

## ÍNDICE.

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL JUEVES 8 DE SEPTIEMBRE DE 2011.

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

1

NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN, DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
21/2011	<b>ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD</b> , promovida por el Partido Revolucionario Institucional en contra de la Asamblea Legislativa y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.  (PONENCIA SEÑOR MINISTRO FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS)	3 A 51, 52 Y 53  INCLUSIVE

**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

**TRIBUNAL PLENO**

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA  
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL JUEVES  
8 DE SEPTIEMBRE DE 2011.**

**ASISTENCIA:**

**PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:**

**JUAN N. SILVA MEZA.**

**SEÑORES MINISTROS:**

**SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO.  
MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS.  
JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS.  
ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA.  
JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO.  
LUIS MARÍA AGUILAR MORALES.  
SERGIO ARMANDO VALLS HERNÁNDEZ.  
OLGA MARÍA SÁNCHEZ CORDERO.  
GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA.**

**AUSENTE: SEÑOR MINISTRO:**

**JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ.**

**(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 11:30 HORAS)**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Se abre la sesión pública ordinaria correspondiente al día de hoy. Señor secretario sírvase dar cuenta por favor.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto de acta de la sesión pública número noventa y seis, ordinaria, celebrada el martes seis de septiembre del año en curso.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señoras y señores Ministros está a su consideración el acta con la que ha dado cuenta el señor secretario. Si no hay alguna observación, consulto a ustedes si se aprueba en votación económica. **(VOTACIÓN FAVORABLE)**

**ESTÁ APROBADA POR UNANIMIDAD** señor secretario.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:**

**Se somete a su consideración el proyecto relativo a la**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 21/2011. PROMOVIDA POR EL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL EN CONTRA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA Y DEL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.**

Bajo la ponencia del señor Ministro Franco González Salas y conforme a los puntos resolutivos a los que se dio lectura en sesión anterior.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** En continuación de este debate y en aclaración con estos pronunciamientos tengo en el uso de la palabra a la señora Ministra Olga María Sánchez Cordero, después al señor Ministro Arturo Zaldívar. Señora Ministra si es tan amable.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Gracias señor Ministro Presidente. Señora Ministra, señores Ministros, cuando analizamos la Acción de Inconstitucionalidad 2/2011, bajo la ponencia del señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano, y que constituye el antecedente de la ley que hoy nos ocupa, respecto del artículo 214 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, emití mi voto por la invalidez de dicho precepto por establecer como requisito para las agrupaciones políticas del Distrito Federal que pretendieran constituirse en un partido político local, que contaban en ese momento con un número de afiliados para poder constituirse no menor al 2% de la lista nominal en cada una de las dieciséis delegaciones en que se divide esta capital; exigencia que no solamente estimé desproporcionada sino también carente de razonabilidad, puesto que no constituía un parámetro adecuado que garantizara una representatividad efectiva entre el electorado por

parte de una agrupación política que pretendiera erigirse en partido político.

En ese tenor, también estimé que la invalidez del precepto no ocurriría si el parámetro que se pretendió establecer tomara como referencia el factor “distritos electorales” y no el de las delegaciones en que se divide territorialmente la entidad, puesto que como hemos establecido en diversos precedentes, que además retoma el proyecto que se somete a nuestra consideración, la división de los distritos electorales sí toma en cuenta un factor poblacional con el cual se pretende que exista el mismo número de electores en todos los distritos, de manera tal que este parámetro sí se erigiría en un requisito razonable y proporcional para verificar que efectivamente una agrupación política cuenta con un grado de representatividad significativo en la entidad que lo llevara a constituirse formalmente en un partido político.

De acuerdo con lo que expresé, y siendo coherente con esa línea interpretativa, es que considero que el actual texto del artículo nuevamente impugnado sí guarda una razonabilidad constitucional en la medida que el factor “distritos electorales” que contiene no necesariamente se encuentra inmerso en los aspectos por los cuales se había declarado la invalidez del propio precepto en la mencionada Acción de Inconstitucionalidad 2/2011, puesto que, como señalé, dicho factor tiene su razón de ser en la búsqueda de una equidad en la distribución poblacional de votantes; es decir, se busca la existencia de una uniformidad poblacional en la conformación de los distritos electorales para que el voto de quienes integren la lista nominal de electores tenga el mismo valor, por lo que considero que el artículo impugnado al exigir a las agrupaciones políticas que pretendan constituirse en partido político un número de afiliados no menor al 1.8% de la lista nominal del Distrito Federal, distribuidos en por lo menos tres cuartas partes de los distritos electorales en que se divide esta capital, es totalmente

razonable y por ende constitucional al no estar inmerso –reitero– en un criterio estricto de territorialidad como el que se contenía en el texto que se declaró inválido.

De igual manera, estimo que el establecimiento del porcentaje señalado encuentra también razonabilidad y proporcionalidad en tanto que el legislador capitalino, en ejercicio de su libertad de autoconfiguración, estimó que tal porcentaje era suficiente para demostrar que una agrupación política cuenta con el grado de representatividad necesario en el Distrito Federal para lograr convertirse en partido local, de manera tal, que el que se exija este 1.8% de la lista nominal de electores de esta Entidad, de ningún modo puede considerarse irracional ni desproporcionado, y por esas mismas razones no puede estimarse que atente contra el derecho fundamental de libre asociación, puesto que el establecimiento de ese porcentaje en nada incide en ese derecho, al no impedir a los ciudadanos el asociarse libremente para conformar un nuevo ente, como lo sería un partido político sino que esto constituye un requisito de orden legal para constituirlo.

En ese sentido, señora Ministra, señores Ministros, mi voto en este asunto será por reconocer la validez del artículo 214 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, por las razones que he expresado, en su nueva literalidad de este artículo 214. Gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señora Ministra Sánchez Cordero. Señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Gracias señor Presidente. Yo voy a dividir mi intervención en dos partes. Primero me voy a referir al problema de sí debemos y en su caso, de qué manera, hacer referencias a derechos humanos establecidos en tratados internacionales y, en su caso, ejercer un control de convencionalidad; no pretendo generar con esto un debate, puesto

que la mayoría de los Ministros que se pronunciaron en contra de que se hiciera este tipo de análisis, consideraron al final que no tenían inconveniente en que se quedara en el proyecto, pero creo que sí es importante fijar mi opinión para casos subsecuentes porque creo que va a ser un problema recurrente y sobre el cual tenemos que ir fijando algunos lineamientos.

A mí me gustaría en primer término hacer una brevísima referencia de cómo operaba –para los efectos de qué preceptos constitucionales tenemos que analizar como violados– el control de constitucionalidad antes de la reforma reciente al artículo 1° constitucional, si bien algunos de nosotros sosteníamos desde entonces, que los derechos humanos establecidos en tratados internacionales tenían una jerarquía superior a las leyes federales y locales, y consecuentemente, podrían servir de parámetro de validez de las normas de grado inferior, lo cierto es que en esos momentos esto era opinable, pero cómo se hacía el control de constitucionalidad, cómo lo hacíamos y lo seguimos haciendo nosotros, si hay ciertos preceptos constitucionales, que en la demanda de amparo, de acción o de controversia se invocan como violados, pues analizamos la violación; si hay otros derechos fundamentales que no se señalan en la demanda, pero que resultan vulnerados por haberlo advertido en suplencia de la queja, lo analizamos si y sólo si, de ahí deriva que la pretensión sea fundada; hemos dicho en muchas ocasiones, como Pleno, que la suplencia de la queja se da cuando viene al caso dar por buena, por probada o por fundada la acción, cuando suplimos la queja para declarar infundada una acción, pues no tiene mayor sentido. Sin embargo, también es cierto, hemos aceptado que en ocasiones, a pesar de no resultar fundada, por la íntima relación que tiene otro derecho fundamental, hacemos un análisis simplemente para que quede claro que a este Tribunal no le pasó inadvertido y solemos decir: No pasa inadvertido, que incluso si hubiera suplencia de la queja, este tal precepto o este tal derecho no resulta violado por estas razones,

creo que en esto hemos sido consistentes en las resoluciones en la Corte, al menos desde que yo llegué a este Alto Tribunal, he entendido que así hemos venido operando con la suplencia. ¿Qué sucede ahora? Ya una vez entrada en vigor la reforma al artículo 1º, que el parámetro o el referente de validez de las normas del sistema jurídico mexicano se amplía y entonces los derechos fundamentales de la Constitución, no son los únicos referentes de validez del sistema jurídico mexicano sino también lo son los derechos humanos establecidos en tratados internacionales, con lo cual forman el bloque de constitucionalidad, si bien un bloque de constitucionalidad de segundo grado, porque encima de ello sigue estando obviamente la Constitución.

De tal suerte, que creo que tendríamos que operar de manera similar, cuando hay una invocación a un derecho humano de fuente internacional, pero que es derecho positivo mexicano, tendremos que analizarlo, cuando a través de la suplencia nos damos cuenta de que a pesar de que no se alegó la violación a un precepto éste resulta que viene al caso y que con ello vamos a lograr satisfacer la demanda, creo que tenemos que hacerlo.

Pero también, igual que en suplencia de la queja, cuando hay una íntima relación que no puede pasar inadvertida, simplemente para señalar que a pesar de que se hizo ese análisis en suplencia, no se llegaría a otro sistema.

Sin embargo, estimo que tratándose de los derechos humanos en materia de tratados internacionales, no puede terminar aquí el análisis o la forma de concreción o de resolución, porque creo que no podemos establecer una barrera tajante entre derechos fundamentales que están en la Constitución y derechos humanos de índole internacional, los derechos humanos y quizás esa es una de las razones por las que el Constituyente decidió llamarlos derechos humanos a todos, aunque técnicamente pueda ser opinable, es que

hay una relación en la cual se complementan los derechos humanos constitucionales y los derechos humanos de índole internacional. Hay un diálogo que logra la integralidad de los derechos a través de esta complementariedad de la Constitución con los derechos humanos de índole internacional.

Entonces, hay ocasiones en que la Constitución, el derecho fundamental de la Constitución se complementa precisamente con el derecho humano de fuente internacional, y esto se debe analizar caso por caso, no creo que se pueda hacer a rajatabla, nunca vamos a hacer control de convencionalidad o siempre tenemos que hacer.

Creo que esta es una cuestión que depende del caso, en mi opinión el ponente, al menos esa es la impresión que tengo, consideró que el tema en la Constitución mexicana, no tiene una solución clara, es un tema que se tiene que ir argumentando y entonces valía la pena establecer si a través de los derechos humanos de fuente internacional, encontrábamos una referencia para fortalecer la argumentación o para corregir la argumentación.

