de edad, nacionalidad, residencia, capacidad civil y sentencia ejecutoriada en materia penal, ¿aparte

de qué? Pues con los connaturales a cualquier partido político. Que nosotros dijimos en oportunidades pasadas que no necesariamente se necesitaba ser miembro de un partido político para ser postulado por éste para un puesto de elección popular, esto es totalmente cierto, pero nos faltó decir siempre y cuando esa posibilidad concuerde con los principios de doctrina del partido político que lo postule, puede existir —para mí válidamente— un partido político que diga: para ser candidato a un puesto de elección popular se necesita ser miembro activo de este partido político y para mí esto no será violatorio de la Constitución, muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor presidente, estoy en la página 1332 del proyecto y efectivamente donde se hace la síntesis de lo que señaló el Partido del Trabajo, un primer párrafo se refiere a la fracción II del artículo 35, en la página 1333, que entiendo es una síntesis, hay una alusión al artículo 41 constitucional, como forma de impugnación, dice “que el derecho a ser votado se basa en forma directa en la Constitución tal y cual por lo que si la Ley Suprema es la única que puede reglamentar los partidos políticos no pueden ni deben restringir los derechos en atención a que el artículo 41 define a los partidos...” esto califica como concepto de invalidez a mi juicio; entonces, lo que está diciendo es: yo estoy a favor de la posición que acaba de señalar muy bien el señor ministro Aguirre, la del 35 fracción II, ésa es, pero si se quisiera ir por el tema de certeza, también me parece que está invocado el artículo 41; ahora bien, no creo que la determinación que tenemos en la Ley Reglamentaria en el segundo párrafo del artículo 71, con la reforma que se hizo en 1996, nos lleve a que tenga que precisar inciso, fracción, párrafo, no es ése el asunto, el asunto es se invoca el artículo 41 y con base en el 41 se puede hacer la declaración de invalidez y a mi juicio aquí se está diciendo:

¿por qué es violatoria la Ley del 41? Porque me está restringiendo mi posición de entidad de interés público etc., etc., etc., invocado el 41, entonces sí me parece factible si se quisiera traer el principio de certeza como una causa invalidante de este precepto, pero independientemente yo coincido con lo que decía el señor ministro Aguirre, es el requisito de elegibilidad se está refiriendo a los candidatos, en principio. Consecuentemente, creo que por la fracción II del 35 sería inconstitucional, sólo por ese hecho. Ahora, si se genera la condición que usted dice de triple confusión, porque además hay otros órganos; es decir, son los afiliados, son los candidatos, son los órganos y luego tienen un sistema intermedio de delegados; es decir, como una elección de segundo nivel, una elección indirecta, indirecta en primer grado. Si ya todo esto generaría la suficiente confusión con el 41, como para decir, "pues toda vez que no se sabe quiénes son los destinatarios de la norma, y toda vez que tiene que haber una precisión muy rigurosa, como lo hemos definido en otros casos, podría declararse la inconstitucionalidad".

Es otra posibilidad, utilizando el argumento de la página 1333 del proyecto.

Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor presidente.

Les quería mencionar algunas tesis que hemos localizado, respecto de la suplencia de la queja. ¡Bueno!, por principio de cuentas quisiera leerles este rubro, uno que dice: "**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPLENCIA DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ OPERA UNA ANTE LA AUSENCIA DE LOS MISMOS**".

Y luego, tenemos otra específica en materia electoral: "**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. CUANDO SE IMPUGNAN NORMAS GENERALES EN MATERIA ELECTORAL, LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN DEBE SUPLIR LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ, PERO NO PUEDE FUNDAR LA DECLARATORIA DE INCONSTITUCIONALIDAD EN LA VIOLACIÓN A CUALQUIER PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**".

