

VOTO QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 33/2009 Y SUS ACUMULADAS 34/2009 Y 35/2009, PROMOVIDAS POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS CONVERGENCIA, DEL TRABAJO Y DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, RESUELTAS EN SESIÓN DE VEINTIOCHO DE MAYO DE DOS MIL NUEVE.

I. No se comparten las siguientes determinaciones contenidas en la resolución plenaria dictada en las acciones de inconstitucionalidad anteriormente citadas, en torno a las cuales se formula voto particular:

1) La determinación de sobreseimiento en torno al artículo 16 del Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza, contenida en el tercer punto resolutivo de la resolución y que se sustenta en los razonamientos expuestos en el considerando cuarto de la resolución, puesto que ya el Tribunal Pleno ha determinado que en la acción de inconstitucionalidad en materia electoral sí hay la posibilidad de suplir la deficiencia de la queja, como se advierte de las siguientes tesis:

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. CUANDO SE IMPUGNAN NORMAS GENERALES EN MATERIA ELECTORAL LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN DEBE SUPLIR LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ, PERO NO PUEDE FUNDAR LA DECLARATORIA DE INCONSTITUCIONALIDAD EN LA VIOLACIÓN A

CUALQUIER PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 71 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL). Una nueva reflexión sobre la interpretación del citado precepto lleva al Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a sustentar un diferente criterio para establecer que la suplencia de los conceptos de invalidez deficientes sí opera tratándose de acciones de inconstitucionalidad en materia electoral y, por tanto, que en ellas no rige el principio de estricto derecho. Esta nueva apreciación descansa en el sistema integral de suplencia que procura el artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues lo único que establece en su segundo párrafo es que las sentencias que se dicten sobre la no conformidad de leyes electorales a la Constitución sólo podrán referirse a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial, lo que significa que el órgano jurisdiccional no podrá examinar otra disposición constitucional diversa a la que en la línea argumentativa de los conceptos de invalidez se aduzca como violada, sin que esta limitante en modo alguno conduzca a proscribir la suplencia de la queja deficiente en materia electoral, y mucho

menos a verificar el examen de la constitucionalidad de ese tipo de leyes bajo el principio de estricto derecho, dado que esta taxativa no aparece expresamente en la citada Ley Reglamentaria, como correspondería a toda norma restrictiva, sino que solamente se advierte una forma atemperada del ejercicio de la facultad que permite a la Suprema Corte adoptar su función de garante de la regularidad constitucional de las leyes electorales, sin limitarse exclusivamente al examen de los conceptos de invalidez expresados, ya que podrá colmar las omisiones detectadas en ellos hasta el grado de encontrar su racional explicación y los motivos que los hagan atendibles y fundados, siempre que no comprenda violaciones a preceptos de la Constitución Federal imprevistas por el propio promovente de la acción de inconstitucionalidad.” (No. Registro: 175,392, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIII, abril de 2006, tesis: P. XXXIV/2006, página: 539)

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LA SUPLENCIA DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ OPERA RESPECTO DE TODOS LOS SUJETOS LEGITIMADOS PARA INTERPONER AQUÉLLA. Conforme al segundo párrafo del artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tratándose de acciones de inconstitucionalidad en materia electoral no hay posibilidad de desviarse de lo propuesto en los conceptos de invalidez, de manera que la sentencia que se emita debe ser una respuesta rigurosamente coincidente con la norma constitucional señalada como violada en el escrito inicial, sin que ello implique que en el desarrollo de esa contestación no exista la posibilidad de suplir los conceptos de invalidez deficientes dentro de ese marco trazado por la ley, que si bien no puede desbordarse, so pena de romper el principio de congruencia, sí es factible y obligatorio desarrollar e integrar los argumentos que, en su caso, se encuentren como incompletos o faltantes para poder construir la declaratoria de inconstitucionalidad, con el único requisito de que exista un principio general de defensa en los conceptos de invalidez, pues si éstos no se exponen, tampoco al tribunal le es dable suplir algo inexistente, y menos aún introducir el estudio de violaciones a la Constitución que sean inéditas para el promovente. En ese sentido, se concluye que la mencionada suplencia de los conceptos de invalidez deficientes resulta aplicable por igual a todos los sujetos legitimados para promover acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, sea que se trate de los partidos políticos o de las minorías

parlamentarias autorizadas para ese propósito, e incluso del Procurador General de la República, pues el indicado precepto no hace salvedad alguna y, por ende, obliga en todos los casos a la Suprema Corte de Justicia para que, de estimarlo procedente, conceda ese beneficio.” (No. Registro: 175,390, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIII, Abril de 2006, tesis: P. XXXV/2006, página: 540)

