

**S E S I Ó N   P Ú B L I C A   NÚM. 124**  
**O R D I N A R I A**

**LUNES 26 DE NOVIEMBRE DE 2012**

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las once horas con treinta y cinco minutos del lunes veintiséis de noviembre de dos mil doce, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar sesión pública extraordinaria, los señores Ministros Presidente Juan N. Silva Meza, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. El señor Ministro Sergio A. Valls Hernández no asistió a la sesión por estar disfrutando de vacaciones.

A continuación, el señor Ministro Presidente Silva Meza abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

**I. APROBACIÓN DE ACTA**

Proyecto de acta de la sesión pública número ciento veintitrés, ordinaria, celebrada el jueves veintidós de noviembre de dos mil doce.

Por unanimidad de diez votos el Tribunal Pleno aprobó dicho proyecto.

**II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS**

Sesión Pública Núm. 124      Lunes 26 de noviembre de 2012

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el veintiséis de noviembre de dos mil doce:

II. 1. **50/2012**

Acción de inconstitucionalidad 50/2012, promovida por el Partido de la Revolución Democrática en contra del Congreso y del Gobernador del Estado de Durango, demandando la invalidez del Decreto 313 por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de la entidad y del diverso 318 por el que se reforma y adiciona la Ley Electoral del propio Estado. En el proyecto formulado por el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo se propuso: *“PRIMERO. Es parcialmente procedente y fundada la acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido de la Revolución Democrática. SEGUNDO. Se sobresee en esta acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos 41, numeral 1, fracción VII; 237, fracción II; y, 283, de la Ley Electoral del Estado de Durango, en los términos del considerando tercero de esta sentencia. TERCERO. Se reconoce la validez de los artículos 25, bases II, párrafo tercero y III, primer párrafo, de la Constitución Política del Estado de Durango y segundo transitorio del Decreto 313 publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veintisiete de agosto de dos mil doce. CUARTO. Se declara la invalidez del artículo 31 de la Constitución Política del Estado de Durango, en los términos y para los efectos precisados en los considerandos décimo y décimo primero, respectivamente. QUINTO.*

*Sesión Pública Núm. 124      Lunes 26 de noviembre de 2012*

*Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Durango y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”.*

El señor Ministro ponente Pardo Rebolledo expuso una síntesis de las consideraciones de su proyecto.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió al Tribunal Pleno los considerandos primero “Competencia” y segundo “Cuestión efectivamente planteada”, tercero “Oportunidad”, cuarto “Legitimación”, quinto “Causas de improcedencia” y sexto “Precisión previa”.

El señor Ministro Cossío Díaz señaló que, en atención a lo resuelto en la acción de inconstitucional 41/2012 y sus acumuladas 42/2012, 43/2012 y 45/2012, es conveniente determinar que no resulta aplicable lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, conforme a lo previsto en el diverso 72 de esa misma Ley, del que se desprende que dicho precepto sólo puede aplicarse tratándose de controversias constitucionales, señalando que lo anterior no modifica el proyecto, dado que no conduce a que se analicen los artículos impugnados, sino al sobreseimiento por falta de conceptos de invalidez.

Por otra parte, en relación con el considerando tercero, indicó que las condiciones bajo las cuales tuvieron origen las normas impugnadas no permiten considerarlas como un nuevo acto legislativo, pues con independencia de las

*Sesión Pública Núm. 124      Lunes 26 de noviembre de 2012*

razones aducidas por el Gobernador del Estado en la exposición de motivos, lo cierto es que la modificación respectiva no cambia algún elemento esencial.

El señor Ministro Franco González Salas, en relación con el considerando segundo, sugirió que se precisaran los párrafos de las fracciones impugnadas y, respecto del considerando tercero, señaló que votará en contra, indicando que ya ha manifestado su oposición al criterio que contiene respecto de cuándo se está frente a un nuevo acto legislativo.

El señor Ministro ponente Pardo Rebolledo manifestó aceptar las observaciones en el sentido de especificar los párrafos impugnados. Asimismo indicó que no tendría inconveniente en modificar el considerando segundo, a efecto de eliminar la referencia al artículo 30 de la Ley Reglamentaria de la materia, al estimarse que no es aplicable respecto de las acciones de inconstitucionalidad, indicando que, en última instancia, lo que resulta trascendente es la precisión de que el decreto no se impugna en su totalidad, sino sólo determinados preceptos o porciones normativas que contiene. Finalmente, en respuesta a lo manifestado en relación con el considerando tercero, indicó que la propuesta conducente fue realizada conforme al criterio mayoritario.

El señor Ministro Presidente Silva Meza, en relación con el considerando segundo, señaló que sería susceptible,

*Sesión Pública Núm. 124      Lunes 26 de noviembre de 2012*

en todo caso, realizar un análisis completo de la demanda, a fin de no hacer un pronunciamiento en relación con la cuestión efectivamente planteada, lo que traería como consecuencia identificar de forma distinta este considerando.

Sometida a votación la propuesta modificada del considerando segundo del proyecto, en votación económica, se aprobó por unanimidad de diez votos.

