

# **S E S I Ó N   P Ú B L I C A   NÚM. 97**

## **O R D I N A R I A**

**JUEVES 8 DE SEPTIEMBRE DE 2011**

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las once horas con treinta minutos del jueves ocho de septiembre de dos mil once, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar sesión pública ordinaria, los señores Ministros Presidente Juan N. Silva Meza, 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 A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.

El señor Ministro Presidente Juan N. 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 noventa y seis, ordinaria, celebrada el martes seis de septiembre de dos mil once.

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

### **II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS**

*Sesión Pública Núm. 97 Jueves 8 de septiembre de 2011*

Asunto de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el jueves ocho de septiembre de dos mil once:

**II. 1. 21/2011**

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, por la invalidez del artículo 214 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, reformado mediante Decreto publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 1º de julio de 2011. En el proyecto formulado por el señor Ministro José Fernando Franco González Salas se propuso: *“PRIMERO. Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad. SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo 214, fracción I, y, en vía de consecuencia, de las fracciones II y III que lo integran, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, conforme a lo razonado en el considerando sexto de la presente resolución. TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”*.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas recordó que al resolver la acción de inconstitucionalidad 2/2011 votó por la invalidez del artículo 214 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, en virtud de que estimó desproporcionado y carente

*Sesión Pública Núm. 97 Jueves 8 de septiembre de 2011*

de racionalidad el requisito relativo a que las agrupaciones políticas del Distrito Federal, que pretendieran constituirse en un partido político, contaran con un número de afiliados no menor al 2% de la lista nominal en cada una de las dieciséis delegaciones en que se divide la entidad, puesto que no constituía un parámetro adecuado para garantizar una representatividad efectiva. Sostuvo haber considerado que el precepto sería válido si el parámetro se estableciera a partir de distritos electorales, puesto que esta división sí toma en cuenta un factor poblacional que permite verificar si efectivamente una agrupación política cuenta con un grado de representatividad significativo que lo lleve a constituirse formalmente en un partido político.

Por lo anterior, precisó que el actual texto del artículo impugnado sí guarda una razonabilidad constitucional al tomar en cuenta el factor mencionado, el cual no se encuentra necesariamente relacionado con un criterio estricto de territorialidad, pues responde a la finalidad de lograr equidad en la distribución poblacional de votantes.

De igual manera, estimó razonable y proporcional el hecho de que se exija contar con un número de afiliados no menor al 1.8% de la lista nominal del Distrito Federal, en tanto que el legislador local, en ejercicio de su libertad de configuración, consideró que tal porcentaje era suficiente para demostrar que una agrupación política cuenta con el grado de representatividad necesario para lograr convertirse en un partido político en la entidad, por lo que no atenta

*Sesión Pública Núm. 97 Jueves 8 de septiembre de 2011*

contra el derecho fundamental de libre asociación, ya que no impide asociarse a los ciudadanos libremente para conformar un partido político, pues constituye un requisito legal para constituirlo.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea señaló que en el sistema de control de constitucionalidad, previo a la reciente reforma al artículo 1° de la Constitución Federal, era discutible sostener que los tratados internacionales de derechos humanos tienen una jerarquía superior a las leyes federales y locales y que, por tanto, podrían servir de parámetro de validez de dichas normas; además de que cuando en una demanda no se invocaban determinados derechos que podían resultar violados, se suplía la deficiencia de la queja siempre que dicha violación se acreditara, aunque existían casos en los que se realizaba este ejercicio sólo para dejar en claro que para este Alto Tribunal no pasó inadvertida la posibilidad de que ello pudiera actualizarse.