De tal suerte que yo estoy de acuerdo en que se incluya en el proyecto este control de convencionalidad, aunque no se llegue a satisfacer la pretensión, porque reitero, al no haber una solución específica, al no haber una regla en la Constitución en este tema que si "a" entonces es "b", cuando estamos en un tema que es de proporcionalidad, de razonabilidad, de argumentación, vale la pena recurrir a estos derechos humanos simplemente para verificar si no hay por ahí una ampliación al derecho, una perspectiva diferente, que tuviéramos que ponderar; y ya que se hizo el análisis pues me parece sensato que se establezca en el proyecto, porque precisamente evita que en algún momento nosotros dijéramos: Oye, no revisaste lo que dicen los convenios o los tratados internacionales, a ver hasta dónde llegan los alcances de requisitos

en materia de derechos políticos o de voto pasivo o de voto activo, etcétera.

Entonces, creo que el ejercicio es plausible a pesar —reitero— de que sirva para fortalecer la conclusión del proyecto en un punto que podamos decir: Esto no se afecta.

Entonces, ese es mi planteamiento sobre convencionalidad —reitero— creo que se tiene que analizar caso por caso, y en primera instancia a quien le toca es al ponente, que es el que en primera instancia puede decir: Yo creo que aquí esto viene al caso, no viene al caso, es necesario, no es necesario, sin perjuicio de que en el debate pues en ocasiones quizás algunos de nosotros pudiéramos decir: Creo que faltó analizar este aspecto.

Pero reitero, no hay una división tajante entre derecho internacional de los derechos humanos y derecho constitucional mexicano, esta perspectiva, creo que con la reforma constitucional está normativamente superada, con independencia de que académicamente estaba superada desde hace tiempo, al menos desde mi perspectiva.

Ahora, por lo que hace al fondo del asunto, en la ocasión anterior que se discutió el tema de la reforma electoral del Distrito Federal, este Pleno —y yo me pronuncié en este sentido— consideró que un requisito del 2% en todas las delegaciones del Distrito Federal era un requisito desproporcionado y consecuentemente declaró la invalidez. Hoy se nos presenta un esquema diferente; el esquema es: Un porcentaje de un 1.8% de la lista nominal distribuidos en por lo menos tres cuartas partes de los distritos electorales en que se divide el Distrito Federal.

Un primer aspecto que me interesa destacar, es que no estimo que, per se la referencia al concepto de territorialidad genere la inconstitucionalidad de un sistema electoral. Creo que los sistemas

mixtos son plenamente válidos, incluso me parece que tienen un elemento de razonabilidad, en el sentido de que se busca que haya cierta representación de la agrupación política que pretende ser partido, más o menos una parte extendida de la entidad de que se trate, no bastaría que tenga el número de votos necesario o de adherentes en una determinada parte del territorio, creo que el legislador puede hacerlo válidamente, establecer un requisito de territorialidad, siempre y cuando sea proporcionado.

Y no me baso en esto, en que todos los sistemas de los Estados estén establecidos así. Creo que –suponiendo que esto fuera inconstitucional– no se convalida la inconstitucionalidad porque todo mundo lo haga, pero sí me parece, y creo que ése es el sentido del proyecto, que además creo que lo dice incluso expresamente, es un argumento a mayor abundamiento porque también la historia electoral mexicana demuestra que siempre ha funcionado así nuestro sistema, y creo que hay buenas razones para que funcione así.

Entonces, estimo que decir simplemente: Cuando exiges un elemento territorial, un sistema es inconstitucional, pues tendríamos que declarar todos los sistemas electorales del país inconstitucionales, pero además llegaríamos al absurdo de que pudiera haber un Estado en que nada más un partido tuviera representación en un solo Municipio y con eso pudiera participar. Entonces, creo que éste es dentro de la libertad de configuración de las legislaturas.

Ahora bien, cuando hablamos de libertad de configuración, no creo, –y siempre lo he sostenido– que libertad de configuración implique que los legisladores pueden hacer lo que quieran o tienen una libérrima facultad o atribución legislativa para legislar de la manera que convenga. Hay parámetros constitucionales, principios constitucionales, derechos fundamentales y hay distintas opciones

constitucionalmente válidas por las que puede optar el legislador, pero cuando el legislador opta por una opción que no sea constitucionalmente válida o vulnera un derecho fundamental, por supuesto que éstos son los límites de la libertad de configuración.

En este caso, entiendo que es un tema muy opinable, muy discutible y que se presta a sutileza, creo que la reforma planteada no supera el test de proporcionalidad, con los requisitos que plantea para que una agrupación política acceda a poder ser partido político.

Y aquí quiero también referir que cuando hablamos de test de proporcionalidad o de razonabilidad, no estamos hablando de una cuestión emotiva, sentimental o de intuición o de parecer. La razonabilidad es un método interpretativo que al final obviamente tiene un elemento subjetivo y de apreciación del intérprete, pero que esa apreciación subjetiva al final de la cadena, tiene que estar respaldada por una argumentación.

Entonces, los que se confrontan y valoran en el debate sobre un test de proporcionalidad, son los argumentos, en qué argumentos apoyas que no es razonable la medida o en qué argumentos apoyas que sí es razonable la medida. Al final, se trata de argumentos, y al tratarse de argumentos, no dejan de ser opinables, discutibles y sujetos precisamente a este contraste; me parece que casi en nada en la vida, pero sobre todo en estos aspectos, ninguno podría decir que es poseedor de la verdad, simplemente hacemos una apreciación que tratamos de argumentar de la mejor manera que nos es posible, y llegamos a una conclusión que sometemos a la consideración de nuestros compañeros, que seguramente ya se demostró en la pasada sesión, tienen otras perspectivas, y al final del día lo que impera es la mayoría; pero no porque la mayoría tenga que ser una cuestión de votos, sino porque la mayoría se inclina o debería inclinarse por argumentos. Por eso, somos un

Tribunal y eso es lo que nos distingue de un Parlamento o de un Congreso.

¿Por qué creo que esta medida no es razonable? Porque me parece, primero, que hay una diferencia muy clara entre la lista nominal de electores y la votación emitida; por ejemplo, en la última votación el listado nominal de electores fue de seis millones novecientos veintinueve mil noventa y un electores, y votaron solamente dos millones novecientos sesenta y dos mil diecisiete. Entonces, tomar como parámetro la lista frente a quien realmente vota, creo que aquí tenemos un problema.

También el hecho de que para conservar el registro se requiere menos de la mitad de adherentes que para su formación, ya el Ministro Pardo había destacado esto en su intervención en la sesión pasada y coincido plenamente con los planteamientos que él sostuvo.

No parece congruente que haya esta diferencia tan radical, por qué, por dos razones: Primero, porque en la votación no votan necesariamente los adherentes, ni siquiera los simpatizantes de un partido, puede haber gente que vote por cientos de razones por un candidato, por un voto de castigo o por el voto útil, como se ha llamado en algunas ocasiones, y no necesariamente es gente que se va a adherir a un partido político.

Por el otro lado, también es cierto que las agrupaciones políticas no cuentan con financiamiento público, y los partidos sí. Entonces, estamos siendo extraordinariamente rígidos para el acceso, tomando como consideración y como dato objetivo para hacer el test de proporcionalidad, el perder el registro.

No quiere decir que se tenga que hacer una equiparación exacta ni mucho menos, simplemente nos sirve como un elemento objetivo,

comparativo; en mi opinión, al dispararse tanto, hace que la medida, en mi concepto, no sea razonable.

Por supuesto que estoy de acuerdo en que toda vez que los partidos políticos son entidades de interés público, que usan de financiamiento público, es importante que se impongan requisitos serios, que garanticen que los partidos políticos tengan una representación y no se conviertan en franquicias o en negocios de quienes los fundaron; comparto completamente ese punto de vista. También comparto en principio que hay una libertad de configuración del legislador para prever estos requisitos y que en el test de proporcionalidad se cumplen los dos primeros elementos que integran este test como lo hemos venido haciendo; pero ya cuando hablamos del test de proporcionalidad en sentido estricto, o la razonabilidad en sentido estricto, estimo que por las razones que brevemente invoqué, no se surte o no se satisface ese test y en mi opinión es inconstitucional esta medida.

Reitero, entiendo que es un punto muy opinable, muy debatible y que estos asuntos tienen una enorme relevancia, no sólo por lo que se resuelve en el asunto, sino porque nos permiten como Tribunal Pleno, ir fijando ciertos criterios, ciertos precedentes, que nos vayan permitiendo continuar en una teoría constitucional electoral, en la que creo que este Tribunal Pleno ha abonado mucho desde hace años. Gracias Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señor Ministro Zaldívar. Señor Ministro Aguirre Anguiano.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Muchas gracias señor Presidente, trataré de ser lo más breve posible. El señor Ministro, al último produjo una opinión que yo respeto, a su juicio hay inconstitucionalidad en la norma por las razones pormenorizadas que dio. En cuanto al primer segmento de su intervención en donde pretende no suscitar discusión, deja de todas maneras una pica en

Flandes, yo agarro la palabra en el sentido de que no hay que discutir esto pero quiero dejar mi pica en Flandes muy brevemente.

Respeto lo que dijo en su alegoría de la Constitución dialogante entre los derechos constitucionales, propiamente dicho, y los derivados de los tratados internacionales, sobre el bloque de constitucionalidad en cuya cúspide indudablemente está la Constitución, y en otro nivel, los derechos derivados de los tratados internacionales, una especie de bloque con niveles y algunos son de otro orden o de segundo orden, también respeto esas alegorías o doctrinas.

Se nos dice que los argumentos “a mayor abundamiento” se han dedicado en nuestra tradición al análisis de normas no invocadas, en donde no propiamente se trata de una suplencia, para decir que aunque esto hubiera sido así, aun así el criterio que se está definiendo es tal; yo pienso que no es así, pienso que el criterio “a mayor abundamiento” es por si fuera poco lo que ya dije para fundar el sentido de la decisión, también existen otras razones accesorias que pueden tomarse en cuenta para validar el anterior aserto. Es una opinión nada más.

Se dice algo muy curioso del test de razonabilidad: Primero, es un método, un método que descansa en argumentos, argumentos que apuntan por su razonabilidad hacia el sentido que se apunta, el cual necesariamente tiene que ser subjetivo, porque alguien lo está expresando, bueno, personalmente esto me parece un tanto cuanto tautológico, pero se dice que en este caso no importa el análisis de convencionalidad, y eso sí me preocupa un poco, como juez, siempre me ha parecido que debemos de resolver los puntos litigiosos conforme a la ley, y el artículo 71, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 constitucional nos dice: “Las sentencias que dicte la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la no conformidad de leyes electorales a la Constitución -en

el caso, leyes electorales- sólo podrá referirse a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial”.