Asimismo, sometida a votación la propuesta del considerando tercero del proyecto, se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza. Los señores Ministros Cossío Díaz y Franco González Sala votaron en contra.

El señor Ministro Franco González Salas, en relación con el considerando sexto, sugirió que se precisara el párrafo del precepto impugnado, lo que fue aceptado por el señor Ministro ponente Pardo Rebolledo.

Sometidas a votación las propuestas de los considerandos cuarto y quinto, y la propuesta modificada del considerando sexto, se aprobaron, en votación económica, por unanimidad de diez votos.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió al Pleno el considerando séptimo, en cuanto sustenta la propuesta consistente en reconocer la validez del artículo 25,

*Sesión Pública Núm. 124      Lunes 26 de noviembre de 2012*

base II, párrafo tercero, de la Constitución Política del Estado de Durango.

El señor Ministro Pardo Rebolledo manifestó que su proyecto propone declarar infundado el primer concepto de invalidez en el que el partido promovente plantea que la norma impugnada viola el artículo 116, fracción IV, inciso h), de la Constitución Federal, al establecer que los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y el monto máximo que tendrán anualmente las aportaciones de los simpatizantes son aplicables no sólo a los partidos políticos sino también a las candidaturas independientes.

Agregó que, con base en el análisis de los artículos constitucionales que se estiman infringidos, incluyendo al proceso legislativo del que emanó la reforma al artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal, se propone determinar que el precepto impugnado no resulta violatorio del artículo 116, fracción IV, inciso h), de la Constitución Federal, sino que se ajusta a él al disponer que, por cuanto hace a los partidos políticos, las leyes en el Estado de Durango establecerán los mismos aspectos que se precisan en dicho precepto constitucional.

Asimismo, indicó que se propone determinar que la norma impugnada, al incorporar la figura de las candidaturas ciudadanas, no contraviene esa disposición constitucional pues de ella no se desprende que únicamente a los partidos

*Sesión Pública Núm. 124      Lunes 26 de noviembre de 2012*

políticos y no a las candidaturas ciudadanas le serán aplicados los límites a las erogaciones que se realicen en las precampañas, y los montos máximos anuales que se fijan para las aportaciones de sus simpatizantes, considerándose que el Órgano Reformador local cuenta con libertad de configuración normativa suficiente para ordenar que las leyes regulen, entre otras cosas, los límites de financiamiento y de los gastos que realicen las candidaturas ciudadanas, su fiscalización y transparencia, así como los procedimientos y sanciones aplicables en caso de incumplimiento de las obligaciones que les correspondan.

Asimismo, señaló que en el proyecto se sostiene que el argumento en el sentido de que la porción normativa de la norma impugnada, relativa a que la ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos es aplicable, tanto a los partidos políticos como a las candidaturas ciudadanas, es inatendible, pues como lo reconoce el partido accionante, es evidente que ello no puede entenderse así, dado que la expresión “procesos internos de selección de candidatos que emplea la norma” es suficientemente clara y excluye por sí misma la hipótesis sugerida por el partido accionante, pues un candidato ciudadano no podría ubicarse en esa hipótesis, ya que lógicamente no es dable suponer que para solicitar el registro como candidato ante la autoridad electoral, un ciudadano mexicano se pueda sujetar previamente a un

*Sesión Pública Núm. 124      Lunes 26 de noviembre de 2012*

proceso interno de selección, ya que se trata del ejercicio de un derecho fundamental propio de un sólo individuo.

Finalmente, precisó que también la consulta considera que es infundado el argumento en el sentido de que el monto máximo anual que se fija en la porción normativa impugnada, que tendrán las aportaciones de los simpatizantes de los partidos políticos y de las candidaturas ciudadanas, únicamente es aplicable a los primeros, considerándose que ello no se desprende del artículo 116, fracción IV, inciso h), de la Constitución Federal, de ahí que se concluye que si de este precepto no se desprende prohibición o restricción alguna para que las entidades federativas adopten, para las candidaturas ciudadanas, las mismas directrices fijadas por la Constitución Federal en lo tocante a los partidos políticos, y aquéllas cuentan con libertad de configuración legislativa, es claro que no se actualiza violación alguna a este precepto constitucional, y por tanto, a los artículos 35, fracción II, y 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal.

El señor Ministro Aguilar Morales señaló estar de acuerdo con el proyecto, indicando que, no obstante, resulta conveniente establecer un criterio que exprese con claridad que las candidaturas independientes ya se encuentran contempladas en la Constitución Federal, con la finalidad de dejar sin efectos la tesis P./J. 59/2009, de rubro: “CANDIDATURAS INDEPENDIENTES, CIUDADANAS O NO PARTIDARIAS. AL NO EXISTIR EN LA



*Sesión Pública Núm. 124      Lunes 26 de noviembre de 2012*

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ALGUNA BASE NORMATIVA EXPRESA EN RELACIÓN CON AQUÉLLAS, EL LEGISLADOR ORDINARIO FEDERAL NO PUEDE REGULARLAS”.