Señaló que una vez que entró en vigor la reforma en comento, los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales figuran como parámetros de validez constitucional, integrando un bloque de constitucionalidad de segundo grado, pues permanecen por debajo de la Constitución Federal, estimando que si alguno de esos derechos no se invoca en la demanda, en suplencia de queja puede entrarse al análisis de su violación siempre que ello favorezca al justiciable; asimismo, la suplencia de la queja

*Sesión Pública Núm. 97 Jueves 8 de septiembre de 2011*

puede operar cuando el derecho en cuestión tenga una relación con el caso que no pueda pasar inadvertida, aunque no se llegue a una conclusión diversa a la que se arribaría sin dicho análisis. Sin embargo, consideró que no puede establecerse una barrera tajante entre los derechos humanos previstos en la Constitución General y los establecidos en los tratados internacionales, lo que quizá sea una de las razones por las cuales el Constituyente decidió nombrarlos a todos “derechos humanos”, pues existe una relación de complementariedad entre ellos, lo que se debe analizar caso por caso, sin que pueda establecerse de forma concluyente si el control de convencionalidad se ejercerá en todos o en ninguno de los asuntos.

Consideró que el señor Ministro ponente Franco González Salas, al estimar que la Constitución Mexicana no proporcionaba una solución clara, acudió a los tratados internacionales de derechos humanos para fortalecer o corregir la argumentación del proyecto. Por ello, se manifestó de acuerdo con que en él se incluya el análisis de convencionalidad, aunque no se satisfaga la pretensión del accionante, pues resulta conveniente acudir a los derechos humanos de índole internacional para verificar si existe o no una configuración normativa que deba ponderarse, aunque sólo sirva para fortalecer el proyecto, pues con ello se evita la imputación de alguna omisión.

Por lo que respecta al fondo del asunto, recordó que al resolverse la acción de inconstitucionalidad 2/2011, el Pleno

*Sesión Pública Núm. 97 Jueves 8 de septiembre de 2011*

determinó que el requisito de 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 era desproporcionado y, en consecuencia, declaró su invalidez, precisando que la norma ahora impugnada presenta un esquema diferente. Señaló que tomar en cuenta un criterio de territorialidad es válido siempre y cuando se establezca de forma proporcionada, ya que es razonable buscar que la agrupación interesada tenga un cierto nivel de representación en una extensión considerable de la entidad, en tanto que no bastaría que la gran mayoría de sus afiliados se concentraran en determinada parte del territorio.

Estimó que la validez del requisito referido no depende de si se reproduce en las demás entidades del país, lo que puede representar un argumento a mayor abundamiento, considerando que la historia electoral mexicana demuestra que el sistema ha funcionado bajo criterios de representatividad similares y existen razones atendibles para que así continúe funcionando, por lo que de considerarse que la aplicación de un criterio de territorialidad es inconstitucional, tendrían que declararse inconstitucionales todos los sistemas electorales del país, llegándose también al absurdo de que un partido político pudiera participar en las elecciones locales de la entidad si tuviera acreditada su representatividad en un sólo municipio.

En esta medida, consideró que la definición del criterio de representatividad se inserta en el ámbito de la libertad de

*Sesión Pública Núm. 97 Jueves 8 de septiembre de 2011*

configuración de las legislaturas, lo que no implica que los legisladores puedan hacer lo que quieran, pues deberán elegir la opción que sea constitucionalmente válida.

Consideró que la reforma en análisis no supera el test de proporcionalidad, aclarando que este método no lleva a una solución emotiva, intuitiva o de pareceres, pues si bien tiene un elemento subjetivo, las apreciaciones que en su aplicación exponga el intérprete deben respaldarse por argumentos, los que después de confrontarse y valorarse, deberán formar el criterio de la mayoría, de ahí que pueda distinguirse un tribunal de un parlamento.

Indicó que el requisito en comento no es razonable al existir una diferencia clara entre la lista nominal de electores y la votación emitida, además de que tampoco resulta razonable que para conservar el registro se requiera menos de la mitad de los afiliados que para su formación, manifestando estar de acuerdo con las consideraciones que al respecto emitió el señor Ministro Pardo Rebolledo. Tomando en cuenta, por otra parte, que las agrupaciones políticas no reciben financiamiento público, y los partidos políticos sí, consideró que el requisito impugnado resulta extraordinariamente rígido, sin perjuicio de considerar importante que se impongan requisitos para garantizar que los partidos políticos tengan representación en la entidad y no se conviertan en negocios de quienes los fundaron.