Interpretación del artículo 71 de la ley reglamentaria. Esta tesis dice así: "**UNA NUEVA REFLEXIÓN SOBRE LA INTERPRETACIÓN DEL CITADO PRECEPTO, LLEVA AL TRIBUNAL EN PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN A SUSTENTAR UN DIFERENTE CRITERIO PARA ESTABLECER, QUE LA SUPLENCIA DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ DEFICIENTES SÍ OPERA TRATÁNDOSE DE ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL Y POR TANTO, QUE EN ELLAS NO RIGE EL PRINCIPIO DE ESTRICTO DERECHO; ESTA NUEVA APRECIACIÓN DESCANSA EN EL SISTEMA INTEGRAL DE SUPLENCIA QUE PROCURA EL ARTÍCULO 71 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIÓN I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PUES LO ÚNICO QUE ESTABLECE EN SU SEGUNDO PÁRRAFO, ES QUE LAS SENTENCIAS QUE SE DICTEN SOBRE LA NO CONFORMIDAD DE LAS LEYES ELECTORALES A LA CONSTITUCIÓN, SÓLO PODRÁ REFERIRSE A LA VIOLACIÓN DE LOS PRECEPTOS EXPRESAMENTE SEÑALADOS EN EL ESCRITO INICIAL, LO QUE SIGNIFICA QUE EL ÓRGANO JURISDICCIONAL NO PODRÁ EXAMINAR OTRA DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL DIVERSA A LA QUE EN LA LÍNEA ARGUMENTATIVA DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ SE ADUZCAN COMO VIOLADAS, SIN QUE ESTA LIMITANTE EN**

MODO ALGUNO CONDUZCA A PROSCRIBIR LA SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN MATERIA ELECTORAL Y MUCHO MENOS A VERIFICAR EL EXAMEN DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE ESTE TIPO DE LEYES, BAJO EL PRINCIPIO DE ESTRICTO DERECHO, DADO QUE ESTA TAXATIVA NO APARECE EXPRESAMENTE EN LA CITADA LEY REGLAMENTARIA COMO CORRESPONDERÍA A TODA NORMA RESTRICTIVA, SINO QUE SOLAMENTE SE ADVIERTE UNA FORMA ATEMPERADA DEL EJERCICIO DE LA FACULTAD QUE PERMITE A LA SUPREMA CORTE ADOPTAR SU FUNCIÓN DE GARANTE DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL DE LAS LEYES ELECTORALES SIN LIMITARSE EXCLUSIVAMENTE AL EXAMEN DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ EXPRESADOS; YA QUE PODRÁ COLMAR LAS OMISIONES DETECTADAS EN ELLOS, HASTA EL GRADO DE ENCONTRAR SU RACIONAL EXPLICACIÓN Y LOS MOTIVOS QUE LOS HAGAN ATENDIBLES Y FUNDADOS, SIEMPRE NO COMPRENDA VIOLACIONES A PRECEPTOS DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL Y PREVISTAS POR EL PROPIO PROMOVENTE DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD".

Y, "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL, FORMA EN QUE OPERA LA SUPLENCIA DEL ERROR. EL RIGOR EXIGIDO POR EL PRINCIPIO DE CONGRUENCIA PARA ANALIZAR SÓLO EL PROBLEMA PLANTEADO EN FUNCIÓN DEL PRECEPTO CONSTITUCIONAL QUE SE ESTIME VIOLADO, NO DEBE LLEGAR AL PUNTO DE UNA ESPECIFICIDAD TAL QUE HAGA NUGATORIO EL SISTEMA DE SUPLENCIA DEL ERROR, PUES BASTARÁ CON QUE EL PROMOVENTE INDIQUE AL PRECEPTO CONSTITUCIONAL, QUE A SU JUICIO RESULTA VULNERADO, O EN SU CASO, LAS REFERENCIAS NECESARIAS PARA QUE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN UBIQUE

LA NORMA QUE ADUCE COMO INFRINGIDA, PARA QUE SE SATISFAGA LA EXIGENCIA LEGAL RELATIVA QUE PERMITA RESOLVER CON TODA PRECISIÓN, SOLAMENTE SOBRE ESTE ASPECTO".

Estas son las tesis que tenemos en materia de suplencia de la queja.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Aparte la que cita el proyecto, de rubro: "**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. CUANDO SE IMPUGNAN NORMAS GENERALES EN MATERIA ELECTORAL, LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN DEBE SUPLIR LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ, PERO NO PUEDE FUNDAR LA DECLARATORIA DE INCONSTITUCIONALIDAD EN LA VIOLACIÓN A CUALQUIER PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN, SINO AL QUE SE HUBIERA INVOCADO.**

Ahora, está citado también el 41, y está planteado el principio de defensa que se suple.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Y también el principio de autorregulación de los partidos.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien. Señor ministro Azuela.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Yo nada más quería añadir una cuarta posibilidad de este artículo que viola claramente el principio de certidumbre, que también en los órganos electorales llega haber representantes de los partidos políticos.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sí. ¡Claro!