Yo me pregunto. ¿Hay algún artículo expresamente señalado en el escrito inicial que ubique un derecho fundamental en un tratado sobre derechos humanos suscritos por México en el que sea parte? No existe en la especie esto; entonces, tendríamos una disyuntiva muy particular, la prohibición de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 solamente rige para la Constitución en sentido estricto y anterior a su nueva versión y no para las normas incumbentes a derechos humanos dimanantes de tratados internacionales; esto contradeciría una tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la 97/2009, derivada de un asunto generado por la ponencia, por cierto, del señor Ministro Cossío, pues yo me opongo a esto por razón práctica, jurídica, del orden esquemático, como jueces debemos observar, gracias Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señor Ministro Aguirre. ¿Hay alguna otra intervención? Yo voy a dar mi punto de vista, trataré de ser sintético en relación con esta parte que hemos venido debatiendo, que aloja en este único concepto de invalidez, como bien calificó el señor Ministro ponente, el único punto más que concepto, en tanto que este punto aloja en su contenido diferentes conceptos de invalidez, lo siguiente: En primer lugar sí quiero hacer el comentario de que desde mi perspectiva, el problema de los requisitos para la conformación de un partido político, cree, no sé, deben estudiar desde una perspectiva de restricción justificada de derechos humanos, sino estrictamente en razón de razonabilidad para permitir el acceso a la participación a los procesos electorales. Además, creo, respetuosamente, que el estándar de revisión en materia de derechos humanos propuesto por el proyecto, así como los precedentes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que se citan, en el caso creo que no resultan aplicables, ya que se refieren exclusivamente a la obligatoriedad de participar en el

proceso democrático a través de los partidos políticos y no otro tipo de figuras como las candidaturas independientes etc., sin abordar el problema sobre cuáles deben ser los requisitos mínimos para la constitución de un partido político. En este sentido, sí son precedentes ilustrativos desde luego sobre los conceptos de diseño constitucional e institucional para la participación de los ciudadanos en las elecciones, pero creo que en el caso concreto, insisto, no ayudan a resolver la problemática jurídica concreta y efectivamente planteada.

Por otra parte, considero que el examen de razonabilidad de las restricciones a la constitución de partidos políticos, no debe partir del alejamiento de los parámetros de regulación a nivel federal o local, sino de si el requisito es razonable para permitir el acceso a los ciudadanos al proceso político en términos de lo dispuesto por los artículos 9°, 35, fracción II y 41 de la Constitución Federal, toda vez que la libre configuración del legislador local para determinar los requisitos necesarios para constituir partidos políticos, encuentra sus límites en garantizar una posibilidad de asociación de ciudadanos para permitir su participación en el proceso político, y no en los referentes mínimos o máximos que se encuentren en otras legislaciones. En este orden de ideas, estimo que la exigencia del 1.8% de la lista nominal de electores del Distrito Federal como número mínimo de afiliados, es un requisito razonable, de conformidad con el criterio de este Tribunal Pleno, puesto que atiende de forma proporcional a la necesidad de que se demuestre presencia y permanencia en el electorado.

Por otra parte, en la norma analizada subsiste el criterio de territorialidad para la conformación de partidos políticos locales, el cual como ya lo determinó este Tribunal Pleno en la Acción de Inconstitucionalidad 2/2011 que ya se ha dicho, para mí no es razonable, puesto que atiende a dificultar que las minorías conformen partidos de nueva creación; y en consecuencia, tengan

acceso a los puestos de representación popular. En el precedente referido se adelantó que exigir que el partido político tenga que comprobar su representatividad de forma fragmentada en distritos electorales no es razonable, puesto que lo constitucionalmente relevante para conformar un partido, es contar con un mínimo de representación en la entidad federativa respectiva, y no que dicha representación encuentre una extensión territorial definida; el requisito de territorialidad resulta, creo, excesivo, para que los ciudadanos puedan conformar un partido político, puesto que el fin es que el partido tenga representatividad en la entidad sin importar cómo se encuentren distribuidos geográficamente sus adherentes o potenciales electores. La anterior consideración se refuerza si se parte del supuesto de que para conservar el registro sólo se exige un porcentaje de la votación total, sin que sea necesario comprobar que la misma haya tenido una repartición territorial específica. En paralelo, también considero que no es razonable el requisito de celebrar asambleas constitutivas con un mínimo de seiscientos afiliados en cada uno de los treinta distritos electorales, ya que es un criterio complementario al de representatividad territorial, a efecto de garantizar que exista un número mínimo de afiliados en cada distrito. Creo también que la necesidad de contar con un mínimo de seiscientos afiliados en tres cuartas partes de los distritos electorales del Distrito Federal, precluye la posibilidad de garantizar la expresión política legítima y necesaria de grupos de ciudadanos que por sus características podrían quedar excluidos de esa participación por estar ubicados en una determinada zona geográfica de la referida entidad, como pasa con ciertas comunidades indígenas, por ejemplo. De esta forma, la inconstitucionalidad del precepto viene por el hecho de que al exigir representatividad mínima de seiscientas personas en una mayoría de Distritos Electorales se excluye de la participación en el proceso político a determinados grupos minoritarios que no tienen una presencia territorial más amplia; sin que se advierta que la nueva

medida legislativa, sea una condición necesaria para adelantar el interés estatal de garantizar una ordenación mínima de la representación política y no proveer incentivos artificiales para la creación de un proceso electoral en el que se refleje una multitud fragmentada de intereses. Es por estas razones, señoras y señores Ministros que comparto el sentido, la propuesta del proyecto en su sentido y la declaratoria de invalidez propuesta, mas no así las consideraciones que la sustentan, sintéticamente ésta es la expresión del sentido de mi posición en cada uno de estos planteamientos que han venido haciendo.

El señor Ministro ponente, en la última ocasión sugirió que era necesario tener el posicionamiento, como ahora ha sido señor Ministro ponente, en tanto que él haría un pronunciamiento de lo que aquí se había razonado por cada uno de los señores Ministros en función del impacto o no a su proyecto, le cedo el uso de la palabra señor Ministro Franco González Salas.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Muchísimas gracias señor Presidente, efectivamente, deseaba escuchar todos los argumentos de tal manera que pudiera referirme en su conjunto, tratando de ser lo más breve posible, anunciando desde este momento que no seré tan breve como en otras ocasiones, porque primero, creo que amerita el hacer una serie de consideraciones, sobre lo que aquí se ha discutido, que ha sido muy rico; y, segundo lo más importante, porque creo que implica definir criterios fundamentales para este Tribunal Pleno, en relación con temas que si bien han estado presentes no se han abordado puntualmente, como es por ejemplo el problema del control de convencionalidad y otros referidos específicamente al ámbito electoral; consecuentemente, ofreciendo una disculpa voy a intentar agrupar lo más importante, en mi opinión, de lo que aquí se ha dicho, en parte para defender mi proyecto, en parte para hacer acotaciones y en parte para hacer matices.

Primero que nada agradezco todas las aportaciones a favor y en contra del proyecto, especialmente a quienes se sirvieron la vez pasada reconocer el esfuerzo, —parece ser que no fue del todo suficiente— pero finalmente, nos ha permitido ir a una discusión fundamental para el orden jurídico nacional y sobre todo para el trabajo de este Tribunal Pleno.

Quiero empezar con una serie de aclaraciones que son pertinentes respecto a la posición que tuve y que hoy tengo en este proyecto, cuando discutimos la Acción de Inconstitucionalidad 2/2011, precedente que genera precisamente ésta que hoy discutimos, sostuve algunos criterios; hoy voy —como les dije— a modificar algunos, ya está en el proyecto, pero sostengo esencialmente lo que señalé en ese entonces.

Me pronuncié porque en estos casos tenemos que analizar sistémicamente, todos los aspectos y no parte de los aspectos impugnados, porque si no, podemos generar problemas como el que hoy enfrentamos; sostengo eso y lo seguiré sosteniendo, es un sistema que hay que analizar en cada caso concreto, en su integralidad, para definir si resulta razonable o no.

Yo sostuve en aquel entonces, que aquel sistema en su conjunto —y voy a decir las razones después del por qué— no era razonable constitucionalmente y que consecuentemente había que invalidarlo y me pronuncié específicamente —y quiero decirlo— sobre el 2% aludiendo a su desproporcionalidad en aquél entonces, conforme a ciertos argumentos, muy similares argumentos a los del Ministro Pardo Rebolledo en la sesión pasada y ahora a los del Ministro Zaldívar; sin embargo, voy a decir por qué en este asunto veo diferencias importantes que hacen que modifique mi criterio en relación con el caso concreto, no necesariamente en general.

Por esa razón solicité expresamente a este Pleno que nos pronunciáramos sobre el tema del 2% para definir un criterio al

respecto, dado que era un elemento esencial de aquel sistema, y señalé los problemas que iba a enfrentar el señor ponente, el señor Ministro Aguirre, a quien yo a la vez reconozco el esfuerzo que hizo al sacar su proyecto, porque finalmente fueron argumentos muy diferenciados; consecuentemente, él planteó un engrose conforme a lo que él consideró que habían sido los temas abordados y las razones por las cuales el Tribunal había llegado a esas conclusiones.

Con todo este antecedente, digo que la construcción de este proyecto no fue menos difícil, y voy a decir por qué, y lo tengo que decir hoy en esta sesión, no lo quería explicitar, pero es indispensable: Primero, porque los dos asuntos medulares para esta resolución todavía están pendientes en su aprobación de engrose, tanto el precedente inmediato como la resolución que recayó al expediente Varios en donde analizamos la sentencia "Radilla", que me parece fundamental, y que como ustedes vieron en un párrafo, muy brevemente, simplemente se alude a ella. Lo hice así por respeto a los integrantes de este Pleno y al Pleno, dado que no consideré prudente transcribir partes de esa decisión del Tribunal, porque todavía está pendiente de aprobarse el engrose, aunque entiendo que ya hay una definición. Consecuentemente, estos fueron elementos que dificultaron el asunto.

En segundo lugar, quiero apuntar que por supuesto que este proyecto se separa de varios puntos del que nos presentó engrosado el Ministro Aguirre, y vuelvo a repetir, no es de ninguna manera una crítica al proyecto del Ministro Aguirre, el Ministro Aguirre tuvo que concentrar una serie de argumentos diferenciados para plantearnos en ese asunto lo que él consideró que se había resuelto y las razones por las cuales se había resuelto; yo me aparté de esas consideraciones, y no sólo yo, seis Ministros anunciamos que haríamos votos concurrentes y particulares, y esto lo pongo de manifiesto, porque es parte de lo que quizá este Pleno

tiene que ir ajustando para que el ponente tenga más precisión en qué se resolvió y cuáles son las razones que lo apoyó.