*Sesión Pública Núm. 97 Jueves 8 de septiembre de 2011*

Precisó que si bien el legislador cuenta con libertad de configuración al prever requisitos para la constitución de partidos políticos, la medida impugnada no rebasaría el test de proporcionalidad en sentido estricto, por lo que la norma es inconstitucional. Por último, consideró que este asunto es importante no solo por lo que resuelve, sino porque permite fijar precedentes que contribuyen a una teoría constitucional electoral.

El señor Ministro Aguirre Anguiano, en relación con lo expresado por el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, señaló que el argumento a mayor abundamiento se utiliza para reforzar el sentido de una decisión y no para emprender un análisis sobre la posible violación de normas que no fueron invocadas. Además, consideró que la afirmación de que el test de razonabilidad es un método que descansa en argumentos que apuntan a un sentido que necesariamente será subjetivo resulta tautológica. Por otra parte, estimó que el análisis de convencionalidad debe atender a lo que señala el artículo 71, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal, de acuerdo con el cual las sentencias que dicte la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la no conformidad de leyes electorales a la Constitución sólo podrá referirse a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial, precisando que en el caso el promovente no aludió en su demanda a un derecho fundamental contenido en un tratado internacional, por lo



*Sesión Pública Núm. 97 Jueves 8 de septiembre de 2011*

que si se realiza un estudio de convencionalidad se estaría contrariando la tesis P./J. 97/2009, con lo que se manifestó en desacuerdo.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sostuvo que los requisitos para la conformación de un partido político no deben estudiarse como una posible limitante de derechos humanos, sino que debe determinarse si guardan razonabilidad para permitir participar a las agrupaciones políticas en los procesos electorales.

Señaló que el estándar de revisión en materia de derechos humanos que se emplea en el proyecto, así como los precedentes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que en él se citan, no resultan aplicables, ya que se refieren exclusivamente a la obligación de participar en una contienda electoral a través de un partido político, sin abordar el problema sobre cuáles deben ser los requisitos mínimos para la constitución de este tipo de asociación, por lo que sólo constituyen precedentes ilustrativos sobre los conceptos de diseño constitucional e institucional para la participación de los ciudadanos en las elecciones que, sin embargo, no ayudan a resolver la problemática jurídica planteada.

Por otra parte, consideró que el examen de razonabilidad de las restricciones a la constitución de los partidos políticos no puede reducirse a constatar su alejamiento o apego a la regulación federal o local, sino que

*Sesión Pública Núm. 97 Jueves 8 de septiembre de 2011*

debe encaminarse a determinar si son adecuados para permitir el acceso a los ciudadanos al proceso político en términos de lo dispuesto por los artículos 9º, 35, fracción II, y 41 de la Constitución Federal, toda vez que la libre configuración del legislador local en esta materia encuentra su límite en el derecho de los ciudadanos a participar en el proceso político.

Señaló que el requisito de contar con un número de afiliados que representen al menos el 1.8% de la lista nominal de electores del Distrito Federal es razonable puesto que atiende de forma proporcional a la necesidad de que se demuestre presencia y permanencia en el electorado. Estimó, no obstante, que la norma es inválida en cuanto conserva el criterio de territorialidad para demostrar la representatividad de una agrupación en la entidad, siendo este aspecto irrazonable, pues dificulta que las minorías conformen partidos de nueva creación y, en consecuencia, tengan acceso a los puestos de representación popular, además de ser excesivo, pues la finalidad que se busca es que el partido tenga representatividad en la entidad, sin importar cómo se encuentren distribuidos geográficamente sus afiliados o potenciales electores, lo que se refuerza si para conservar el registro sólo se exige lograr un porcentaje de la votación total, sin que sea necesario comprobar que ésta haya tenido una repartición territorial específica.