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Entonces, también se podría referir a la elegibilidad para participar en órganos electorales,

entonces, yo creo que sí hay muchas razones para declarar su inconstitucionalidad.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro ponente:

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Señor presidente, recojo todos los argumentos que fortalecen al proyecto, por supuesto, y simplemente quería subrayar, que efectivamente en el curso del razonamiento lo que se recoge es parte de la tesis que leyó la ministra, de que cuando en la argumentación de los conceptos de invalidez se cita un precepto, éste debe analizarse, lo que yo propongo para que pueda yo sintetizar, las inquietudes que se han vertido en relación a este tema es: Procurar en el engrose, centrarme en la violación al 35, fracción II, y simplemente, hacer las consideraciones respecto al 41 en este sentido, para que quede conforme a lo que aquí, los señores ministros han planteado.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Suficientemente discutido.

Vamos a votar por la constitucionalidad o inconstitucionalidad del artículo 22, numeral 6.

Intención de voto.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Si señor presidente.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: En principio me han convencido las argumentaciones en el sentido de la inconstitucionalidad, por violación al principio de certeza, solamente que los ajustes que acaba de proponer el ponente, que va a estimar como eje toral de su consideración, la violación al 35, II, a mí no me parece convincente; entonces, haré reserva, para ver cómo queda el engrose en su caso, sobre este tema, en donde me puedo apartar de las consideraciones propuestas, más no de la sustancia. Gracias.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Con la nueva propuesta del señor ministro Franco.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: En el mismo sentido.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: En el mismo sentido.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Con el voto del señor ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Con la nueva propuesta del ministro Franco.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: En el mismo sentido.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Por la constitucionalidad del artículo 22, numeral 6; y anuncio que haré voto particular.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Yo por la inconstitucionalidad, por considerar que viola el principio de certeza.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Con la propuesta alterna del señor ministro Franco.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE ORTIZ MAYAGOITIA: También, con la propuesta alterna del ministro Franco.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor ministro presidente, hay una mayoría de diez señores, han manifestado su intención de voto en favor de la propuesta, de declarar la

inconstitucionalidad del artículo 22, numeral 6, del Código impugnado.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien, estimamos superado este tema y pasamos al siguiente que son: REQUISITOS RELATIVOS A LOS OBSERVADORES ELECTORALES.

Hoy seguimos hasta las dos y media, como lo convenimos expresamente.

REQUISITOS RELATIVOS A OBSERVADORES ELECTORALES.

Tiene la palabra el señor ministro Góngora Pimentel.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Gracias señor presidente. El proyecto propone reconocer la validez constitucional del artículo 5, párrafo cuatro, inciso d), fracción III, del Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales, que establece como requisito para ser observador, no ser, ni haber sido candidato a puesto de elección popular en los últimos tres años anteriores a la elección.

Mi primera observación es que se identifique adecuadamente a la norma, puesto que en el proyecto, no se hace referencia al inciso d), por lo que ante la forma en que están construidos los resolutivos, considero indispensable que se realice esta corrección.

Ahora bien, el argumento esencial del proyecto es que el contenido de la norma impugnada no se considera un requisito excesivo; habida cuenta que las actividades que realizará durante el proceso electoral las deberá realizar con estricto apego a los principios rectores de la materia electoral, contemplados en el artículo 41, constitucional; de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

No comparto el sentido del proyecto en tanto que restringe el derecho fundamental de los ciudadanos mexicanos de tomar parte

en los asuntos políticos del país, que se prevé en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal; que no solo debe verse desde la perspectiva de la votación, sino esencialmente de la posibilidad de ser un actor en la vida política del país. Lo que es connatural a la condición de ciudadano, la cual comprende un conjunto de derechos y deberes que, en su conjunto, dan cuerpo y califican la relación de los mexicanos con el poder político y describen una faceta de las personas como partícipes actuales o potenciales de la organización del Estado.