El señor Ministro Franco González Salas manifestó estar de acuerdo con el proyecto. Agregó que existe actualmente una antinomia entre los artículos 35 y 116, fracción IV, inciso e), constitucionales, tomando en cuenta que éste sigue reconociendo que los partidos políticos tienen el monopolio del registro de candidaturas a cargos de elección popular. Al respecto, señaló que existen suficientes elementos para justificar que este último precepto debe armonizarse con la reforma que reconoce el derecho de los ciudadanos para, eventualmente, contender por un cargo público como candidatos independientes, de tal modo que exista un lineamiento claro en este sentido hacia las entidades federativas, a fin de que puedan tomar en cuenta la reforma al artículo 35, fracción II, constitucional, al hacer las reformas a las que están obligadas.

La señora Ministra Luna Ramos manifestó estar a favor del proyecto, indicando comulgar con lo expresado por el señor Ministro Franco González Salas. Además, indicó que en diversos precedentes se ha reconocido legitimación a los partidos políticos para impugnar la normativa que regula las candidaturas independientes, ya que, de existir éstas, tendrían que competir con aquéllos, y lo que se pretende es que exista igualdad de circunstancias en la contienda,

*Sesión Pública Núm. 124      Lunes 26 de noviembre de 2012*

máxime que los ciudadanos no tendrían legitimación para acudir por sí mismos a la acción de inconstitucionalidad.

Por otra parte, señaló que se apartaría de lo sostenido en algunos párrafos del considerando en análisis, en torno a si existe o no violación al artículo 41 constitucional, tomando en cuenta que, en lugar de responder con base en lo que no establece dicho precepto, debiera hacerse referencia, en primer lugar, a la reforma al artículo 35 de la Constitución Federal, señalándose que el referido artículo 41 de la propia Norma Fundamental no se reformó, para, enseguida, señalar cómo debe entenderse este último precepto en relación con las candidaturas independientes y que se han atribuido al legislador local las facultades para establecer todas las peculiaridades que conlleva la regulación de este tipo de candidaturas.

Por otro lado, señaló que debe precisarse que la postulación de candidatos independientes no siempre se realiza con independencia de los partidos políticos, ya que éstos pueden postular a alguien que no forme parte de ellos, indicando que deben existir límites en las erogaciones que se otorgan a los candidatos independientes, postulados o no por partidos políticos, debiendo tomarse en cuenta que no porque sean candidatos independientes no deben tener esta clase de límites. Para sustentar lo anterior, a manera de ejemplo, se refirió a la legislación del Estado de Yucatán, en tanto que sujeta a los candidatos independientes a cubrir

*Sesión Pública Núm. 124      Lunes 26 de noviembre de 2012*

una serie de requisitos, sobre todo relacionados con la representatividad.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia estimó que la norma en cuestión le siembra dudas, al estimar que resulta inapropiado que se utilice el mismo diseño de financiamiento para regir tanto a los partidos políticos como a las candidaturas ciudadanas. Preciso que aquella candidatura que un partido político postula respecto de una persona que no es su miembro no debe entenderse como “candidatura ciudadana”, sino como “candidatura de partido”, la cual, por tanto, se soporta con todo el financiamiento público y privado del propio partido.

De esta forma, señaló que por “candidatura ciudadana” debe entenderse aquella que se postula para un cargo de elección popular sin el apoyo de un partido político. Después de explicar en qué consiste el financiamiento de los partidos políticos y de las candidaturas ciudadanas, señaló que al respecto existe un diferencial considerable que, en modo alguno, asegura una buena contienda política, pues los candidatos ciudadanos quedan desvalidos económicamente en las campañas frente a los partidos, que cuentan hasta diez veces con más dinero, tomando en cuenta, además, que si bien no se prohíbe a un candidato ciudadano que invierta hasta el máximo del tope para la campaña de gobernador, lo cierto es que resulta complicada la obtención de dicha suma sin contar con financiamiento oficial.

*Sesión Pública Núm. 124      Lunes 26 de noviembre de 2012*

Por ende, estimó que al ser inapropiada la decisión del legislador local de equiparar los límites del financiamiento y de los gastos que deben realizar los partidos políticos, en el aspecto relativo a las aportaciones de los simpatizantes, debe estimarse que el planteamiento del partido promovente tiene mérito, indicando que el precepto impugnado puede corregirse al eliminar de su contenido la mención de las candidaturas ciudadanas, de modo que esto pueda regirse mediante una normativa posterior.

Finalmente, precisó que el candidato ciudadano no puede recibir aportaciones a lo largo de los años, sino hasta que se registre, ya que no es candidato, lo cual se lleva a cabo durante el año en que se va a celebrar la elección, de modo que si realiza campaña con anticipación deberá ser eliminado de la contienda, por no haber respetado los tiempos respectivos.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea manifestó tener dudas respecto de la forma en que el señor Ministro Ortiz Mayagoitia interpretó el precepto en cuestión. Señaló que no se cuenta con todos los elementos para determinar la invalidez de un precepto que prevé un determinado porcentaje de financiamiento para las candidaturas independientes, en tanto que el nuevo sistema de este tipo de candidaturas se encuentra en construcción, de modo que no se han fijado todas las reglas aplicables.