Por esta circunstancia, yo creo que hay algunos razonamientos y algunos apuntamientos en ese engrose, que en mi opinión, y con todo el respeto, insisto, no se discutieron ni se votaron específicamente sino que surgieron en la discusión, y esto por ejemplo ha generado que tanto como lo dijo la Ministra Luna Ramos en su intervención y lo han dicho varios, y yo lo recojo en el proyecto que les presenté, que muchos pensáramos que el asunto del 2% estaba resuelto por una mayoría, aceptando que resultaba constitucional, apelando fundamentalmente a la libertad de configuración, pero esto ni lo discutimos, lo digo categóricamente, ni lo votamos.

Consecuentemente, la declaración de invalidez que realizamos en ese entonces, se hizo sobre la base de una consideración general en donde varios de nosotros pensamos que el artículo 214 del Código Electoral del Distrito Federal, no establecía un sistema razonable, no específicamente por sus componentes sino en conjunto, y el razonamiento fue, y se plasma expresamente en la resolución, y sí creo que eso se haya votado, que la exigencia de un 2% en todas las delegaciones, resultaba desproporcionado, y por tanto, irrazonable constitucionalmente. Y esto también lo recogí en el proyecto.

Dicho esto, me parece que a la luz de la discusión y el debate que se ha suscitado con este asunto, hay tres temas fundamentales: El primero, el control de convencionalidad. El segundo, la razonabilidad del sistema de registro de partidos políticos, previsto en la legislación del Distrito Federal. Y el tercero, uno que planteó el Ministro Ortiz, que es la posibilidad de una interpretación sistemática sobre un tema que está planteado en el proyecto

después, pero que ha venido a la discusión, que es el problema de las listas nominales que se deben tomar en cuenta.

En cuanto al control de convencionalidad y exponiéndome a la finísima esgrima verbal del Ministro Aguirre, debo decir que estoy totalmente de acuerdo con lo que señaló el Ministro Zaldívar, es decir, creo que lo que él dijo es precisamente lo fundamental por lo cual el proyecto abordó esto.

Aquí varios Ministros han externado la preocupación de que esto pudiera ser una regla general, de ninguna manera fue la intención y el proyecto lo dice, en varios puntos dice que hay que atender al caso concreto y por supuesto de antemano digo, que yo, en el supuesto caso de que el Pleno se inclinara por dejar esta parte como varios de los Ministros consideradamente al proyecto han dicho que en el caso no se opondrían a que permaneciera, yo haría la precisión para que no hubiera duda de que está referido al caso concreto.

Ahora, por qué sí se justifica y lo seguiré sosteniendo.

Adicionalmente a las argumentaciones que dio el Ministro Zaldívar en lo que él se refirió, con las cuales yo concuerdo y voy a tratar de evitar repeticiones, hay una adicional que me parece importantísima para que se fije el criterio, e insisto, lo único que estoy tratando es de aportar elementos para esta discusión fundamental, no nada más para este asunto sino para todos los futuros en que se involucren derechos fundamentales.

A mí me parece que una parte muy importante es ésta que se comentó, respecto a los tratados internacionales cuando contienen derechos fundamentales y cómo los trata. Sin embargo hay otra, a la cual estamos comprometidos desde mi punto de vista y ya plasmado en la resolución que le dio salida a la sentencia Radilla, en el sentido también de la interpretación que se ha hecho de los

tratados, y precisamente la posición del Ministro Cossío, del Ministro Valls y del Ministro Silva, me convalidan en mi opinión de que era necesario, ahorita lo voy a expresar o lo voy a tratar de expresar de manera clara.

Hay una parte a la que se refería el Ministro Aguirre que es importante. Efectivamente el partido político no señaló artículos concretos ni siquiera expresiones concretas respecto de la impugnación que hacía, tuvo una expresión genérica, muy genérica, en su demanda, que dice: “De nueva cuenta estamos ante normas legales que además de ser violatorias de garantías constitucionales y derechos humanos fundamentales reconocidos por el Estado Mexicano en tratados internacionales, que pedimos se consideren invocados como si estuviesen transcritos en sus partes conducentes.” La objeción es, bueno, la ley reglamentaria -y en eso tiene toda la razón- dice que cuando se trate de acciones electorales sólo se pueden analizar los artículos expresamente invocados y señalados, sí pero aquí -y esto fue un aspecto que yo vi con todo cuidado- la Ley Reglamentaria debe supeditarse a lo que hoy establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 1º, y son dos cosas diferentes y ahora voy a ello, o sea, el partido accionante sí nos lo menciona y nos lo señala, es una parte genérica, pero por el otro lado está cuál es la obligación a raíz del 1º constitucional y del sistema de derechos fundamentales en materia de tratados internacionales, y a qué estamos obligados, independientemente del señalamiento que se haga por parte del accionante o no. Y a mí me parece esto fundamental, insisto, ésta es mi opinión y respetaré -tal como lo dije desde la primera intervención- lo que resuelva el Pleno, pero a mí me parece fundamental que veamos esto.

El artículo 1º nos obliga a todas las autoridades a contemplar esto, estamos de acuerdo, creo que no hay vuelta de hoja, pero al resolver el asunto Radilla, y nada más voy a leer una parte, porque

hay varias, que me parece fundamental. Cuando se abordó el tema de control de convencionalidad de oficio –y esto está hasta donde se ha aprobado- se dijo: “El parámetro de análisis de este tipo de control que deberán ejercer todos los jueces del país, se integra de la manera siguiente: Todos los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal, con fundamento en los artículos 1º y 133. Todos los derechos humanos contenidos en tratados internacionales en que el Estado Mexicano sea parte, en general con fuerza orientadora y en particular en aquellos que tengan mecanismos de aplicación jurisdiccionales y donde el Estado Mexicano haya aceptado la jurisdicción, actualmente sólo la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Está la Corte Penal también, pero ahí no hay una aceptación general de jurisdicción.

Criterios vinculantes de la Corte Interamericana ¡ojo! Criterios vinculantes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos establecidos en las sentencias en las que el Estado Mexicano haya sido parte, y criterios orientadores de jurisprudencia y precedentes de la citada Corte cuando el Estado Mexicano no haya sido parte junto con los criterios orientadores de todos los demás órganos encargados de interpretar los distintos tratados en materia de derechos humanos en general.

Sé perfectamente que hubo quien no estuvo de acuerdo con esto y lo respeto, pero hubo votación de siete votos a favor de esto, según la propia resolución.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor Ministro Aguirre Anguiano para aclaración.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Gracias. Ese engrose no está aprobado, y contiene algunos puntos que ni por asomo fueron discutidos. Nada más quiero dejar esta afirmación para claridad del asunto. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Continúe señor Ministro.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Gracias señor Presidente. Conforme a los puntos del engrose esto se votó por siete votos, y bueno, en su momento se dilucidará, pero finalmente, creo que esto sí, en lo personal, creo que lo discutimos y de alguna manera lo votamos. Pero finalmente ahí está el documento, insisto, ya en su momento y por eso precisamente no lo incorporé.

De cualquier forma y al margen de lo que se piense en lo personal sobre este tema tenemos el artículo 1º constitucional que nos obliga a ello. Consecuentemente no entraré a la polémica, simplemente mi opinión personal es que el artículo 1º obliga a ello dada la redacción que tiene.

Ahora, por qué la lógica del proyecto, y esto es muy importante a la luz de estos comentarios. El tema concreto del sistema normativo de registro de un partido político, a la luz de los derechos fundamentales de asociación y participación política puede violar o no la Constitución o tratados internacionales o las decisiones o criterios en específico fijados por un tribunal internacional al cual se ha sometido México en su jurisdicción, en especial las fijadas en sentencias que obligan al Estado Mexicano específicamente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Insisto, esto fue motivo de discusión y de decisión, y hubo quien no estuvo de acuerdo y hubimos quienes estuvimos de acuerdo, inclusive haciendo algunas salvedades.

Ahora bien, ¿por qué dije que precisamente lo que se ha señalado me parece que obligaba a ir a un estudio de convencionalidad? Hay varias opiniones, que están inclusive en el engrose del Ministro Aguirre, espero que en eso sí coincida conmigo, en donde se señala expresamente que el argumento total es que no resulta constitucional un sistema que exige una representación territorial.

Consecuentemente si esto fuera así y vemos, por ejemplo, la literalidad de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, veremos que podría efectivamente resultar inconstitucional cualquier otro esquema ¿por qué? Porque en esta materia, de libertad de asociación, la Convención dice: “Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, etcétera. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden público o para proteger la salud o la moral pública o los derechos y libertades de los demás.”

“Derechos Políticos. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: inciso c), tener acceso en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas de su país, la ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena por juez competente en proceso penal”.

Consecuentemente, establece un marco sumamente cerrado; sin embargo, precisamente haciendo el análisis de convencionalidad y atendiendo –insisto– a la interpretación que se ha hecho de esa Convención por el órgano competente, ese órgano, y está transcrito a página ciento treinta del proyecto, determinó: “Que con base en varios criterios que ha sostenido, considera que la Convención Americana, establece lineamientos generales que determinan un contenido mínimo de los derechos políticos, y permite a los Estados que dentro de los parámetros convencionales, regulen esos derechos de acuerdo con sus necesidades históricas, políticas, sociales y culturales, las que pueden variar de una sociedad a otra,

e incluso, en una misma sociedad en distintos momentos históricos”.

Es por ello, que en el proyecto plateamos cómo ha evolucionado el sistema electoral mexicano, desconocerlo es desconocer nuestra historia, nuestra situación política y nuestra cultura electoral, en mi opinión, y por eso es tan importante.

En el proyecto se da cuenta con precisión, que desde mil novecientos cuarenta y seis, fecha en que se instauró en nuestro país por primera vez el registro de partidos políticos, se estableció como sistema éste, que implica el tener una membresía, una afiliación total, pero también una implantación territorial determinada. Originalmente era nada más por entidades federativas, a partir de mil novecientos setenta y siete en materia federal se puso entidades y distritos, y a raíz de este sistema, todos los Estados de la República y el Distrito Federal, tienen un sistema similar.

Consecuentemente, me parece que esto es muy importante tenerlo presente, porque si no, si estamos con el criterio de que tiene que ser una representación global y total, todo nuestro sistema ha sido inconstitucional, antidemocrático, y todos los sistemas de los Estados y el Federal, son inconstitucionales, lo cual no puedo aceptar ni sostener, ni por razonabilidad constitucional, ni por los efectos que esto crearía en el sistema electoral mexicano.