De igual manera, consideró que no es razonable el requisito de celebrar asambleas constitutivas con un mínimo

*Sesión Pública Núm. 97 Jueves 8 de septiembre de 2011*

de seiscientos afiliados en cada uno de los treinta distritos electorales, ya que ello también atiende al criterio de representatividad territorial, lo que también restringe la posibilidad de garantizar la expresión política legítima y necesaria para determinados grupos minoritarios que no tienen una presencia territorial amplia, sin que se advierta que la medida legislativa sea una condición necesaria para garantizar una mínima representación política.

El señor Ministro Franco González Salas precisó que al resolver la acción de inconstitucionalidad 2/2011, se pronunció a favor de que se analizaran sistémicamente los preceptos impugnados, estimando que no eran razonables desde el punto de vista constitucional, por lo que deberían invalidarse, específicamente, en virtud de que el requisito de contar con un número de afiliados no menor al 2% de la lista nominal era desproporcional conforme a los argumentos que recientemente expusieron los señores Ministros Pardo Rebolledo y Zaldívar Lelo de Larrea, precisando que los supuestos que ahora se impugnan contienen diferencias importantes que conducen a que modifique su criterio, de ahí que solicitara expresamente al Pleno que emitiera un criterio sobre el porcentaje mencionado, pues se trata de un elemento esencial del sistema.

Señaló que incluso con el antecedente de la acción de inconstitucionalidad 2/2011, la elaboración del proyecto no fue fácil, ya que aún no se aprueba el engrose de la resolución referida, ni del expediente Varios 912/2010,

*Sesión Pública Núm. 97 Jueves 8 de septiembre de 2011*

además de que se aparta de diversas consideraciones contenidas en el engrose a cargo del señor Ministro Aguirre Anguiano, como lo hicieron otros señores Ministros al anunciar que harían votos concurrentes y particulares.

Sostuvo que dicho engrose contiene razonamientos que no se discutieron ni se votaron, como el relativo a la validez del porcentaje de afiliación referido, apelando fundamentalmente a la libertad de configuración del legislador. Preciso, además, que la declaración de invalidez se hizo sobre la base de una consideración general en el sentido de que el artículo 214 del Código Electoral del Distrito Federal no establecía un sistema razonable en su conjunto.

En cuanto al ejercicio del control de convencionalidad, manifestó estar de acuerdo con lo señalado por el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, en cuanto a la razón por la cual éste se realizó, precisando que dicho ejercicio atiende al caso concreto, por lo que si este estudio permaneciera, haría la precisión de que su empleo no atiende a una regla general.

Señaló que si bien el partido político actor no realizó una manifestación concreta en relación con los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales, sino que de forma genérica expresó que se está “ante normas legales que además de ser violatorias de garantías constitucionales y derechos humanos fundamentales

*Sesión Pública Núm. 97 Jueves 8 de septiembre de 2011*

reconocidos por el Estado Mexicano en tratados internacionales, que pedimos se consideren invocados como si estuviesen transcritos en sus partes conducentes”, lo cierto es que el artículo 71, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal, debe supeditarse a lo que establece actualmente la Constitución Federal en su artículo 1º, que hace procedente el análisis de convencionalidad.

Al respecto, dio lectura a la parte del engrose del asunto varios 912/2010, donde se alude a la manera en que se integra el parámetro de análisis del control de convencionalidad, precisando que ello se aprobó por una mayoría de siete votos.

El señor Ministro Aguirre Anguiano intervino para señalar que dicho engrose no había sido aprobado, además de que contiene consideraciones que no fueron discutidas.

En respuesta a ello, el señor Ministro Franco González Salas precisó que el punto antes referido sí fue discutido y votado, señalando que a la luz de los artículos 16 y 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos resultaría inconstitucional cualquier esquema de representación, al constituir un marco cerrado, por lo que resulta conveniente acudir a la interpretación que de dichos artículos ha hecho la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de acuerdo con la cual “la Convención Americana establece lineamientos generales que determinan un contenido mínimo

*Sesión Pública Núm. 97 Jueves 8 de septiembre de 2011*

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”. Precisó que en atención a la consideración anterior el proyecto plantea cómo ha evolucionado el sistema electoral mexicano, estimando que si la representación debe atender a un criterio no fragmentario, todos los sistemas de los Estados y el Federal resultarían inconstitucionales, lo cual manifestó no poder aceptar desde el punto de vista de la razonabilidad constitucional, ni por los efectos que esto produciría en el sistema electoral mexicano.