*Sesión Pública Núm. 124      Lunes 26 de noviembre de 2012*

Por ende, señaló comulgar con el señor Ministro Franco González Salas en el sentido de hacer referencia a la antinomia entre los artículos 35, fracción II, y 116, constitucionales, agregando que no resulta adecuado aplicar a las candidaturas independientes, de forma lisa y llana, el esquema que para los partidos políticos prevé este último precepto, dado que estos supuestos presentan diferencias muy claras.

De esta forma, consideró que resulta una opción válida del legislador local determinar el porcentaje previsto en el precepto en cuestión, sin que esto sea en aplicación al artículo 116 constitucional, señalando que no debe prejuzgarse que, una vez establecido el sistema completo en torno a las candidaturas independientes, este porcentaje pueda devenir inconstitucional.

Por estas razones, indicó que estará a favor del proyecto y que reservaría su derecho para formular voto concurrente, señalando que sería conveniente introducir en el engrose las consideraciones expresadas por el señor Ministro Franco González Salas, en tanto que proporcionan una solución, además de que se debe tener cuidado con la forma en que se interpreta el precepto analizado.

El señor Ministro Cossío Díaz manifestó no coincidir con lo expresado por el señor Ministro Ortiz Mayagoitia, aunque por razones distintas. Indicó que el artículo 41, fracción I, constitucional determina una condición esencial de

*Sesión Pública Núm. 124      Lunes 26 de noviembre de 2012*

los partidos políticos como mediadores entre el voto popular y la representación política, señalando que éstos, en el modelo que eligió el Constituyente en la reforma de mil novecientos setenta y siete, se constituyeron como instancias que crean grupos e ideologías tendientes a conformar la vida nacional, lo cual no implica solamente la obtención de un cargo público, sino la distribución, la generación de ideas y la construcción de un pluralismo político de una sociedad democrática.

Consideró que las distinciones que prevé el artículo impugnado no pueden apreciarse como inequitativas, dado que los candidatos ciudadanos no realizan funciones permanentes, ni generan una condición ideológica como lo hacen los partidos.

Precisó que el hecho de imponer a las candidaturas independientes el mismo tope del financiamiento proveniente de simpatizantes, tomando en cuenta que los partidos políticos compiten por una pluralidad de escaños y el candidato independiente sólo para el suyo, resulta una condición incluso generosa para éste, además de razonable.

Agregó que el precepto en cuestión no es inconstitucional en tanto que sólo establece un tope máximo al financiamiento proveniente de los simpatizantes, aunque podría serlo si, por ejemplo, prohibiera otorgar financiamiento público a los candidatos, indicando que por estas razones estaría a favor del sentido de la propuesta.

*Sesión Pública Núm. 124      Lunes 26 de noviembre de 2012*

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia consideró que la constitucionalidad de una norma no se puede sostener en razón de que exista la posibilidad de que el Congreso corrija las deficiencias en la previsión de los gastos que pueda llevar a cabo un candidato ciudadano, pues el análisis respectivo debe recaer sobre la situación actual de la norma, de modo que, una vez que se invalide, se deje en libertad al legislador para que purgue las deficiencias.

Por otro lado, señaló que cuando se trata de la contienda para acceder al cargo de gobernador del Estado, el candidato del partido político lleva como tope de gastos de campaña el cien por ciento, mientras que un candidato ciudadano sólo el diez por ciento, indicando que esto genera desigualdad, pues resulta complicado que éste obtenga mayores recursos a fin de que compita realmente contra el partido político, señalando que la utilización de recursos de su propia bolsa estaría prohibido a menos que pueda considerársele como su propio simpatizante.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas manifestó compartir, en términos generales, la propuesta del proyecto, indicando que las consideraciones que expresará podrían reforzarlo.

Así, señaló coincidir con lo señalado en el proyecto en cuanto a que corresponde al Legislador ordinario, tanto al federal como al de los Estados, prever a nivel legislativo la forma y términos en que las candidaturas ciudadanas deben

*Sesión Pública Núm. 124      Lunes 26 de noviembre de 2012*

hacerse operativas, y que, en ese diseño normativo, cuentan con un amplio margen de configuración. Estimó que, no obstante, dentro de esta atribución las autoridades legislativas tanto federales como locales deben establecer condiciones que permitan hacer efectivo el ejercicio del derecho ciudadano al voto pasivo, esto es, que en la regulación legislativa deben generarse las condiciones idóneas y de razonabilidad que permitan el ejercicio pleno de quienes hagan uso de la figura de la candidatura ciudadana para participar en un proceso electoral determinado en situación de equidad electoral frente a quienes aspiren a un cargo de elección popular y que sean postulados por un partido político.