Además, no quisimos invocar el derecho comparado internacional, en donde hay sistemas como estos en muchas partes del mundo. Consecuentemente, creo que esto justificaba, y esta es mi opinión —insisto— si la mayoría del Pleno no lo acepta así, que se hiciera este análisis de convencionalidad para definir si efectivamente se violaban los derechos argumentados por el accionante. Además, quiero decir que en la acción de inconstitucionalidad, hay que recordar que no hay partes, que una vez planteado por parte

legitimada, lo que se trata de hacer es proteger el orden jurídico nacional, constitucional, con todas las implicaciones, obviamente hoy en día de manera importante, en materia de derechos humanos, la parte de los tratados internacionales y su interpretación.

Es por ello, que se introdujo todo este estudio para tratar de dar elementos ante los planteamientos que se hacían, y en cumplimiento –insisto– del artículo 1° constitucional.

Bien, a partir de esta concatenación –discúlpenme, estoy tratando de no repetir argumentos que ya se han dado– y de este método que se trató de seguir en el proyecto, entonces, se hizo el análisis del caso; es decir, del sistema del Distrito Federal, no nada más de uno de sus elementos, sino tratando de agruparlos en su conjunto, para poder estimar si es razonable o no de manera sistémica, y no aisladamente, el 2% en principio aisladamente, podría resultar claramente desproporcionado para algunos –a mí me pareció en el esquema pasado– y sin embargo hoy, en este esquema, considero que hay elementos que se pueden considerar para entender que ello resulta a la luz de los razonamientos que dio el órgano legislativo y en uso de su facultad legislativa y de configuración, que es justificado el que lo haya establecido así.

Ahora, en este sentido se analizan tres aspectos fundamentales: El porcentaje de afiliados que se requiere, implantación territorial y asambleas. Esto tiene como propósito –insisto– tratar de analizar primero, y después comprobar si el sistema como tal resulta razonable o no –el sistema–; después evidentemente hay que ver si los elementos de ese sistema también son razonables o no, son –creo– dos niveles necesarios del análisis. Consecuentemente, yo llego a la conclusión de que el sistema como tal no es inconstitucional –por estas razones que he dado– refuto el argumento de que sólo es constitucional cuando hay una

representación única, y además, ahorita voy a entrar puntualmente a por qué lo refuto, no nada más es dogmático por estas razones, hay elementos reales del sistema que refutan ese posicionamiento.

Ya dije, responde a nuestra lógica histórica, política, cultural, y no viola directamente ningún precepto constitucional, y como vemos, no sólo no viola tratados internacionales sino que, y efectivamente, en este sentido, apoya. ¿Por qué? Porque lo que estamos tratando de elucidar es si se preserva el orden constitucional nacional, y yo creo que todos estos argumentos abonan a eso. ¿Cuál es la conclusión que yo saco como sistema? No es un sistema inusitado y es un sistema que responde a una evolución natural de un país –como es el nuestro– en donde ha considerado que éste es el mejor sistema para su correcto funcionamiento.

En relación al segundo tema: Razonabilidad del sistema de registro. Repito, hay dos niveles: El sistema como tal, en donde ya he dado razones por las cuales considero que se puede considerar constitucional, y puntualmente en sus elementos, en sus componentes, porcentaje de afiliados, implantación territorial y asamblea. Aquí se ha dicho que hay que hacer un porcentaje general porque el partido representa y las elecciones son o nacionales o estatales. Esto no es así, hay que tomar en cuenta que a nivel federal tenemos elección nacional para Presidente de la República o para diputados y senadores de representación proporcional, pero también tenemos elecciones a nivel de distrito para diputados de mayoría relativa, y son votaciones diferenciadas, independientemente del sistema que hemos adoptado, que es otro tema de un solo voto con efectos diferenciados, son votaciones diferentes, y puede haber diferencia: más, menos, mayor, entre la de representación proporcional y la de mayoría relativa, e inclusive tenemos un sistema muy peculiar que es a nivel federal el de senadores, que es por entidad, pero no nada más el de mayoría

sino el de primera minoría; consecuentemente, también tenemos ahí una circunscripción diferente.

Si como se ha argumentado a lo largo de todos estos años en el sistema electoral mexicano se trata de constituir –y lo argumenta la Asamblea del Distrito Federal– un sistema de partidos con implantación suficiente a lo largo, si son nacionales, de la República, o si son estatales, de los Estados; entonces, creo que el argumento es válidamente sustentable constitucionalmente hablando.

Por otra parte, y esto es importante tenerlo presente, en el sistema electoral mexicano hemos ido avanzando paulatinamente, hasta muy recientemente no había partidos locales, esto lo han hecho notar algunos Ministros, es realmente una novedad dentro del tiempo histórico del Estado Mexicano y consecuentemente, en ese sentido, los Estados que tienen libertad de configuración han atendido en sus rasgos generales al sistema federal existente desde 1946; consecuentemente, me parecería que este es un elemento adicional para ello. Ahora, dicho esto, y si hay razones expresadas por los legisladores como son, que quieren constituir un sistema de partidos con esta característica, me parece que tenemos que aceptar que el argumento es razonable, podemos diferir, podríamos pensar como muchos lo hacen, que podía ser otro sistema, ese es otro tema, razonablemente se puede sostener que es conforme con nuestra Constitución.

Número de afiliados. Quiero aquí detenerme un poco porque creo que hay algo que es importante respecto de los dos asuntos, el que resolvimos anteriormente y éste; yo les suplicaría si tienen paciencia y tienen deseos, que vayan al cuadro comparativo que aparece en la foja ciento dieciocho del proyecto, allí está el texto anterior, que ya declaramos inconstitucional y el nuevo texto, que me parece indispensable tener muy presente para el sistema en específico

¿qué decía el texto anterior? En su primer párrafo es idéntico, no me voy a detener, es el encabezado, es el paraguas de ese artículo que tiene varias fracciones, la más importante para estos efectos es la primera, el texto anterior decía: “Contar con un número de afiliados no menor al 2% de la lista nominal en cada una de las dieciséis demarcaciones territoriales del Distrito Federal”, no hay duda gramaticalmente de lo que dice este párrafo, se exigía el 2% de la lista nominal en cada una de las dieciséis delegaciones del Distrito Federal, lo cual obviamente lleva al 2% total, no puede ser de otra manera porque es la totalidad, las listas nominales son las sumas de los ciudadanos que se afilian individualmente, que se registran, que obtienen su credencial para votar y que forman parte de una circunscripción como son las delegaciones y la totalidad de las delegaciones y de esos ciudadanos forman la lista total de la Entidad, consecuentemente no había duda, esto fue lo que muchos consideramos que era irracional ¿por qué? Porque se le obligaba al partido político a tener ese 2% en circunscripciones con una diferencia –como lo vimos al discutirlo– impresionante, de cientos de miles de ciudadanos y entonces los estábamos obligando a que quizá, en una porción territorial, en donde no tuviera tanta presencia, a fuerza se tuviera que tener ese 2%, esto fue lo que yo entendí, que fue el argumento total para la invalidez y por eso el proyecto que yo les presenté a consideración parte de esa premisa y dejo de lado otras consideraciones porque pensé que no era ni conveniente ni necesario introducirlas, dado que partía de esa base. Ahora, ¿cómo está el actual texto? –que esto es fundamental– “Contar con un número de afiliados, no menor al 1.8% de la lista nominal del Distrito Federal, –o sea, es un requisito de una afiliación total, del 1.8% de la lista– distribuidos por lo menos en tres cuartas partes de los distritos electorales en que se divide el Distrito Federal, las organizaciones, las agrupaciones políticas que quieran convertirse en partidos políticos decidirán si lo hacen en cuarenta distritos o si lo hacen en los treinta en donde tengan mayor

presencia, no tienen la obligación de en cada uno de ellos obtener el 2%” y quiero señalar algo que me parece también importante, tener presente para estos efectos, no nada más para este caso, se habló de la diferencia poblacional, en el caso concreto, a mí sí me pareció que era un elemento fundamental a tomar en cuenta para la racionalidad del sistema, pero no puedo aceptarlo en materia de una decisión y criterio general, por una razón, en nuestro país, generalmente en todos los países, pero me refiero al nuestro, esto es cambiante y cambia muchísimo de momento a momento, en los distritos electorales que tienden a ser homogéneos, se descomponen fácilmente, el Padrón Electoral Federal se modifica de una elección a otra entre el 25 al 30%, por cambios de domicilio, por nuevos ciudadanos jóvenes que se incorporan, etcétera.

Evidentemente, esto provoca distorsiones poblacionales y de ciudadanos, hoy en día en el Distrito Federal nada más voy a dar el dato del menor y el mayor de los distritos electorales, el que tiene menor número de ciudadanos es el vigésimo tercero con ciento treinta y siete mil, y el que tiene mayor número es el décimo séptimo con doscientos catorce mil, como ven hay una diferencia significativa, no como en las delegaciones, pero esto obedece a que no se ha hecho la distritación, cuando se haga se tenderá a homogeneizar los distritos.

Entonces, hay que entender que esto no puede ser un criterio general, los Estados que tienen el registro de sus partidos conforme a cierto número de Municipios, también pueden presentar diferencias poblacionales entre ellos significativas, pero si hay un margen razonable en donde los partidos puedan acudir, conforme a su fuerza electoral, etcétera, me parece que esto pierde fuerza como un elemento para decir que por esa razón es inconstitucional un sistema.

Ahora bien, la segunda parte, celebrar en presencia de un representante del Instituto Electoral acreditado por la Secretaría Ejecutiva y de un Notario Público, una asamblea en por lo menos tres cuartas partes de los distritos electorales en que se divide el Distrito Federal, el número mínimo —esto es muy importante— el número mínimo de ciudadanos presentes en cada una de estas asambleas, no será inferior a seiscientos afiliados.

¿Qué quiere decir esto? Y esto es muy importante, hay un número total que el partido puede obtener de cualquiera de los cuarenta distritos, el requisito es para que cumpla con la Asamblea y la afiliación mínima por implantación territorial, que haya seiscientos en por lo menos treinta distritos.

Consecuentemente, un partido político podría tener, no es lógico, podría tener seiscientos ciudadanos, esto es una posibilidad no digo que haya una probabilidad alta en veintinueve distritos, y en uno tener el número extra necesario para llegar al 1.8, éste es el sistema que se construyó, no hay otra forma de interpretarlo y les voy a decir por qué, por qué no hay otra forma de interpretarlo y por eso yo sostengo en el proyecto que esta impugnación de que no se señale el número de ciudadanos es falsa.