La determinación de un ciudadano de ser observador del proceso constitucional tiene como fundamento promover la democracia representativa que consagra el artículo 40, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora, el precepto en comento, prohíbe a quienes hayan sido candidatos a puestos de elección popular en los últimos tres años anteriores a la elección, tener el carácter de observadores, por lo que restringe a los derechos políticos de los ciudadanos de participar en la vida pública. Razón por la cual, resulta necesario aplicar un cartabón estricto de proporcionalidad que desarrollaré a continuación: Lo primero que debemos preguntarnos es si la restricción del derecho a los ciudadanos mexicanos de participar como observadores electorales, obedece a una finalidad constitucionalmente legítima. Al respecto, cabe señalar que en la exposición de motivos no hay una argumentación expresa; sin embargo, la finalidad se desprende del propio contexto de la norma, pues el artículo 5, párrafo cuatro, inciso b), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en él se indica: que quienes deseen participar como observadores deben conducirse conforme a los principios de imparcialidad, objetividad, certeza y legalidad y sin vínculos a partido u organización política alguna.

Esto es, se persigue el respeto de los principios constitucionales que tutela el artículo 41, constitucional.

En ese orden de ideas, puede desprenderse que la intención del Legislador fue evitar que los actores en el proceso colocaran como observadores electorales a ciudadanos que pudieran beneficiar a sus intereses más que realizar verdaderas funciones de observadores. Segundo.- La restricción de la participación de los ciudadanos que hayan sido candidatos como observadores es adecuada para cumplir con los principios constitucionales: de imparcialidad, objetividad, certeza y legalidad. En el caso, al tratarse de una restricción de derechos ciudadanos la relación de necesidad, entre el fin constitucionalmente perseguido y la medida, debe ser estrecha.

Aquí tenemos que distinguir entre varios tipos de ciudadanos, los que fueron candidatos de un partido o partidos que conservan el registro y que siguen afiliados a ellos; los que fueron candidatos de un partido sin haber estado afiliados; los que fueron candidatos y estuvieron afiliados, pero ya no sean miembros del partido por el que fueron postulados; los que fueron candidatos de partidos políticos que perdieron el registro. En el primer caso, la medida legislativa, o sea, los que fueron candidatos de un partido o partidos que conservan el registro de que siguen afiliados a ella; en este caso, la medida legislativa es un medio idóneo para lograr la finalidad, pues los ciudadanos que sean miembros de un partido político no pueden cumplir con el principio constitucional de imparcialidad, incluso los que están nada más de licencia; sin embargo, la norma es sobre comprensiva, pues abarca supuestos en los que no existe esta relación de adecuación de medios a fines, ya que la norma no logra su finalidad, en tanto que la condición de los ciudadanos que pretenden participar como observadores no se encuentra influida por la condición de la militancia.

En efecto, quien contendió por un partido político y no era miembro de él, en virtud de que se trató de una candidatura ciudadana no pone en peligro el principio constitucional de imparcialidad, en tanto que su relación con el partido fue contingente, por lo que debe respetarse su derecho ciudadano de participar en la vida política, en la vida pública.

Asimismo, quien contendió por un partido político y se ha separado del mismo, tampoco puede poner en peligro el principio de imparcialidad, en tanto que ha roto la relación que ponía bajo sospecha que su conducción se realizaría de acuerdo con el principio de imparcialidad.

Situación similar acontece con quien contendió por un partido político que ha desaparecido, pues al no existir la institución por la que contendió menos aún puede ponerse en tela de juicio su imparcialidad.

Ahora, debe tenerse en cuenta que la mera situación de haber ejercido el derecho constitucional a contender por un cargo público de elección popular, no puede penalizarse de manera tal que restrinja de manera desproporcional el ejercicio de los derechos ciudadanos.

Los observadores electorales son ciudadanos que en el ejercicio de sus derechos fundamentales participan en el desenvolvimiento del proceso electoral con el ánimo de que el proceder de los actores políticos se mantenga en el ámbito de la legalidad, certeza e imparcialidad; pero en modo alguno se les faculta para poder intervenir como actores en la contienda alterando el estado que guarda el desenvolvimiento del proceso para beneficio de alguno de los que en ella están involucrados.

Luego, en los casos que se han expuesto el que quien se desempeñó como candidato pretenda participar como observador cuando no exista ningún vínculo partidario que le hiciera propenso a generar un estado de inequidad o incertidumbre en el desenvolvimiento de las elecciones, no afectaría el ámbito de la normatividad electoral, pues con su acreditación como observador electoral no beneficia o perjudica a ningún ente político de los que actualmente participan en el desarrollo de la contienda.