De esta forma, consideró que el desarrollo del tema de candidaturas ciudadanas puede reforzarse con algunos pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que realizó con motivo de la sentencia en el caso \*\*\*\*\* vs. Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en las tesis 1a. XIII/2012 y P. LXV/2011 de rubros: “CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. EFECTOS DE SUS SENTENCIAS EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO” y “SENTENCIAS EMITIDAS POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. SON VINCULANTES EN SUS TÉRMINOS CUANDO EL ESTADO MEXICANO FUE PARTE EN EL LITIGIO”.



*Sesión Pública Núm. 124      Lunes 26 de noviembre de 2012*

Indicó que en relación con el financiamiento en materia de candidaturas ciudadanas, la propia Corte Interamericana abordó, en el caso citado, algunas situaciones referentes a otros países, como Chile, Ecuador, Honduras, Perú y Venezuela, que generan pautas distintivas para la regulación de las candidaturas independientes, como lo es la relativa a la integración de garantías económicas o pólizas de seriedad o la organización de cuadros directivos.

El señor Ministro Franco González Salas destacó la importancia del debate, tomando en cuenta que el modelo que se ha introducido en la Constitución Federal modifica el sistema que desde el siglo XIX rigió la vida política del país.

Consideró que las cuestiones a discusión deben definirse conforme al marco constitucional, estimando que en él se encuentran los elementos suficientes para resolver el caso en abstracto. De esta forma, precisó que el artículo 35 constitucional simplemente introdujo la posibilidad de que existan candidatos independientes y que, de los documentos que componen el proceso legislativo, se desprende que su regulación estaría sujeta a las condiciones y términos que determine la legislación correspondiente.

Precisó que los partidos políticos, conforme al artículo 41 constitucional, continúan siendo considerados en nuestro sistema político electoral como el eje de articulación del voto, destacando que éste es el único que les reconoce el carácter de entidades de interés público, el cual las distingue de las

*Sesión Pública Núm. 124      Lunes 26 de noviembre de 2012*

demás organizaciones políticas, e implica que el Estado asuma ciertas obligaciones para que esas entidades puedan funcionar y cumplir con sus objetivos debidamente.

Precisó que lo anterior de ninguna manera fue la intención del Constituyente al reformar la fracción II del artículo 35 constitucional, agregando que el proyecto contesta varias de las cuestiones planteadas por el señor Ministro Ortiz Mayagoitia y que los legisladores, en el proceso de reforma constitucional respectivo, proporcionaron una explicación abundante que orienta con claridad sus pretensiones, dando lectura a diversos párrafos contenidos en los dictámenes de la Cámara de Senadores de origen que fue la de Senadores, y que están a fojas cincuenta y ocho y siguientes del proyecto. Indicó que de éstos se desprende que el Constituyente si bien deja a la libre configuración del legislador, sobre todo estatal, definir su propio marco, le fija ciertos parámetros, a saber: que los candidatos independientes no tienen los mismos derechos que los partidos políticos; que el legislador puede acudir a otros esquemas que permitan la reposición del financiamiento posteriormente a la elección, y que las candidaturas independientes no pueden equipararse a los partidos políticos. Consideró que el presente caso debe resolverse a la luz del sistema jurídico nacional, y no con base en otros parámetros, aun cuando estos provengan de tribunales internacionales, indicando que de exigirse a las

*Sesión Pública Núm. 124      Lunes 26 de noviembre de 2012*

candidaturas independientes la misma estructuración que los partidos políticos implicaría hacer nugatorias aquéllas.

De esta forma, concluyó que está de acuerdo con el proyecto, señalando que en cada caso concreto deberá analizarse si la normativa en cuestión es razonable para cumplir con su finalidad, reiterando que lo que pretendió el Constituyente fue mantener un régimen de partidos políticos, como el eje central de la participación popular en los procesos electorales.

El señor Ministro Aguilar Morales manifestó coincidir sustancialmente con la propuesta del proyecto, indicando estar de acuerdo con lo expresado por el señor Ministro Franco González Salas en el sentido de que es suficiente con el marco constitucional mexicano para resolver la problemática planteada, y que así lo hace el proyecto de para llegar a las conclusiones propuestas.

Precisó que el asunto fue promovido por un partido político y no por un candidato independiente, indicando que, sin embargo, muchas de las argumentaciones que se hicieron valer aparentan que hubieran sido aducidas por un candidato independiente, en tanto que se afirma que existen disposiciones o límites que no deben aplicarse a esta figura.

Consideró que la contestación que se hace en el proyecto es clara en este sentido, en tanto que establece que, contrariamente a lo aducido por el partido promovente, las previsiones impugnadas no son violatorias de lo

*Sesión Pública Núm. 124      Lunes 26 de noviembre de 2012*

dispuesto en el artículo 116, fracción IV, inciso h), de la Constitución Federal, pues de él no se desprende que únicamente a los partidos políticos y no así a las candidaturas ciudadanas les serán aplicables los límites a las erogaciones que se realicen en las precampañas y los montos anuales que se fijan para sus simpatizantes.