Si ustedes lo ven por los ejemplos que di de los distritos, el que menor ciudadanía tiene registrada, el 1.8 son dos mil cuatrocientos ochenta ciudadanos, si son seiscientos el mínimo, pues es obvio que son cosas diferentes y en el mayor serían tres mil ochocientos cincuenta y dos ciudadanos el 1.8, entonces es un requisitos totalmente distinto al que existía en el modelo normativo anterior.

Consecuentemente, me parece que el esquema en sí mismo no es inconstitucional tampoco por esto. Ahora el 1.8%, yo me pronuncié en el anterior esquema que sí resultaba inconstitucional el 2% atendiendo al conjunto de circunstancias y sí me parecía desproporcionado y yo utilicé el argumento de que el número que se

pedía para el registro podía ser mucho mayor que el número que se establecía para la conservación del registro.

La Asamblea razona esto, y dice: Yo lo que quiero es un sistema de partidos local, porque reciben financiamiento del erario público, porque cumplen con fines constitucionales muy sólidos y lo que quiero es que se constituya con un número de ciudadanos suficientemente grande, amplio, éste expresamente señala —no se los voy a leer para no seguirlos cansando— pero así lo señala: Suficientemente amplios para que garantice estabilidad en el sistema de partidos políticos; para que si pierde el registro no inmediatamente se me vuelva a constituir. Bueno, a mí me convenció —honestamente— el argumento, a pesar de que originalmente yo consideraba desproporcionado, porque es un razonamiento que le corresponde a la Asamblea y que no encuentro desafortunado constitucionalmente.

Y además, por eso también en el proyecto y por eso vienen las tablas, hay Estados de la República —e insisto— esto no implica que me esté pronunciando ni que el proyecto se pronuncie sobre la constitucionalidad, fue ejemplificativo, que tienen requisitos mayores, si esto es impugnado en alguna ocasión, este Tribunal Pleno se tendrá que pronunciar en el caso concreto analizando el sistema —vuelo a lo mismo— y determinarlo.

Pero ¿qué me indicó? No es inusitado, no es un requisito que salga de lo que existe hoy en día; no es un requisito, tan no es un requisito que se considere exagerado que en los otros sistemas en donde hay un requisito mayor, no ha llegado la impugnación. Consecuentemente, todo este conjunto de argumentos a mí me llevó a concluir que podemos considerar que dentro del nuevo sistema, habiéndole facilitado a los partidos la constitución al reducir el número de circunscripciones en donde tienen que tener además una afiliación mucho menor que la que se exigía antes, que era de

mil, ahora es de seiscientos, puede resultar razonable el requisito en función de todos estos argumentos. El sistema, por lo tanto, visto así, parecería que puede ser considerado por este Pleno, como un sistema constitucionalmente válido.

Finalmente quiero decir en relación a este esquema del sistema de partidos, que el Distrito Federal —y también se hace notar en el proyecto, porque son condiciones importantes para el caso concreto— se distingue de todas las demás entidades federativas, inclusive del Estado de México que ya tiene una concentración poblacional mucho mayor ¿Por qué? Porque aquí no hay una dispersión poblacional; porque aquí evidentemente hay una posibilidad de comunicación, de acción política con mucha mayor facilidad que la que puede haber en otros lados. Consecuentemente también creo que son elementos que en un caso concreto se deben tomar en cuenta.

No es lo mismo el Estado de Oaxaca que creo tiene 571 municipios, que el Estado de Baja California que tiene 5, evidentemente, y dentro de los cinco, si ustedes lo ven, la distribución poblacional es terriblemente dispareja en Baja California. Consecuentemente, me parece que también éste es un elemento que abona a considerar que las razones que expresó la Asamblea, son válidas para este 1.8%.

En relación a la interpretación sistemática ¿Por qué no estoy de acuerdo respecto de la lista nominal? —y trato el punto porque se adelantó, señor Presidente, estaba para después, quiero intervenir de una vez, para no volver a hacerlo, porque estaré al resultado de la votación y ya no debo intervenir—.

El código actual dice: “Los partidos políticos tienen que acreditar ese 1.8% conforme a la lista nominal de electores del Distrito Federal, y no les señala fecha. Es evidente que esto introduce una incertidumbre importante, dado que desde que ellos presentan su

documentación, y hasta que resuelve la autoridad, transcurren seis meses.

En el asunto anterior se validó diciendo: Hay que hacer una interpretación y que es al momento –no se dijo qué lista– en que se registra. Ya varios Ministros se manifestaron en contra y yo también, y así lo hice en su momento. Me parece que no puede ser y que no puede quedar, porque las agrupaciones políticas tienen que tener conocimiento de cuál es el número, inclusive hasta para plantear sus estrategias para lograrlo.

No se pierda de vista que afiliar a cerca de ciento treinta mil ciudadanos con nombre y apellido, datos, registro de electores a través de la credencial y que no formen parte de otro partido político, es un requisito muy, muy severo; además, pierden el registro por un ciudadano que no acrediten.

Ahora, por qué no estoy de acuerdo con la propuesta del señor Ministro Ortiz Mayagoitia, que además considero que es –como diría el Ministro Cossío– una propuesta prudencial, muy sensata, sí, pero me parece que en el caso, primero, no hay necesidad, porque esto ya no podrá operar para el proceso electoral que inicia; por qué, porque el transitorio de la reforma señala que se ampliaba el plazo hasta agosto para el registro de partidos políticos locales, y no es culpa de nadie, aquí hemos tenido una secuencia de impugnaciones que este Tribunal Constitucional ha tenido que resolver y que está resolviendo con toda celeridad, pero un celeridad hecho es que esto ya no va a operar.

Y en segundo lugar y lo más importante, porque insisto que sería legislar, ¿por qué? El Ministro Ortiz Mayagoitia decía: Es que ese referente se usa por ejemplo para el financiamiento público, para la pervivencia de los partidos; sí, pero en el financiamiento público, el financiamiento público se establece anualmente, y en la pervivencia

de los partidos sí efectivamente es la votación anterior pero inmediata, y la pérdida del registro es de inmediato.

Aquí transcurrirían tres años entre la lista que se utilizó al momento en que los partidos políticos inician el proceso que anuncian, las agrupaciones políticas que anuncian que quieren ser partidos políticos, y evidentemente durante este lapso, puede haber variaciones singulares en la lista.

A mí me parece por tanto que lo más conveniente es –porque a mi juicio sí violenta el principio de certeza– invalidarlo para que de nueva cuenta sea el legislador el que determine conforme a qué lista nominal deben las agrupaciones políticas ceñirse.

Concluyo: Estoy de acuerdo en que explicitemos que este estudio se hace –el de convencionalidad– para el caso concreto, no tengo la menor duda; creo que la convencionalidad se debe atender a los razonamientos que comenté. Segundo, creo que el sistema de registros de partidos políticos del Distrito Federal es razonable constitucionalmente.

A la luz de las consideraciones que he hecho, modifico mi opinión y estimo que el 1.8% que se exige en este sistema, entra dentro de una razonabilidad expresada por la Asamblea que no pugna con ninguno de los preceptos constitucionales ni de los tratados internacionales en la materia.

Creo que el artículo 214 debe interpretarse en forma integral y que consecuentemente esto lleva a satisfacer la racionalidad constitucional de los elementos y que fundamentalmente para mí lo que resulta inconstitucional, es que no se establezca por ley cuál es el referente de lista nominal de electores que va a regir para la constitución de partidos políticos en el Distrito Federal.

Una disculpa, anuncié que no me iba a tardar, pero para mí era indispensable dar todas estas razones y explicitar por qué el proyecto fue construido como fue construido y las conclusiones a las que llega. Gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señor Ministro ponente. Señor Ministro Luis María Aguilar.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Gracias señor Presidente.

Como lo manifesté antes, a mí el aspecto de la convencionalidad en este caso resulta innecesario, porque nuestras disposiciones constitucionales son suficientes para fundar todo este estudio que estamos haciendo; de hecho el estudio se sustenta y se basa precisamente en las disposiciones legales y especialmente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como una cita, que ya se está generalizando de tipo doctrinal e influyente en el proyecto, no tendré inconveniente en que así se quedara, pero no lo considero necesario.

En relación con el punto del 1.8%, aunque coincido básicamente con el Ministro Franco, difiero un poco de la lectura que él hace a esta fracción I.

Como ustedes ven, la fracción I dice: “Contar con un número de afiliados no menos al 1.8% de la lista nominal del Distrito Federal -y él recalca ahí la presencia de la coma- distribuidos en por lo menos tres cuartas partes de los distritos electorales en que se divide el Distrito Federal”.

Lo importante para mí y que hace la diferencia en relación con el precedente de la Acción de Inconstitucionalidad 2/2011, es que aquí no se está tomando en consideración una territorialidad obligada, en aquel momento era por delegaciones, ahí todas las delegaciones

tenían que tomarse en consideración para ese porcentaje del 2%; ahora lo que dice aquí esta fracción es que el 1.8% de la lista nominal del Distrito Federal. Qué tiene esto de relevancia para mí, que hace global el punto de la votación o de la cantidad de personas de todo el Distrito Federal, el 1.8. Ya lo mencionaba antes, el hecho de que se tome por distritos hace que se haga cada uno de los distritos, sin excluir a ninguno, tomar en cuenta, desde luego, todo el territorio de la entidad.

Y la segunda parte de esta fracción I, dice: “Distribuidos en por lo menos tres cuartas partes de los distritos electorales”. Ahí no me queda tan claro que tiene que ser en cada uno de esos distritos también 1.8%, porque las cuentas que nos hacía don Fernando Franco, nos ponía de ejemplo lo que significaba 1.8% en uno de los distritos, qué resulta, si no lo tomamos en cuenta que cada distrito tiene que tener 1.8%, pues resulta irrelevante el número de personas que significan el 1.8% en un distrito.

En general, en el planteamiento yo estoy de acuerdo, nada más, quizá con una ligera lectura diferente de esta fracción.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Perdón señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Sí señor Ministro Franco.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Es importante, pero qué bueno que el Ministro Aguilar dijo mejor lo que yo quise decir, coincido plenamente, por eso puse el ejemplo del más pequeño y el más grande, si fuera el 1.8% requerirían de dos mil y pico o tres mil y pico ciudadanos, cuando el código lo que exige es que sólo sean seiscientos; entonces, no hay una relación distrital directa con el 1.8%, el 1.8% es global.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Gracias señor Ministro Franco, estoy de acuerdo con usted. Insisto, en que este criterio como se está planteando en esta disposición reformada difiere del argumento que se dijo en la Acción de Inconstitucionalidad 2/2011, donde se dijo: “Objetivos que no se logran, con disposiciones como la combatida que exige para la conformación de un partido político demostrar su presencia en la entidad pero fragmentada, distrital o en términos de demarcaciones”. Cosa que da, para mí, la impresión, esta nueva redacción, que no es ya fraccionada, aquí es la lista nominal íntegra del Distrito Federal, por eso es que el precedente ni siquiera es, digamos, el antecedente real de estas nuevas argumentaciones, ¡claro! sirve para confrontar que ya no se está en el caso que se consideró en ese momento como un defecto de la norma.