En este tenor, al comprender la norma supuestos en donde la relación de medios a fines no es necesaria, y restringir por ello un derecho fundamental, en mi opinión, es inconcuso que el artículo 5, párrafo cuatro, inciso d), fracción III del Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales, resulta inconstitucional. Posiblemente pudiera, para no declarar la invalidez, realizarse una interpretación conforme de la norma, con los artículos 9, 35, 40 y 41 constitucionales, en el sentido de que la norma no comprende aquellos casos en los cuales el excandidato ya no tenga un vínculo partidario. Estas son las dudas que me surgen señor presidente de este tema.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Gudiño.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Bueno, yo al contrario del ministro Góngora, coincido con la consulta en cuanto señala que deviene infundado el concepto en el que se aduce que el artículo 5°, inciso d), fracción III del Nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, viola lo previsto en los artículos 1°, 35, fracción II y 41 de la Constitución Federal, en cuanto establece requisitos excesivos para los observadores electorales, al prever que para poder ser uno de ellos es necesario no haber sido candidato a puesto de elección popular en los últimos tres años anteriores a la elección, debido a que la circunstancia de que se exija a los observadores electorales el requisito consistente en no haber sido candidato a puesto de elección popular en los últimos

tres años anteriores a la elección, no se considera un requisito excesivo, habida cuenta que las actividades que realizará durante el proceso electoral, las deberá realizar con estricto apego a los principios rectores en la materia electoral contemplados en el artículo 41, que son: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, pues el principio de imparcialidad en materia electoral consiste en que en el ejercicio de sus funciones, las autoridades electorales eviten irregularidades, desviaciones o la proclividad partidista, tiene una indudable aplicación para los observadores electorales. En ese mismo sentido, también es aplicable a los observadores electorales el principio de certeza consistente en dotar de facultades expresas a las autoridades locales, de modo que todos los participantes del proceso electoral conozcan previamente con claridad y seguridad las reglas a que la actuación de las autoridades electorales está sujeta; asimismo significa que la preparación, realización y calificación de las elecciones debe revestir una total convicción, generar una situación de absoluta confianza por parte de los actores políticos y sociales, a efecto de impedir que queden vacíos interpretativos y dudas, para que finalmente los votos emitidos produzcan un resultado convincente...Por otra parte, los derechos a votar y ser votado, pueden ser reglamentados mediante las disposiciones que expide el Legislador ordinario, así el hecho que en la Ley se hayan establecido los requisitos para que las personas puedan actuar como observadores electorales durante los procesos electorales, tiene una repercusión inmediata en los principios rectores de imparcialidad y certeza, que deben regir entre otros durante el proceso electoral. Por estas razones yo me pronuncio en favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor presidente, no comparto yo el análisis que hace el señor ministro Góngora, porque

el señor ministro Góngora lo está sustentando en la última parte del primer párrafo, el artículo 9° constitucional, este artículo no lo vi yo impugnado, para poder declarar la inconstitucionalidad tendríamos que verlo en términos del 1°, en términos del 35, fracción II, o en términos del 45 y a partir de ahí, me resulta muy complicado cómo hacer un análisis de proporcionalidad y de fin a medio como el que se ha planteado salvo que quisiéramos entender que esta Suprema Corte va a entrar a analizar todos estos requisitos en términos de la segunda parte de la fracción II del 35 que dice: empleos o cargos, yo creo que no son empleos o comisiones perdón dice la Constitución, si dijéramos que aquí lo que estamos analizando es la razonabilidad de los requisitos expuestos por el Legislador para desempeñar un empleo o comisión me parece que sería la única posibilidad de hacer el análisis yo lo veo muy complejo porque entiendo que este cargo difícilmente tiene el carácter de empleo o de comisión, creo que es una cuestión distinta e insisto al no estar plasmado o impugnado en relación con el 9°, me es difícil, por esta razón me voy a separar del análisis que anteriormente había hecho en esta relación, medios y fines, insisto por no tener un concepto de invalidez dirigido expresamente a ese artículo constitucional, que si se hubiera impugnado en términos de la posibilidad de participar en la vida política del país, probablemente hubiera tenido algún mérito para mí, por esas razones, aunque no con todos los que se exponen en el proyecto, votaré por la validez del precepto señor gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Pareciera una norma ociosa esta fracción III, como requisito para ser observador electoral se requiere no ser en la elección correspondiente esa es muy clara, ni modo que un candidato de la misma elección sea observador, ni haber sido candidato a puesto de elección popular en los últimos tres años anteriores a la elección, si se refiriera exclusivamente a