Indicó que habrá casos concretos en que, a partir de la impugnación de los candidatos ciudadanos o quienes pretendan serlo, a través del medio de impugnación que corresponda, será posible que se planteen directamente estas cuestiones, señalando que, no obstante, el proyecto resulta suficientemente claro al señalar que la reforma confirma la circunstancia de que los poderes legislativos federal y estatales gozan de un amplio margen de configuración legal para regular las cuestiones inherentes a las candidaturas independientes, cuyas características en nuestro sistema electoral seguirán delineando a nivel federal y local, a partir de la reciente reforma al artículo 35 constitucional, sin desconocer que la piedra angular del sistema siguen siendo los partidos políticos, cuya regulación, en lo conducente, servirá de parámetro, en la medida en que las candidaturas independientes constituyen una institución novedosa en nuestro sistema constitucional, por lo que sólo a partir de la experiencia en el esquema de los partidos políticos se podrá avanzar en la materia.

Señaló que lo anterior no implica que deban traslaparse sin ningún cuidado la regulación de los partidos políticos a la

*Sesión Pública Núm. 124      Lunes 26 de noviembre de 2012*

que corresponde a los candidatos independientes, indicando que la configuración normativa conducente es precisamente una labor que tendrá que configurarse de acuerdo con la experiencia. Expuso que, por este motivo, estima que el proyecto hace un estudio suficiente de la problemática planteada desde el reclamo de un partido político y no de un candidato independiente.

Por otra parte, señaló que en el proyecto sí se realiza un análisis de la antinomia entre los artículos 116 y 35, fracción II, constitucionales, en tanto que se interrelacionan dichos preceptos para entender el nuevo esquema constitucional de las candidaturas independientes.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea manifestó que no contrarió el hecho de que el análisis de constitucionalidad de una norma debe hacerse en atención a la propia norma y no a partir de la posibilidad de que se purgue el supuesto vicio de constitucionalidad por una reglamentación posterior, precisando que lo que sostuvo fue que la norma impugnada, en sí misma, no es inconstitucional, y que una vez que se tenga el sistema integrado de las candidaturas independientes deberá hacerse, en su caso, un análisis.

Indicó que de lo establecido en el precepto combatido no se sigue que la única erogación que puedan hacer los candidatos independientes en las campañas sea la que provenga de sus simpatizantes, estimando que cuando en la Ley se establezcan los términos y condiciones respectivas,

*Sesión Pública Núm. 124      Lunes 26 de noviembre de 2012*

podrá hacerse un análisis integral de la regulación en cuestión, del que se desprenda si el monto es o no constitucional o si se permite o no financiamiento público.

Asimismo, sostuvo que los partidos políticos no se pueden equiparar a los candidatos independientes, ya que constituyen regímenes distintos, estimando que, no obstante, en las elecciones en que participen, deben respetarse los principios electorales, como el de equidad, pues de lo contrario la candidatura independiente sería una simulación, aunque debe tomarse en cuenta que los sujetos distintos ameritan un trato diferenciado, pues no resulta justificable que se pretenda dar un trato idéntico a los partidos políticos y a un candidato independiente, cuando aquéllos tienen una estructura diferente, así como funciones constitucionales trascendentes.

De esta forma señaló que a partir de la construcción del paradigma de las candidaturas independientes por parte del legislador ordinario, este Alto Tribunal podrá definir si estos nuevos esquemas respetan o no la Constitución Federal, ya que ello no puede efectuarse *a priori*, sino a la luz de cada caso concreto, en el que se aprecie si las diferencias establecidas son razonables, o bien si lo que pudiera resultar irrazonable sea la equiparación completa.

De este modo, estimó que no se está en condiciones de establecer la declaratoria de inconstitucionalidad del precepto impugnado a partir de que se le atribuya un

*Sesión Pública Núm. 124      Lunes 26 de noviembre de 2012*

contenido que no se desprende ni de su lectura ni de una interpretación armónica en relación con la Constitución del Estado. Por ende, concluyó que el precepto impugnado es constitucional, agregando que se está ante un control abstracto de constitucionalidad, por lo que este Alto Tribunal no se encuentra limitado a analizar aquellos argumentos que agravian al actor, pues se encuentra facultado para efectuar un contraste entre la Constitución General y la norma impugnada.

El señor Ministro Cossío Díaz destacó la importancia de las consideraciones expresadas por el señor Ministro Ortiz Mayagoitia, en tanto que permitirán reforzar el proyecto. Indicó que la lectura que dicho señor Ministro da al precepto combatido es distinta a la que él hace, en la medida en que considera que éste no establece que los candidatos a gobernador tienen el 100% de tope de gastos, sino que todos los partidos y candidatos tienen el 10% respecto de lo que le haya correspondido a la última elección del gobernador, indicando que, desde esta perspectiva, se aprecia que sí se genera una condición de equidad entre el partido político y el candidato independiente en la recepción de hasta un 10% de financiamiento.

En relación con el estatus de los candidatos independientes sobre el financiamiento público, indicó que a partir de lo previsto en el precepto impugnado, pueden analizarse únicamente límites a las erogaciones en los procesos internos de selección y límites a las aportaciones

*Sesión Pública Núm. 124      Lunes 26 de noviembre de 2012*

de simpatizantes, pero no toda la mecánica de financiamiento público, señalando que ni el agravio del partido promovente ni la lógica del proyecto llevan a entender que el financiamiento público sólo opera respecto a los partidos políticos.