Precisó que a partir de un estudio de derecho comparado, es posible advertir que existen sistemas similares en muchas partes del mundo, lo que justifica que se hiciera el análisis de convencionalidad para definir si efectivamente se violaban los derechos argumentados por el accionante, siendo que la acción de inconstitucionalidad no tiene por objeto proteger a quien la promueve, sino al orden constitucional, lo que incluye los tratados internacionales de derechos humanos y su interpretación.

En este orden de ideas, precisó que en el proyecto se realizó un análisis concatenado de los aspectos impugnados, con la finalidad de estimar si es razonable el porcentaje de afiliados requerido respecto de la lista nominal, dentro del sistema en su conjunto y no de forma aislada, estimando que

*Sesión Pública Núm. 97 Jueves 8 de septiembre de 2011*

dicho elemento es justificado a la luz de los razonamientos que dio el órgano legislativo en uso de su facultad de configuración.

Precisó que el sistema establecido por los preceptos impugnados responde a la lógica histórica, política y cultural del Estado Mexicano, además de que no viola directamente la Constitución Federal o los tratados internacionales, pues logra preservar el orden constitucional, por lo que dicho sistema no es inusitado sino que responde a una evolución natural del país, en donde se ha considerado que éste procura su mejor funcionamiento, tomando en cuenta que en el sistema electoral mexicano se trata de constituir un sistema de partidos con permanencia, tanto a nivel nacional como estatal.

Solicitó a los señores Ministros que observaran el cuadro comparativo que aparece en la foja ciento dieciocho del proyecto, entre el texto anterior y el posterior del artículo 214, impugnado, recordando que dicho precepto fue declarado inválido en virtud de que obligaba a las agrupaciones políticas a contar con un número de afiliados no menor del 2% de la lista nominal en cada una de las demarcaciones territoriales de la entidad, las que tenían diferencias demográficas notables. Precisó que el contenido vigente de dicho precepto, a diferencia del anterior, requiere contar con un número de afiliados no menor del 1.8% de la lista nominal, pero no en cada uno de los distritos electorales en que se divida la entidad, sino distribuidos en por lo menos

*Sesión Pública Núm. 97 Jueves 8 de septiembre de 2011*

tres cuartas partes de ellos, sin perder de vista que la diferencia poblacional es un elemento fundamental en la racionalidad del sistema, pero no puede ser aceptado como criterio general que rija la decisión, ya que el Padrón Electoral Federal cambia constantemente.

En relación con el requisito relativo a celebrar, en presencia de un representante del Instituto Electoral acreditado por la Secretaría Ejecutiva y de un Notario Público, una asamblea por lo menos en tres cuartas partes de los Distritos Electorales en que se divide el Distrito Federal, no debiendo ser inferior a seiscientos afiliados el mínimo de ciudadanos presentes en cada una de estas asambleas, residentes de cada Distrito Electoral, consideró que constituye un supuesto distinto al que existía en el modelo normativo anterior, lo que no vuelve inconstitucional el sistema.

Sostuvo que la Asamblea Legislativa buscó tener un sistema de partidos local, con un número de ciudadanos suficientemente grande para garantizar su estabilidad, de manera que si un partido político pierde el registro, no se vuelva a constituir inmediatamente, lo que estimó convincente, a pesar de que originalmente lo considerara desproporcionado, siendo que se trata de un razonamiento que le corresponde a la Asamblea y que no estima viciado de inconstitucionalidad. Indicó que en el proyecto se establece que el requisito en mención no es inusitado tomando en cuenta que en otras entidades donde éste es



*Sesión Pública Núm. 97 Jueves 8 de septiembre de 2011*

mayor no se ha impugnado, de manera que el legislador del Distrito Federal ha facilitado la constitución de partidos políticos al distribuir la representatividad en circunscripciones a partir de una afiliación mucho menor que la que se exigía antes, por lo que es razonable el requisito mencionado, en función de todos estos argumentos.