Consecuentemente, ante la posibilidad de suplir la deficiencia de los conceptos de invalidez planteados, considero que no debe decretarse el sobreseimiento en el juicio en torno a dicho precepto impugnado anteriormente señalado, sino que, técnicamente, procedería declarar la inoperancia en caso de no advertirse planteamientos que deban suplirse. La procedencia de la suplencia impide decretar el sobreseimiento, pues para que exista análisis de la cuestión efectivamente planteada o suplencia es necesaria la ausencia de sobreseimiento; si éste existe no es posible suplir.

2) El reconocimiento de validez de los artículos 33, primer párrafo, de la Constitución Política del Estado de Coahuila, del artículo transitorio cuarto del Decreto número 5 por el que se reformó dicha Constitución, publicado en el periódico oficial de la entidad el seis de febrero de dos mil nueve, y 13, segundo párrafo, del Código Electoral de la entidad, contenido en el punto resolutivo cuarto de la resolución plenaria, en términos de los

razonamientos expuestos en el considerando quinto, tema 1 “Disminución del número de diputados locales”.

El artículo 116, fracción II, de la Constitución Federal dispone que:

“El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de 11 en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.”

Como se advierte del precepto constitucional transcrito, en él se establece un criterio poblacional para la determinación del número de representantes en los Estados, pues éstos deberán ser en número proporcional al de habitantes y se establecen mínimos que, en todo caso, deberán ser respetados, siete diputados en los Estados cuya población no llegue a 400,000 habitantes, 9 cuando exceda de esta población pero no llegue a 800,000 y 11 en los que sea superior a esta última cifra.

Mediante la reforma a los preceptos impugnados en el Estado de Coahuila se redujo el número de diputados en la entidad de un total de 31 diputados a 25 (16 diputados de mayoría relativa y 9 de representación proporcional). Las razones

aducidas en el dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales del Congreso del Estado de Coahuila para tal reducción fueron la aproximación a la representación poblacional de los diputados federal, porque el número propuesto implica la existencia de un diputado local por cada 100,000 habitantes, y el ahorro presupuestal.

La reducción del número de diputados se considera contraria al criterio poblacional que rige para tal determinación en términos del artículo 116, fracción II, de nuestra Ley Fundamental, pues conforme a tal criterio la representación popular debe crecer conforme al incremento de población y, en el caso, se está haciendo decrecer no obstante el aumento poblacional, lo que claramente es contrario a la representación popular que se busca, sin que el ahorro presupuestal o la aproximación al criterio poblacional que rige la determinación del número de diputados federales en que se basó la modificación del número de diputados aprobada por el Congreso local, puedan justificar la transgresión a un principio constitucional, debiendo advertirse, además, que si la determinación del número de diputados en los Estados debe fijarse en proporción a su población, la aproximación al número de diputados federales resulta un parámetro ajeno al que debe ser considerado, que es el número de habitantes de su entidad.

3) El reconocimiento de validez del artículo 7, fracción I, salvo en la porción normativa que dice: “doloso”, del Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza, contenida en el punto resolutivo cuarto de la resolución plenaria, en términos de

los razonamientos expuestos en el considerando quinto, tema 12 “Impedimentos para ser elector”.

En la norma señalada se prevé como impedimento para ser elector:

“Estar sujeto a proceso penal por delito doloso sancionado con pena privativa de la libertad. El impedimento surtirá efecto, a partir de que se dicte el auto de formal prisión.”