elecciones federales, estaba yo pensando los candidatos se registran en febrero del año en que hay proceso electoral y tres años después viene la siguiente elección o sea que entre una fecha de registro y la otra transcurrieron los tres últimos años y no se cumple el requisito, pero la norma es abierta, pudieron haber sido candidatos a una elección local y entonces aquí viene el impedimento, yo también estoy a favor del proyecto en este punto ¿no hay más intervenciones? Como hubo una manifestación en contra del proyecto sírvase tomar intención de voto personales.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Señor ministro presidente, yo retiro la observación.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Retira la observación. Habiendo retirado la observación el ministro Góngora entonces en votación económica a mano levantada les consulto a favor del proyecto.

(VOTACIÓN FAVORABLE)

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor ministro presidente los señores ministros han manifestado unánimemente su intención de voto en favor de la propuesta del proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Nos queda un tema que es el referente al establecimiento de multas fijas por violar el Código, como tenemos muchos precedentes de multas fijas, lo pongo a consideración del Pleno. Señor ministro ponente.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Si señor presidente. Efectivamente el Pleno se ha pronunciado en múltiples ocasiones que cuando el Legislador no establece un mínimo y un máximo, la multa deviene automáticamente inconstitucional, yo he sostenido también reiteradamente que esto no puede ser absoluto,

que hay excepciones, por ejemplo el artículo 113 establece que en el caso de enriquecimiento ilegítimo o ilícito la sanción puede ser hasta de tres tantos de la cantidad, en este caso particular es una norma que venimos teniendo en los códigos previos y lo que se trata es de impedir que haya violaciones en ciertos aspectos específicos, aquí en el proyecto lo que se plantea es que dado que este tipo de sanción con dos veces la cantidad, va en función de la irregularidad cometida, si no quiere decir que a todos se les imponga la misma sanción, sino que en función de la irregularidad que cometió y el monto de esa irregularidad, se le aplica automáticamente dos veces la sanción, esto lo hago con el ánimo de no quedarme callado en defensa de mi proyecto, aunque sé que el Pleno ha sostenido el criterio que usted manejaba señor presidente gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Alguna otra participación. Señor ministro Azuela, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Bueno, yo creo que aquí hay que ser muy precisos. La multa fija es, la que no admite mínimos ni máximos; entonces, los preceptos como el que aquí se destaca, 354, párrafo primero, pienso que no establece multa fija, con multa hasta cien mil días de salario mínimo general, eso no es multa fija, eso simple y sencillamente está determinando, que puede ser desde un peso hasta lo que se señala, entonces permite perfectamente graduar la sanción en razón de la gravedad o levedad de la infracción; entonces en ese sentido, yo manifestaría que en relación con las multas que están precisadas en forma tal que se puede graduar, yo estimo que de ningún modo se apartan de las tesis, que ha establecido la Suprema Corte.

Luego hay algunas multas, se sancionará con el doble del precio comercial de dicho tiempo, eso tampoco es multa fija; por lo pronto,

hay una variación en cuanto al precio del tiempo que puede ser variable, no es lo mismo, que se tenga un minuto, a que se tenga una hora; entonces, cómo que ahí hay posibilidad de una graduación en razón precisamente de aquello que puede dar lugar a las infracciones. Entonces para mí, pues habría que centrarse en la definición clara de cómo se va a determinar la multa, para en unos casos establecer, en los términos de la jurisprudencia, pues esto es inconstitucional, pero en otros no.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Tiene la palabra el señor ministro Gudiño Pelayo.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Tengo entendido, que la jurisprudencia que establece la inconstitucionalidad de las multas fijas, surgió originalmente de aquellos preceptos fiscales de los cuales se decía que: “Para imponer una multa del doble de los impuestos omitidos” y esto es multa fija, porque independientemente que en un caso sean muchos los impuestos; o en otros casos sean pocas, la multa es la misma, es el doble de los impuestos, no permite la graduación en cada caso, de las situaciones que debe ver el juez como: la gravedad de la situación, las situaciones concretas, la reincidencia o no, en fin, por eso yo creo que el artículo 354 inciso d), en la parte que dice: “o tratándose de la compra de tiempo en radio y televisión para difusión de programa, de propaganda política o electoral, con el doble del precio comercial de dicho tiempo.” Esto yo creo que sí es multa fija ¿no?