Agregó que el sistema de partidos en el Distrito Federal se distingue de todas las demás entidades federativas, porque al no existir dispersión poblacional, la acción política es mucho más sencilla, lo que debe tomarse en cuenta para considerar que las razones a las que atendió la Asamblea Legislativa para requerir que la agrupación política cuente con un número de afiliados no menor al 1.8% son constitucionalmente válidas.

Finalmente, estimó que el artículo 214, fracción I, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, produce incertidumbre al no especificar la fecha de corte de la lista nominal que habrá de tomarse en cuenta para determinar el número total de afiliados exigible, precisando que la solución que se dio en el asunto anterior, en el sentido de que se tomará en cuenta la afiliación en el momento en que se registra, es incorrecta, pues las agrupaciones políticas deben conocer cuál es el número de personas que requieren afiliar para plantear las estrategias encaminadas para lograrlo, sin que se pierda de vista que afiliar a miles de ciudadanos con las formalidades necesarias, y que no formen parte de otro partido político, es

*Sesión Pública Núm. 97 Jueves 8 de septiembre de 2011*

un requisito severo, en tanto que pueden perder el registro por un ciudadano que no acrediten. Además, señaló no estar de acuerdo con la propuesta del señor Ministro Ortiz Mayagoitia, ya que si bien es prudente y sensata, lo cierto es que en el caso no existe necesidad de concretarla pues no podrá operar para el proceso electoral que inicia, ya que el transitorio de la reforma señala que se amplía el plazo hasta agosto para el registro de partidos políticos locales y, por otra parte, toda vez que ello implicaría legislar, además de que en el plazo respectivo puede haber variaciones singulares en la lista, por lo que lo más conveniente es invalidar el precepto impugnado para que sea el legislador el que determine conforme a qué lista nominal debe calificarse la solicitud de las agrupaciones políticas.

El señor Ministro Aguilar Morales consideró innecesario llevar a cabo un análisis de convencionalidad porque las disposiciones constitucionales son suficientes para fundar la resolución, lo que de hecho se hace, aunque no tendría inconveniente si dicho estudio se mantuviera en el proyecto.

Señaló que la fracción I del artículo 214, impugnado, no obliga a que se tomen en consideración todas las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, sino un sólo porcentaje respecto de la lista nominal del Distrito Federal, estimando que no queda claro si la parte en donde indica que los afiliados deben estar “distribuidos en por lo menos tres cuartas partes de los distritos electorales”, implica que el número ellos, en cada uno de los distritos electorales, no

*Sesión Pública Núm. 97 Jueves 8 de septiembre de 2011*

deba ser menor del 1.8% de la lista nominal, y que si no se toma en cuenta dicho porcentaje en cada distrito resulta irrelevante el número de personas que éste representa en cada uno de ellos.

El señor Ministro Franco González Salas manifestó que lo que exige el Código impugnado es que el número mínimo de ciudadanos presentes en cada una de las asambleas no sea inferior a seiscientos afiliados residentes en cada Distrito Electoral, por lo que ello no tiene relación con el 1.8% de la lista nominal que se exige como mínimo de afiliados requerido para constituirse en un partido político.

El señor Ministro Aguilar Morales señaló que no es aplicable para la nueva disposición lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 2/2011, ya que disposición ahora impugnada no exige a una agrupación política demostrar su presencia en la entidad de forma fragmentada, sino a partir de la lista nominal del Distrito Federal, por lo que dicho precedente no es aplicable respecto de las nuevas argumentaciones, sino que únicamente sirve para constatar que ya no se está ante un defecto normativo.