El Tribunal Pleno ha reconocido que el principio de presunción de inocencia se contiene de manera implícita en la Constitución Federal, como se advierte de la siguiente tesis:

“PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. EL PRINCIPIO RELATIVO SE CONTIENE DE MANERA IMPLÍCITA EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. De la interpretación armónica y sistemática de los artículos 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero, 19, párrafo primero, 21, párrafo primero, y 102, apartado A, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprenden, por una parte, el principio del debido proceso legal que implica que al inculpado se le reconozca el derecho a su libertad, y que el Estado sólo podrá privarlo del mismo cuando, existiendo suficientes elementos incriminatorios, y seguido un proceso penal en su contra en el que se respeten

las formalidades esenciales del procedimiento, las garantías de audiencia y la de ofrecer pruebas para desvirtuar la imputación correspondiente, el Juez pronuncie sentencia definitiva declarándolo culpable; y por otra, el principio acusatorio, mediante el cual corresponde al Ministerio Público la función persecutoria de los delitos y la obligación (carga) de buscar y presentar las pruebas que acrediten la existencia de éstos, tal y como se desprende de lo dispuesto en el artículo 19, párrafo primero, particularmente cuando previene que el auto de formal prisión deberá expresar "los datos que arroje la averiguación previa, los que deben ser bastantes para comprobar el cuerpo del delito y hacer probable la responsabilidad del acusado"; en el artículo 21, al disponer que "la investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público"; así como en el artículo 102, al disponer que corresponde al Ministerio Público de la Federación la persecución de todos los delitos del orden federal, correspondiéndole "buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos". En ese tenor, debe estimarse que los principios constitucionales del debido proceso legal y el acusatorio resguardan en forma implícita el diverso principio de presunción de inocencia, dando lugar a que el gobernado no esté obligado a probar la licitud de su conducta cuando se le imputa la

comisión de un delito, en tanto que el acusado no tiene la carga de probar su inocencia, puesto que el sistema previsto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le reconoce, a priori, tal estado, al disponer expresamente que es al Ministerio Público a quien incumbe probar los elementos constitutivos del delito y de la culpabilidad del imputado." (No. Registro 186185, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XVI, agosto de 2002, tesis: P. XXXV/2002, página: 14)

Dicho principio de presunción de inocencia, cuyo establecimiento en forma implícita se reconoce en la Constitución, debe ser interpretado en forma concordante con el artículo 38; fracción II, de la propia Constitución Federal, el cual no ha sufrido reforma alguna.

En efecto, los artículos 1, 35, fracción I, y 38, fracción II, constitucionales, disponen:

"Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece ..."

***"Artículo 35. Son prerrogativas del ciudadano:
"I. Votar en las elecciones populares;"***

"Artículo 38. Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:

...

II. Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión;"

Como se advierte de los preceptos transcritos, los derechos fundamentales establecidos en la Constitución no pueden restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que la propia Ley Fundamental prevé; es prerrogativa del ciudadano mexicanos votar en las elecciones populares; tal derecho ciudadano, entre otros supuestos, se suspende por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde el auto de formal prisión.

El artículo 19, primer párrafo, de la Ley Fundamental, por su parte establece:

"Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de formal prisión en el que se expresarán: el delito que se impute al acusado; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que arroje la averiguación previa, los que deberán ser bastantes

para comprobar el cuerpo del delito y hacer probable la responsabilidad del indiciado.”

Así, el auto de formal prisión justifica la detención del inculpado, auto que deberá sujetarse a lo dispuesto en el precepto constitucional transcrito, debiendo justificar, entre otras cuestiones la probable responsabilidad del indiciado.

La interpretación de la suspensión del derecho fundamental del ciudadano de votar en las elecciones populares que prevé el artículo 38, fracción II, constitucional, desde el auto de formal prisión que exige para su dictado sólo la probable responsabilidad del inculpado, en forma concordante con el principio de presunción de inocencia, exige atender a la razón que llevó al Constituyente a establecer tal causa de suspensión, que es de orden práctico, a saber, la imposibilidad de llevar casillas electorales a prisión y de lo que ello implica, hacer campañas electorales en prisión y elegir a los funcionarios de casilla que deberán cumplir su función dentro de una prisión.