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro don Sergio Salvador Aguirre, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias señor ministro presidente.

En el mismo sentido que el señor ministro Gudiño Pelayo. Yo estoy de acuerdo con el señor ministro Azuela, en cuanto a que el quantum de la multa varía, dependiendo de la cantidad de tiempo y del precio que cueste hacer esa difusión en radio y en televisión, me parece, sí, que es a lo que se refiere la fracción II, del artículo 354, pero para mí es el ejemplo típico de multa fija.

La primera parte del análisis en el proyecto dice: “No es multa fija porque refiere un “hasta” y la intermediación puede ir desde un salario mínimo, hasta cien, o mil, o los que sean salarios mínimos,” y yo en eso estoy totalmente de acuerdo. Pero el siguiente tramo normativo clausura esa posibilidad, y dice: del doble, para mí esto es multa fija; en el mismo sentido que el ministro Gudiño.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Góngora, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: En el mismo sentido, me parece a mí, que la parte final del precepto que estamos comentando, sí establece una multa fija, al señalar que, cito la parte final: “La compra de tiempo en radio y televisión para la difusión de propaganda política o electoral se sancionará con una multa con una cuantía del doble del precio comercial de dicho tiempo.”

La prohibición de multas excesivas tiene implícito un mandato de multa proporcional, por ser su contrario, la proporcionalidad de las sanciones tiene una vertiente formal y una material; en su vertiente formal implica que las normas permitan a los aplicadores su imposición proporcional a cada caso, lo que se traduce en el establecimiento de un máximo y un mínimo, pues de esta forma la autoridad puede tomar en cuenta la gravedad de cada caso.

El precepto impugnado establece una misma multa para todos los que contraten tiempos en radio y televisión, ya que siempre será del doble de su precio comercial. Se me objetará que como es distinto el precio comercial de cada tiempo de radio y televisión implicará que sean distintas las sanciones; sin embargo, la multa es fija en tanto no permite que la autoridad electoral pondere la gravedad de la sanción, el impacto publicitario varía de un comercial a otro, aunque sean negados existen métodos para evaluar esto, como lo sabe cualquier mercadólogo o publicista, o incluso el señor ministro Aguirre, que ha dado muestras de que lo sabe.

Se me dirá que el impacto está representado en el precio del tiempo, pues en un horario con mayor rating es más caro, no obstante hay distinto tipo de uso del tiempo, lo que hace necesario un tratamiento desigual, es distinta una publicidad positiva a una negativa, por ejemplo, o la acusación a un candidato puede ser más o menos grave, no se puede medir con el mismo rasero el uso de todos los tiempos de radio y televisión, si tienen mayor impacto la multa debe ser mayor; de igual forma, no es lo mismo que se sancione por primera vez por la adquisición de tiempos, que se sancione a un reincidente o a un contumaz.

Al impedir que se adecue a la multa gravedad de la conducta me parece que la multa contenida en la parte final del artículo 354, párrafo 1, inciso D), fracción III, del Código Electoral de Instituciones y Procedimientos Electorales, a la que se ha referido el señor ministro Gudiño, sí es contraria, como dice el señor ministro, al artículo 22 constitucional.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: La ministra Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Muy rápidamente, nada más para mencionar, señor presidente, sí, el proyecto del señor ministro Franco se hace cargo de las multas que se establecen en el artículo