Finalmente, manifestó no coincidir en que se haga alusión a los resuelto por otros tribunales, estimando que los partidos políticos están calificados de una forma especial en nuestro ordenamiento jurídico y que, por ende, los elementos con los que el proyecto aborda la problemática son suficientes y evitan comprometer un criterio.

El señor Ministro Presidente Silva Meza decretó un receso a las trece horas con cinco minutos y reanudó la sesión a las trece horas con veinticinco minutos.

La señora Ministra Luna Ramos indicó que en la medida en que se estime que el precepto en cuestión se refiere únicamente a la fijación de los límites de las erogaciones en los procesos internos de selección, podría considerarse vago y que, incluso, da lugar a diversas conclusiones, pudiendo configurar, por ello, una violación al principio de certeza.

Señaló que, no obstante, el artículo 35, fracción II, constitucional, determina la posibilidad de que existan candidaturas ciudadanas, pero no establece regulación al respecto, pues toda la tarea se la deja al legislador ordinario, lo que se robustece con los dictámenes de la Comisión



*Sesión Pública Núm. 124      Lunes 26 de noviembre de 2012*

respectiva en los que se señala que la ley deberá dotar a la autoridad electoral, administrativa y jurisdiccional, de las normas aplicables a las actividades de campaña de los candidatos independientes, su aparición en la boleta electoral, el cumplimiento riguroso de sus obligaciones, en especial en lo relativo a transparencia en su financiamiento y gasto, y la debida rendición de cuentas. Preciso que el Constituyente de Durango pretendió, de igual modo, delegar la tarea de regular lo conducente al legislador ordinario local, lo que se constata del hecho de que sólo existe una reforma a la Constitución local en la materia para hacerla acorde con lo dispuesto en el artículo 35 constitucional.

Ante tal circunstancia, estimó que debe entenderse que el Constituyente Permanente reformó la Constitución Federal para establecer la posibilidad de las candidaturas ciudadanas, y que los preceptos que tienen una vinculación con la materia electoral que no fueron reformados en congruencia con ello deberán aplicarse, en lo conducente, a ese tipo de candidaturas, en la inteligencia de que al Legislador ordinario le corresponde emitir la regulación específica.

Señaló que, por ello, manifestó apartarse de los párrafos en los que el proyecto señala que el precepto combatido no viola la Constitución Federal, en tanto que no se puede violar lo que ésta no establece, siendo que la figura es novedosa y aún no se ha establecido la reforma correspondiente.

*Sesión Pública Núm. 124      Lunes 26 de noviembre de 2012*

Por otro lado, manifestó no estar de acuerdo con lo establecido en el proyecto en torno a que la porción normativa impugnada sólo puede ser interpretada en el sentido de que efectivamente la regla relativa al establecimiento de los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos únicamente es aplicable a los partidos políticos, considerando que la norma debe leerse de forma distinta, de modo que se entienda que se aplicará en lo conducente a los partidos políticos y a las candidaturas independientes, máxime que la tarea de establecer la regulación respectiva se reserva al legislador local, conforme al artículo 35 constitucional.

Estimó que resulta lógico que se establezca esa atribución para el legislador ordinario. Al efecto, citó algunas regulaciones específicas del Estado de Yucatán, indicando que con ello se acredita, con independencia de su validez, la libertad de configuración del legislador ordinario para regular las candidaturas independientes atendiendo a sus especificidades y a su entorno.

Indicó que, en última instancia, el precepto en cuestión hace referencia a la campaña para ocupar el cargo de gobernador, pero que, finalmente, determina un tope para el financiamiento proveniente de simpatizantes, de ahí que esté de acuerdo con lo establecido en el proyecto, aunque sugeriría suprimir todos aquellos párrafos en los que se argumenta que no existe violación respecto de lo que no está constitucionalmente establecido y que diversas

*Sesión Pública Núm. 124      Lunes 26 de noviembre de 2012*

cuestiones son exclusivas para los partidos políticos, ya que estas últimas consideraciones implican atar de manos al legislador local.

El señor Ministro Aguirre Anguiano señaló no estar de acuerdo con que exista una antinomia constitucional y que lo que ocurrió fue, en realidad, que el legislador constitucional introdujo de manera forzada una regulación que era un clamor general y que, probablemente, constituía el cumplimiento a la sentencia pronunciada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso \*\*\*\*\* vs. Estados Unidos Mexicanos.

Estimó que el artículo 35, fracción II, constitucional implica una reserva de ley sólo para efectos del registro de las candidaturas independientes, por lo que no existe una libertad de configuración, aunque, de hecho, sí falte reglamentación constitucional, pues no fue modificado todo el esquema electoral que se diseñó exclusivamente para los partidos políticos.