Señaló que no necesariamente las asambleas respectivas deben celebrarse en los mismos distritos en donde se distribuyeron los afiliados que integraron la lista nominal, pudiendo ser en distritos diversos siempre que sumen tres cuartas partes del total de ellos. Además, estimó razonable que se exija en cada una de las asambleas el

*Sesión Pública Núm. 97 Jueves 8 de septiembre de 2011*

número mínimo de seiscientos afiliados residentes de cada distrito electoral, porque aun cuando no se hubiera logrado contar con un número de afiliados no menor al 1.8% de la lista nominal en cada distrito electoral, dicho número es más que sensato respecto del total y de la cantidad de personas que se encuentran en un distrito, aun en el más pequeño.

En relación con el agravio relativo a que el artículo 214, fracción I, impugnado, viola el principio constitucional de certeza electoral al no especificar la fecha de corte de la lista nominal que habrá de tomarse en cuenta para determinar el número total de afiliados exigible, señaló que la propuesta del señor Ministro Ortiz Mayagoitia le pareció adecuada para solucionar el problema, tomando en consideración que las disposiciones impugnadas deben estar vigentes al momento en que se lleve a cabo el proceso electoral. No obstante, considerando que los supuestos de las normas impugnadas ya no pueden ser aplicables, además de que debe evitarse que este Alto Tribunal legisle, señaló coincidir con la propuesta del señor Ministro Franco González Salas en el sentido de invalidar la norma impugnada, en orden de que la Asamblea Legislativa pueda fijar la fecha de corte de la lista nominal que habrá de tomarse en cuenta para determinar el número total de afiliados exigible.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia aclaró que interpretar no significa legislar, considerando que existe un principio general del derecho de acuerdo con el cual las normas electorales deben interpretarse con sentido funcional, de

*Sesión Pública Núm. 97 Jueves 8 de septiembre de 2011*

manera que lo no previsto por el legislador expresamente pueda tener sentido y claridad a través de la labor judicial. Señaló que su propuesta busca no dejar una *vacatio legis* con motivo de la declaración de inconstitucionalidad hasta que las nuevas disposiciones se aprueben, siendo que nada impide que la lista nominal que habrá de tomarse en cuenta durante ese periodo para determinar el número total de afiliados, de acuerdo con la interpretación judicial, pueda cambiarse por el legislador, por lo que manifestó seguir convencido de que esta solución es correcta y positiva, además de que no invade la competencia de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

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 treinta y cinco minutos.

El señor Ministro Valls Hernández precisó que su posición definitiva se traduce en que en el caso concreto no es necesario realizar el estudio de convencionalidad ya que el proyecto concluye su análisis con un diverso parámetro, que no resulta el mismo que fue definido por el Pleno en la acción de inconstitucionalidad 2/2011 y que era aplicable en el presente caso.

Manifestó no tener inconveniente en que se ejerza control de convencionalidad y de constitucionalidad para resolver este caso; sin embargo, señaló no estar de acuerdo con que la racionalidad de las normas se haga depender de

*Sesión Pública Núm. 97 Jueves 8 de septiembre de 2011*

qué tanto se apartan o se ajustan a la regulación federal, a la de otras entidades o incluso a la de otros países, sin que la existencia de un criterio general en los sistemas antes referidos limite la facultad de este Tribunal Constitucional para establecer si la norma impugnada es o no inconstitucional.

En estos términos, sostuvo que la norma impugnada es inconstitucional pues además de que atiende a un criterio de territorialidad, exige a las agrupaciones políticas que cuenten con un número de afiliados que corresponde a un porcentaje excesivo de la lista nominal, considerando que los fines que persigue la Asamblea Legislativa pudieran lograrse de otras formas, como lo son el establecimiento de candados en el financiamiento público, o la fiscalización del uso de los recursos públicos, de forma que no se obstruya el acceso de los ciudadanos al poder público a través de los partidos políticos.

La señora Ministra Luna Ramos recordó haber expresado su desacuerdo con que se realice el análisis de convencionalidad, de forma que si éste prevaleciera, se apartaría de las consideraciones respectivas. Estimó que si bien al resolver el expediente Varios 912/2010, por mayoría de siete votos se decidió que este Alto Tribunal debe ejercer control de convencionalidad a partir de la reciente reforma del artículo 1º de la Constitución, lo cierto es que no se estableció cuáles serían los supuestos para que operara este control, señalando que en la sesión anterior se llegó a la

*Sesión Pública Núm. 97 Jueves 8 de septiembre de 2011*

convicción de que se ejercerá necesariamente cuando se haga valer alguna violación a un derecho humano consagrado en los tratados internacionales y, cuando esto no se haga valer, en tanto ello beneficie al promovente.