Por lo que se refiere a las seiscientas personas afiliadas residentes en el Distrito Federal, también es importante, o al menos así lo leo, que no necesariamente estas seiscientas personas tienen que ser en esas tres cuartas partes de los mismos distritos que integraron la lista nominal, pueden ser, inclusive, distritos diversos que simple y sencillamente sumen unas tres cuartas partes de ello, de los distritos en el Distrito Federal.

Y para mí, el número de seiscientas personas sí se me hace razonable porque aun atendiendo a que no se hubiera logrado el 1.8%, que insisto, no es necesario en cada distrito, pero aun así, seiscientas personas es un número más que razonable respecto del total y de la cantidad de personas que en el distrito aun más pequeño lo integran, lo cual, para mí, sí me parece razonable.

Y en relación con la lista que se debe tomar en cuenta para hacer estos cálculos, en un principio yo lo señalé, que el Ministro Ortiz sugería una buena medida, que me parecía pragmáticamente adecuada y solucionaba el problema, sobre todo, tomando en

consideración que en este tipo de disposiciones electorales, las disposiciones tienen que estar vigentes para cuando se va a llevar el proceso electoral y diera tiempo a que se pudiera realizar.

Como sabemos en esta ocasión, esas disposiciones ya no pueden por los tiempos en que se están dando ser aplicables; y, no en éste, sino en muchos otros asuntos siempre me he inclinado porque evitemos lo que se llama, que podamos legislar desde este Tribunal Constitucional, de tal manera que estableciendo los parámetros o por lo menos los comentarios que se están haciendo en relación con esta lista, la Asamblea pudiera corregir y establecer en la disposición normativa correspondiente, cuál es el parámetro exacto, cuál es el número, la lista, o la fecha en que se tenga que tomar en consideración para establecer los referentes a los que se refiere el artículo 214. En ese sentido, coincidiría entonces con la propuesta inicial del Ministro Franco, de considerar la inconstitucionalidad pero por este último aspecto de la falta de certeza en este referente numérico de la lista. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Para una aclaración el Ministro Ortiz Mayagoitia.

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA:** Aclaración señor Presidente, muchas gracias.

Desde luego interpretar no es legislar, hay un principio en el derecho electoral que dice que: “Las normas electorales se deben interpretar con sentido funcional”. De tal manera que lo no previsto por el legislador expresamente, a través de esta labor judicial tenga alcance sentido y claridad; dice el señor Ministro Franco, es preferible que lo haga la Asamblea, bueno, la interpretación judicial dura hasta en tanto la ley es modificada, nada impedirá que si la interpretación que da el Tribunal Pleno sobre la aplicación del concepto “lista nominal” no es del gusto de los señores legisladores, la pueden cambiar, pero no dejamos una *vacatio* normativa con

motivo de la declaración de inconstitucionalidad, hasta que venga un nuevo proceso legislativo, damos una solución de interpretación que puede tener la duración o la provisionalidad que el propio cuerpo legislativo determine. Por esto, sigo convencido que la solución pragmática, así la aprecio también, es correcta, es positiva y no invade en modo alguno los terrenos de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señor Ministro Ortiz Mayagoitia.

Voy a decretar un receso, para regresar y escuchar al señor Ministro Valls que nos ha pedido el uso de la palabra y hacer el diseño, la señora Ministra Lunas Ramos, empezar a hacer el diseño de los cuestionamientos y preguntas que someteremos a su consideración.

Decreto un receso.

**(SE DECRETÓ UN RECESO A LA 13:05 HORAS).**

**(REANUDÓ LA SESIÓN A LAS 13:35 HORAS)**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Reanudamos la sesión.

Señor Ministro Valls.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Gracias señor Presidente, señoras Ministras, señores Ministros, aun cuando el martes pasado intervine para exponer mi punto de vista sobre el proyecto que estamos analizando, estimo conveniente una vez que les he escuchado muy atentamente lo expuesto por cada uno de ustedes, tanto en la sesión pasada como en ésta, considero conveniente fijar en definitiva mi posición.

Si bien es cierto —como apuntó el señor Ministro Franco, ponente en este asunto— que ya anteriormente al conocer de una diversa Acción de Inconstitucionalidad, su servidor se pronunció acerca de que en Acción de Inconstitucionalidad sí es posible ejercer control de convencionalidad, eso ya lo dije en aquella ocasión; así que como el caso Radilla ya dejó establecido ese aspecto, señalé en la pasada sesión, que en el caso que estamos analizando considero que esto no es necesario, basándome en que el propio proyecto termina concluyendo la constitucionalidad de la norma, bajo un parámetro diverso ¿Cuál? ¿Cuál es ese parámetro que yo llamo diferente, diverso? El del alejamiento —dice el proyecto— significativo de la forma en que lo regulan los Estados de la Unión, o el ámbito federal; así como que en mi opinión en la Acción de Inconstitucionalidad 2/2011 —que fue ponente el señor Ministro Aguirre— este Pleno ya definió cuál era el parámetro de razonabilidad para examinar la norma general impugnada en aquélla y en esta Acción, por lo que bastaba con aplicarlo —así lo pienso— en este asunto que estamos viendo.

No obstante, no tengo ningún problema en que se ejerza control de convencionalidad así como control constitucional para resolver este caso, mas en lo que no estoy de acuerdo, es en utilizar el referido parámetro de alejamiento o no, y no sólo a manera ilustrativa como afirma el proyecto, sino en realidad como presupuesto esencial de las conclusiones de este proyecto, con todo respeto, difiero de que le demos un peso específico a la regulación de otras entidades o incluso a la de otros países o a la regulación federal, para resolver un caso concreto, cuando de inicio partimos de que se trata de una configuración a cargo del legislador local, por lo que lo establecido en otros sistemas, los otros Estados, el sistema federal, en otros países, no puede sostener que la norma que estamos analizando —el 214 que se impugna— sea o no constitucional y si todos los demás sistemas resultaren o no constitucionales, los sistemas de las entidades federativas me refiero, en todo caso, eso ¿De qué

dependería? En primer lugar, de que fueran impugnados; y sin que la existencia de una generalidad, en los demás sistemas a los que me he referido, limite la facultad de este Tribunal Constitucional para establecer si la norma general, ahora impugnada, es o no es inconstitucional.

Así, en mi opinión, la norma que hemos venido analizando —lo ratifico— sí es inconstitucional pues además de que atiende a un criterio de territorialidad, comparto lo dicho por el Ministro Zaldívar, en cuanto que contiene un porcentaje excesivo de número de electores de la lista nominal y pienso que los fines que persiga la Asamblea Legislativa pudieran lograrse también de otras formas, por otras vías, como estableciendo algunos, los que llamamos “candados” en el financiamiento público, una fiscalización en el uso de los recursos, por ejemplo, mas no obstruyendo el acceso de los ciudadanos al poder público vía los partidos políticos. Por lo que desde mi punto de vista, lo ratifico una vez más, debe declararse la invalidez de la norma. Gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted, señor Ministro Valls.

Señora Ministra Luna Ramos.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias señor Presidente, muy rápidamente. En cuanto al primer aspecto que se ha mencionado, ya había expresado mi criterio de que no estoy de acuerdo en que se haga el análisis de convencionalidad, y que en todo caso si éste prevalecía, yo me apartaría del criterio; sin embargo, el día de hoy se dieron algunas razones respecto de este criterio y quisiera mencionar: Que por lo que hace a que si en el caso “Radilla” se había dicho o no que tenía que hacerse el control de convencionalidad, yo convengo con el señor Ministro Fernando Franco, efectivamente hay una votación de siete votos donde se dijo que sí debemos hacer el control de convencionalidad a partir de la reforma del artículo 1º de la Constitución.

Sin embargo, no se había dicho cuáles iban a ser los parámetros respecto de los cuales se llevaría a cabo este control de convencionalidad, y a eso fue a lo que se refirió la intervención en la anterior sesión, tanto del Ministro Ortiz, y de otros señores Ministros, en el sentido de darle una interpretación a cómo se iba a ejercer; entonces, llegamos a la convicción de que se va a ejercer necesariamente cuando se haga valer, cuando no se haga valer puede hacerse oficiosamente, pero traerlo a colación de manera específica cuando sea en beneficio del proyecto, de lo contrario no tendría ningún objeto.

El señor Ministro Franco mencionó que en la demanda de acción de inconstitucionalidad que ahora estamos analizando, se dijo de manera específica que se trajeran a cuenta los tratados internacionales, pero dice: “De nueva cuenta estamos ante normas legales que además de ser violatorias de garantías constitucionales y derechos humanos fundamentales, reconocidos por el Estado Mexicano en tratados internacionales que pedimos se consideren invocados como si estuvieran transcritos en sus partes conducentes”. ¿Qué quiere decir esto? No hay una impugnación específica directa de algún tratado internacional determinado, o sea, nos están haciendo alusión como: Me suplen la deficiencia de la queja si es necesario, pero no se está haciendo una impugnación específica. Por esa razón yo sigo inclinándome en que no se debiera de hacer este control de convencionalidad.

Por otro lado, en relación a todo lo que el señor Ministro Franco mencionó respecto de las razones de por qué sí considera que es constitucional lo establecido en el artículo 214 respecto del 1.8% y de las tres cuartas partes de los distritos y de las asambleas que tienen que señalarse en esto. Coincido con la mayoría de esos argumentos, no me hago cargo de ellos en obvio de repeticiones, simplemente señalaría que de acuerdo a lo establecido en el propio proyecto, me iba a manifestar a favor de esto en muchas de las

partes del proyecto en que se analiza este problema, en lo único que me separaría es cuando se habla de si esto es o no razonable, y lo hago porque me he separado de esto en todos los asuntos en los que se ha analizado esta situación, porque yo siempre he mencionado que cuando se le da libertad configurativa al legislador, cuando se habla de razonabilidad, es razonabilidad a criterio de quién; entonces, no quiero mencionar que el hecho de que se le dé libertad configurativa al legislador, quiera decir que queda a su arbitrio hacer lo que él quiera, no, simple y sencillamente para mí los parámetros en un momento dado que puede tener para saber si se ha excedido o no en su determinación legislativa, son precisamente las propias determinaciones que establece la Constitución, y que en este caso ahora que ya hacemos control de convencionalidad pudiera establecer también algún tratado constitucional.