Indicó que ante esta falta de reglamentación, debe tratarse de interpretar la Constitución Federal a la luz de su artículo 35, fracción II. Recordó que el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea ha manifestado que esto implicaría que este Alto Tribunal sustituyera al Poder Reformador de la Constitución, indicando que, no obstante, debe reflexionarse sobre si se está o no frente a un problema de plenitud del

*Sesión Pública Núm. 124      Lunes 26 de noviembre de 2012*

orden jurídico, a fin de dar en todo caso una interpretación que permita darle salida a la problemática planteada.

Después de hacer referencia a las dos posiciones que existen sobre la validez de la norma en cuestión, manifestó estar a favor del proyecto, aunque sugeriría al señor Ministro ponente someter a aquélla a un test de racionalidad más completo.

El señor Ministro Franco González Salas reiteró que en el proyecto no está resuelta claramente la antinomia que existe en la Constitución Federal, y que resulta conveniente que esta Suprema Corte de Justicia se pronuncie en el sentido de que a pesar de lo dispuesto por el artículo 116, fracción IV, inciso e) constitucional, debe prevalecer lo dispuesto en el 35, dando lectura a estos preceptos.

De esta manera, señaló que debe existir una consideración expresa alrededor de este punto, que oriente a todo el sistema jurídico nacional, en el sentido de que este Pleno reconoce que existe el derecho a la candidatura independiente, así como la obligación de los legisladores ordinarios de establecer el marco jurídico conforme al cual los ciudadanos puedan ejercer este derecho.

El señor Ministro Presidente Silva Meza consideró que el proyecto pretende dar una explicación en torno del conflicto entre los artículos 116 y 35 constitucionales, a fin de dar funcionalidad al sistema mediante su armonización, siendo esto lo que le corresponde hacer al Tribunal

*Sesión Pública Núm. 124      Lunes 26 de noviembre de 2012*

Constitucional, mediante una interpretación integral homologante. Señaló que esto justifica la propuesta del proyecto, indicando que no desconoce que la regulación actual es insuficiente, por lo que se debe ser muy cuidadoso al analizar los tratos diferenciados en torno al financiamiento.

El señor Ministro Pardo Rebolledo señaló que incorporaría las observaciones manifestadas por los señores Ministros, en tanto que ninguna de ellas afecta la estructura o el sentido de la propuesta. Respecto de lo expresado por los señores Ministros Franco González Salas y Aguilar Morales, indicó que evidenciará la antinomia constitucional con motivo de la introducción de la figura de candidaturas independientes, y que incorporará un razonamiento en el sentido de que la tesis P./J. 59/2009 queda sin efectos.

En relación con lo indicado por la señora Ministra Luna Ramos, señaló que el estudio profundo de la antinomia puede dar un marco de referencia para entrar enseguida al estudio de los conceptos de invalidez que se contestan en el sentido de que en la Constitución Federal no existe una prohibición expresa para regular en un sentido u otro la materia. Por otro lado, señaló que sostendría la propuesta del proyecto en el sentido de que la porción normativa de la norma impugnada, relativa a que la ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos, no es aplicable a las candidaturas ciudadanas.

*Sesión Pública Núm. 124      Lunes 26 de noviembre de 2012*

Asimismo, respecto de la postura del señor Ministro Ortiz Mayagoitia, precisó que el proyecto aprecia la impugnación desde la perspectiva del partido político y no de los candidatos independientes, a partir de lo cual se considera que subyace al concepto de invalidez el argumento de que a los candidatos independientes se les trata de forma desigual frente a los partidos políticos, en la medida en que recibirán un exceso de recursos para las campañas, de ahí que no se aborde de forma concreta la validez del límite del 10% en relación con aportaciones de simpatizantes.

Indicó, por otro lado, que le parece atendible la observación del señor Ministro Aguirre Anguiano en el sentido de realizar un análisis de razonabilidad de ese límite, en tanto que, finalmente, se establece tanto para los partidos políticos como para las candidaturas independientes, agregando que en atención a la exposición de motivos de la reforma, la norma en cuestión no implica que las candidaturas ciudadanas estén impedidas para recibir financiamiento del Estado.

Respecto de la propuesta de la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas, indicó que le resulta suficiente efectuar un contraste entre la norma impugnada con el texto constitucional para dar respuesta a todos los planteamientos que se contienen en la demanda, y que sólo recurría a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de

*Sesión Pública Núm. 124      Lunes 26 de noviembre de 2012*

Derechos Humanos si dicho contraste fuera insuficiente para tal efecto.

Finalmente, indicó que acepta ajustar el párrafo segundo de la página ochenta y tres del proyecto, a fin de que se sustituya la palabra “declarar” por “reconocer”.

Sometida a votación la propuesta modificada del considerando séptimo, se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Silva Meza. El señor Ministro Ortiz Mayagoitia votó en contra. Los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales y Sánchez Cordero de García Villegas, reservaron su derecho para formular voto concurrente.

El señor Ministro Presidente Silva Meza convocó a los señores Ministros para la Sesión Pública Ordinaria que se celebrará el martes veintisiete de noviembre de dos mil doce, a partir de las once horas, y levantó la sesión a las catorce horas con cinco minutos.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, que da fe.