Agregó que el accionante, al decir que “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”, no realiza una impugnación específica y directa de algún tratado internacional determinado, sino que en realidad pide que se le supla la deficiencia de la queja, por lo que continuaría inclinándose por que no se ejerza un control de convencionalidad.

Señaló coincidir con las razones por las cuales el señor Ministro Franco González Salas consideró que el artículo 214 es constitucional, precisando que se apartaría de las consideraciones relativas a que las medidas en cuestión son o no razonables, lo que no implica que esté a favor de que el legislador cuente con libertad de configuración para actuar a su arbitrio, sino que los parámetros para determinar si se ha excedido o no en su actuar están contenidos en la Constitución o en algún tratado internacional.

*Sesión Pública Núm. 97 Jueves 8 de septiembre de 2011*

Por otro lado, consideró que para efectos de la interpretación que se realiza en este asunto resulta conveniente apartarse de algunas consideraciones del engrose relativo a la acción de inconstitucionalidad 2/2011, en especial de las relacionadas con la invalidez del requisito de contar con un número de afiliados no menor al 2% de la lista nominal. Asimismo, respecto de la lista nominal que habrá de tomarse en cuenta para determinar el número total de afiliados exigible, manifestó que inicialmente estaba de acuerdo con el criterio externado por el señor Ministro ponente Franco González Salas, en el sentido de declarar la invalidez de las normas, pues al respecto existe un problema de falta de certeza, considerando que la propuesta alterna sugerida por el señor Ministro Ortiz Mayagoitia, en el sentido de interpretar que dicha lista correspondía a la de la elección anterior, coincide con el 195 del propio Código Electoral del Distrito Federal en cuanto establece que para llevar a cabo el registro de las agrupaciones políticas locales se deberá contar con un mínimo de un 1% 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, además de que por los tiempos no convendría tomar en cuenta otra lista nominal que no fuera la definitiva.

Finalmente, en relación con la afirmación de que la lista nominal podría pedir mayor volumen de personas afiliadas que lo que se necesita para sostener el registro,



*Sesión Pública Núm. 97 Jueves 8 de septiembre de 2011*

señaló que en su ponencia fue realizado un ejercicio del cual se concluyó que ello no es totalmente cierto, ya que depende del abstencionismo que se dé en cada jornada electoral.

Sometida a votación la propuesta del proyecto consistente en declarar la invalidez del artículo 214, fracción I, y, en vía de consecuencia, de las fracciones II y III que lo integran, votaron a favor los señores Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández y Presidente Silva Meza. Los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Sánchez Cordero de García Villegas y Ortiz Mayagoitia, votaron en contra.

En virtud de la votación alcanzada, y siendo que incluso con el voto del señor Ministro Cossío Díaz no podría alcanzarse la votación calificada para declarar la invalidez de las normas impugnadas, con fundamento en el artículo 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, el Tribunal Pleno determinó desestimar la presente acción de inconstitucionalidad.

El señor Ministro Franco González Salas manifestó que el proyecto constituiría su voto particular. Los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos y Ortiz Mayagoitia reservaron su derecho para formular voto de minoría, y los señores Ministros Pardo Rebolledo, Aguilar Morales y Zaldívar Lelo de Larrea, para formular voto concurrente.

*Sesión Pública Núm. 97 Jueves 8 de septiembre de 2011*

El señor Ministro Presidente declaró que el presente asunto se resolvió en los términos precisados y que los demás asuntos continuarían en lista; convocó a los señores Ministros para la Sesión Pública Ordinaria que se celebrará el lunes diecinueve de septiembre del año en curso, a partir de las once horas, y levantó esta sesión a las catorce horas.

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