Por otro lado, sí creo que en relación con el engrose que se había hecho del asunto anterior, el señor Ministro Franco señaló muy puntualmente que sí hay algunas cuestiones de las que quizás debiéramos apartarnos, sobre todo en relación con lo del 1.8%, claro, ya se discutió respecto del 2%, y de las delegaciones que era donde se pedía esta situación, quizás para la interpretación que se está dando en este momento, que creo es adecuada, habría que apartarnos un poquito de lo señalado en este otro engrose.

Y, por otro lado, en el referente de la lista nominal. Quiero mencionar que inicialmente yo sí venía totalmente de acuerdo con el criterio externado por el señor Ministro Franco, porque a mí me parece que efectivamente hay un problema de falta de certeza en la determinación de cuál es la lista nominal que va a servir de parámetro para determinar ese 1.8%.

Sin embargo, como nos llegó con posterioridad un proyecto alterno en donde se nos estaba haciendo una propuesta de interpretación

en donde se decía que esta lista nominal era la del corte de cuando se presenta para revisión entonces yo entendí que la propuesta era ya una interpretación sistemática o conforme, como le quieran llamar, entonces entendiendo esto yo dije bueno, a mí me parece que sí pudiera darse una interpretación conforme y en un momento dado, me pareció correcta la sugerencia del señor Ministro Ortiz Mayagoitia en el sentido de que fuera la lista nominal de la elección anterior, porque además, debo mencionar, independientemente de las aclaraciones que hizo el señor Ministro Franco en relación con si esto es acorde o no con el financiamiento de los partidos y todo, yo lo encuentro acorde con el 195 del propio Código Electoral del Distrito Federal que dice que para llevar a cabo el registro de las agrupaciones políticas locales, es decir, las agrupaciones políticas que son previas a la formación del partido político, se deberá cumplir con los requisitos siguientes, dice: Contar con un mínimo de un uno por ciento de afiliados inscritos en el Padrón Electoral correspondiente al Distrito Federal con base en el corte utilizado en la elección ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud, entonces, es cierto, aquí se está hablando del Padrón Electoral, no de la lista nominal, pero sí hace una referencia a la elección anterior, entonces yo pensaba bueno, de alguna manera esto también es acorde a que si aquí el Legislador determinó que era la lista nominal, bueno pues que esa lista nominal sea la que se estableció en la elección anterior, por qué, porque por los tiempos que ya habíamos señalado en la ocasión anterior, no daría el caso de que se hiciera cargo de un corte de otra lista nominal que no va a ser la definitiva, por esas razones yo me incliné por esa situación, y por último, nada más quisiera mencionar que se había dicho que en un momento dado podría ser contrario a que se estableciera que el padrón utilizado, perdón, la lista nominal establecida para este referente podría dar más requisitos o pedir más volumen de personas afiliadas que lo que se necesita para sostener el registro.

Fíjense que nosotros hicimos en la ponencia un ejercicio en el que en realidad esto no es totalmente cierto y lo hicimos con números, por qué razón, porque depende de una variable muy importante, que es el número de abstencionismo que haya en cada votación, entonces no necesariamente el número de afiliados que se solicitan con el uno punto ocho por ciento va a ser menor o mayor que el del resultado de la votación total emitida, y tengo los votos, el ejercicio hecho con los votos de la elección anterior, el padrón electoral utilizado fue de siete millones trescientos cuarenta y ocho, la lista nominal fue de siete trescientos veinte ciento setenta, la votación de diputados fue de tres millones cero cuarenta y cuatro, la lista nominal fue de siete millones trescientos veinte, para el porcentaje del dos por ciento, el resultado de los votos tendría que ser: sesenta mil ochocientos ochenta y ocho votos, para el porcentaje del uno punto ocho por ciento tendrían que ser: ciento treinta y un mil setecientos sesenta y tres votos. Sin embargo, el porcentaje de abstencionismo fue de cincuenta y ocho punto cuarenta y dos, entonces depende de una variable que evidentemente va a depender de cada votación, si en un momento dado este cálculo se hace con la votación que podría ser ideal, entonces el porcentaje pues sí quedaría en todo caso siendo correspondiente, porque el resultado de los votos en un dos por ciento del total sí sería mayor, equivaldría a ciento cuarenta y seis mil cuatrocientos tres votos y existe una diferencia con los otros. Aquí la única reflexión que se podría hacer es que saldría quizás más fácil hacer un partido nacional que un partido local, pero bueno, quedamos que eso era libertad de configuración del órgano legislativo. Gracias señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted señora Ministra Luna Ramos.

¿Hay alguna intervención de los señores Ministros? Si no hay, daré mi punto de vista; yo creo que el asunto, ha sido suficientemente

discutido, hemos seguido la conducción del Ministro ponente en función de la estructura de su proyecto, él bien señala en el mismo, en el Considerando Sexto que es el que nos ha ocupado en estas dos últimas sesiones, que efectivamente se trata de un solo concepto de invalidez pero que tiene varios argumentos, varios puntos, los cuales han sido motivo de exposición por parte de él y de debate por parte de este Tribunal Pleno.

Esto nos ha llevado, inclusive, a sugerir determinaciones previas o premisas en algunos temas o en un tema concretamente novedoso en tanto que todos advertimos cómo se incluye el análisis de derechos humanos previstos en tratados internacionales, en la Convención Interamericana de Derechos Humanos hace el ejercicio de control de convencionalidad. En esta materia incursiona de manera novedosa en su proyecto a este desarrollo y con esos parámetros y con esa visión, inclusive, el día de hoy hace referencia al caso Radilla, en fin. Con esta obligatoriedad que tenemos a partir de reformas constitucionales y las determinaciones de criterios que en estos temas ha venido estableciendo este Tribunal Pleno.

Asimismo, entre esos argumentos se advierten otros donde hay coincidencias y diferencias, no hay unanimidades ni rechazos absolutos sino que hay coincidencias en ellas, pero sin embargo en todos los casos llega y no se altera la propuesta, la conclusión del señor Ministro ponente es proponernos, como lo hace, la declaratoria de invalidez del artículo 214, fracción I y en vía de consecuencia las fracciones II y III, a las cuales hemos estado haciendo referencia.

Esto me lleva a proponer a ustedes ya no una votación fraccionada en tanto que esta es la propuesta en última instancia que habremos de calificar. O estamos a favor o estamos en contra; esto es, o estamos con una propuesta de invalidez o con un reconocimiento

de validez de estas disposiciones a partir de los argumentos que han venido bordando y que integran una posición u otra.

De esta suerte, así voy a someter la votación ¿A favor o en contra del proyecto? Esto es, por la validez o invalidez como se propone en el proyecto. Señor secretario si es tan amable.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** En contra del proyecto.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Yo estoy por la validez.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Con el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Por la invalidez por razones distintas a las que invoca el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** En los mismos términos.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Por la inconstitucionalidad como propone la primera propuesta del señor Ministro.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Por la inconstitucionalidad.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Por la validez.

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA:** En contra del proyecto y por que se declare la validez de la norma impugnada.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE SILVA MEZA:** Por la invalidez por razones diferentes a las del proyecto.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe una mayoría de seis votos por la invalidez de la norma impugnada; por lo que en términos del artículo 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional se debe desestimar la presente acción de inconstitucionalidad.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señoras y señores Ministros tenemos este resultado y tenemos la ausencia, por estar en una comisión oficial, del señor Ministro José Ramón Cossío.

Tenemos una expresión de voto por la validez de cuatro aquí presentes. Para tener una votación suficiente que nos llevara a la invalidez de la norma, requerimos de ocho votos que no se integrarían aun con la presencia del señor Ministro Cossío que en ese sentido se había venido manifestando.

El señor Ministro Cossío, sabemos, se encuentra desempeñando ya a esta hora una comisión en el Tribunal Constitucional Chileno en representación de este Tribunal Constitucional mexicano. No es el caso esperarlo para tener su voto.

De esta suerte, en los términos referidos, **SE DESESTIMA ESTA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. HAY DECISIÓN EN FUNCIÓN DE LA DESESTIMACIÓN.**

Señora Ministra.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Señor Presidente, nada más quería hacer una aclaración. Yo estoy por la validez, pero con la interpretación sistemática que se había propuesto por el señor Ministro Ortiz.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** De acuerdo, se toma nota. Señor Ministro Franco.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Señor Presidente, creo que valdría la pena también apuntar que aun estando presente el Ministro Cossío tampoco podía declararse por el sentido la votación de la validez del precepto; consecuentemente es, como usted lo anunció, una resolución de desestimación lisa y llana.

También, pedí la palabra para decirle que frente a esta votación, pues dejo mi proyecto a pesar de que es una resolución que engrosaré de desestimación, como voto particular.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Se toma nota por la Secretaría. Si no hay alguna observación. Ministra Luna.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Nada más para anunciar voto particular señor, y nada más mencionar –perdón por la insistencia– que me incline por la interpretación conforme, porque si se hubieran presentado solicitudes, esto podría solucionar cualquier problema jurídico, independientemente de que el legislador en el momento que quiera pueda cambiar la norma.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor Ministro Aguirre Anguiano.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Si la señora Ministra tuviera a bien admitirme en la suscripción de su voto particular, para mí sería un honor.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Será un honor señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor Ministro Ortiz Mayagoitia.

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA:** En el mismo sentido, si la señora Ministra redacta y permite que yo firme, lo haré con mucho gusto.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Con mucho gusto, será un honor.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor Ministro Pardo.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** También, para solicitar se me reserve el derecho de formar voto concurrente, con las argumentaciones que desde mi punto de vista sustentan la invalidez de los preceptos reclamados.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor Ministro Aguilar.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** En los mismos términos del Ministro Pardo.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Lo tomamos en cuenta señor Ministro Aguilar. Señor Ministro Zaldívar.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** En los mismos términos, y si el señor Ministro Pardo Rebolledo aceptara que suscribiéramos juntos el voto, ya que fueron las argumentaciones coincidentes, se lo agradeceré.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** Con mucho gusto.

**SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Bien, no habiendo algún otro asunto que tratar, levanto la sesión, y los convoco a la tendrá verificativo el lunes diecinueve de septiembre a la hora de costumbre.

**(SE TERMINÓ LA SESIÓN A LAS 14:00 HORAS)**