354; sin embargo, sí está refiriéndose a aquella parte del precepto en la que está mencionando la palabra “hasta”, y el estudio es muy correcto, porque en esta multa efectivamente no se está determinando una multa fija; sin embargo, existen dos multas en el mismo párrafo y yo creo que eso es lo que hay que resaltar: en el párrafo segundo, en la primera parte sí se está refiriendo a una multa “hasta quinientos días de salario mínimo”, y ésta por supuesto que participa de los argumentos que el proyecto está señalando en relación con que no es inconstitucional; sin embargo, ya en la última parte, donde está señalando una hipótesis diferente que está referida a tratándose de la compra de tiempo de radio y televisión para la difusión de propaganda político-electoral sí está determinando de manera precisa “con el doble del precio comercial de dicho tiempo”, entonces aquí sí está estableciendo una sanción que no tiene parámetro, y de acuerdo a lo establecido por la jurisprudencia de esta Corte, se ha determinado es inconstitucional; entonces yo creo que se tendría que agregar esta otra partecita del artículo que es la que faltaría en el estudio. Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias presidente. Voy a ser muy breve, solamente para agradecer al ministro Góngora Pimentel su manifestación de que hasta él sabe que hasta yo sé respecto del tema de las multas fijas, sólo que sea por la razón de que su criterio a la postre, resultó coincidente con el mío, pero muchas gracias de todos modos.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Silva Meza,

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Gracias señor presidente, estoy de acuerdo con las propuestas en contra del proyecto en este

apartado; por las razones que han dicho con la característica de multa fija, pero sí llamo la atención a una cuestión que se me hace muy importante, que es el pronunciamiento o el sustento para esta afirmación que hace el proyecto, estableciendo como parámetros la Ley como excepción del principio constitucional, que eso es lo que, sí, también es algo que debe resaltarse para no estar de acuerdo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien, yo sólo hago notar que se ha hablado de la fracción III del artículo 354, párrafo primero inciso d), pero resulta que la fracción II, contiene exactamente el mismo texto; entonces, creo que debería declararse la inconstitucionalidad de las fracciones II y III, ¿así es la propuesta ministra Luna Ramos?.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Sí señor, bueno, no...

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Lo que pasa es que en la segunda hay una parte que todos han considerado que no es inconstitucional.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: También en la primera señor ministro Azuela.

Perdón, la fracción II dice: “respecto de los ciudadanos o de los dirigentes y afiliados a los partidos políticos, con multa de hasta quinientos días de salario mínimo”, ¿esa es correcta?

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Sí.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Fracción III, “respecto de las personas morales, por las conductas señaladas en la fracción anterior, con multa de hasta cien mil días de salario mínimo general”, eso es correcto; pero luego, las dos fracciones dicen exactamente lo mismo, “o tratándose de la compra de tiempo en

radio y televisión para la difusión de propaganda política o electoral, con el doble del precio comercial de dicho tiempo”, ésta es la porción que se propone inconstitucional.

Que tome intención de voto el señor secretario.

Perdón señor ministro Franco González Salas.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Nada más para precisar señor presidente, porque por supuesto engrosaré el proyecto en los términos en que aquí parece ser que ya está decidido.

Solamente se está declarando la invalidez respecto del artículo 354 párrafo uno, inciso d), fracciones II y III, por lo que hace a la porción normativa de la última parte que se refiere al doble de la multa.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Así es.

En esta precisión que ha hecho el señor ministro ponente, por la constitucionalidad o inconstitucionalidad de estos preceptos.

Tome intención de voto señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor ministro presidente, con mucho gusto.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Por la inconstitucionalidad del tramo normativo que sanciona con el doble del precio comercial de dicho...

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: En los mismos términos que el señor ministro Aguirre.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: En el mismo sentido.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Sostengo la validez.

SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL: Con el voto del señor ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Con el voto del ministro Góngora.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜTRÓN: Me convencieron las razones que se dieron, y voto con el ministro Gudiño.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Con el voto del ministro Aguirre Anguiano.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS: Yo también con el voto del ministro Aguirre Anguiano, que fue quien primero votó.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: En el mismo sentido.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE ORTIZ MAYAGOITIA: Voto por la invalidez de ambas fracciones, porque ahora hasta yo sé que son inconstitucionales las multas fijas.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor ministro presidente, una mayoría de diez señores ministros han manifestado su intención de voto por la invalidez de la porción normativa, en la que se establece que se impone una multa del doble del precio de tiempo radio y televisión.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Entonces, nos queda pendiente el tema de los tiempos de radio y televisión, habíamos quedado de sesionar esta tarde señores ministros, pero para poder meditar y leer lo que tengamos que hacer, estudiar ese tema, les propongo que cancelemos la sesión vespertina y los convoco para mañana a las diez treinta de la mañana.

Se levanta esta sesión.

(SE LEVANTÓ LA SESIÓN PÚBLICA A LAS 14:40 HORAS)