Atendiendo a esta razón de orden práctico, habría que concluir que la causa de suspensión en análisis exige que el indiciado efectivamente se encuentre privado de su libertad para que no pueda hacer efectivo su prerrogativa de votar en las elecciones populares, lo que excluye a quienes obtengan su libertad provisional.

Partiendo de esta interpretación, que armoniza el principio de presunción de inocencia con la suspensión del derecho

ciudadano a votar cuando se encuentre privado de su libertad en virtud de estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, desde la fecha del auto de formal prisión que justifica su detención, cabe concluir que el artículo 7, fracción I, del Código Electoral del Estado de Coahuila resulta inconstitucional porque impide el ejercicio de la prerrogativa de votar a los ciudadanos por el solo hecho de estar sujeto a proceso penal, a partir del auto de formal prisión, sin distinguir en el hecho relativo a que el procesado se encuentre o no efectivamente privado de su libertad, pues si se le otorgó la libertad provisional no se presentaría la razón que justifica la suspensión de tal derecho y que llevó al Constituyente a establecerla como tal en el artículo 38, fracción II, constitucional el cual, como se señaló, no ha sido reformado.

4) El reconocimiento de validez del artículo 105, fracción XXI, del Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza, contenida en el punto resolutive cuarto de la resolución plenaria, en términos de los razonamientos expuestos en la parte relativa al análisis de constitucionalidad de este precepto hecha en el considerando quinto, tema 20 “Atribuciones del Consejo General”, subtema “Registro de dirigentes federales”.

El artículo 105, fracción XXI, impugnado, dispone:

“El Consejo General tendrá las atribuciones siguientes:

...

XXI. Registrar los nombramientos de los representantes que las dirigencias estatales de los partidos políticos hayan designado para integrar el Instituto y los comités distritales y municipales electorales, así como los de sus dirigentes federales, estatales y municipales.”

Considero que debe declararse la invalidez de la porción normativa que señala “así como de los de sus dirigentes federales”, en virtud de ser contrario al principio de certeza, pues no existe razón válida que justifique el registro a nivel estatal de los dirigentes federales de los partidos políticos, cuando ello es competencia de la autoridad federal.

En efecto, el artículo 129, inciso i), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece como atribución de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, cuyo Director integra la Junta General Ejecutiva que es un órgano central del Instituto Federal Electoral, la siguiente:

“i) Llevar el libro de registro de los integrantes de los órganos directivos de los partidos políticos y de sus representantes acreditados ante los órganos del Instituto a nivel nacional, local y distrital, así como el de los dirigentes de las agrupaciones políticas;”

Partiendo de lo anterior, es claro que carece de sustento legal el exigir un registro ante la autoridad local de los dirigentes

federales de los partidos políticos, pues si ya cuentan con registro ante la autoridad federal competente, no tiene por qué duplicarse éste ante la autoridad legal y el incumplimiento a ello no podría dar lugar a desconocer el registro efectuado ante la autoridad federal competente.

Ante ello, es claro que la norma impugnada en la porción normativa señalada, produce incertidumbre en cuanto al registro de los dirigentes federales de los partidos políticos, en contravención al artículo 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer un requisito que cuestiona la claridad y seguridad de las reglas a que está sujeta la actuación de las autoridades locales en el proceso electoral y la de los partidos políticos participantes.

5) El reconocimiento de validez del artículo 318, fracción II, del Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza, contenida en el punto resolutivo cuarto de la resolución plenaria, en términos de los razonamientos expuestos en la parte relativa al análisis de constitucionalidad de este precepto hecha en el considerando quinto, tema 25 “Régimen de competencias derivado del artículo 134 constitucional”.

Considero que el artículo 318, en su integridad, es inconstitucional y, por tanto, debió declararse su invalidez.

En efecto, este precepto establece:

“Constituyen infracciones al presente Código de las autoridades o los servidores públicos, según sea el caso, de cualquiera de los órdenes de gobierno federales, estatales y municipales; órganos autónomos, y cualquier otro ente público:

I. La omisión o el incumplimiento de la obligación de prestar colaboración y auxilio o de proporcionar, en tiempo y forma, la información que les sea solicitada por los órganos del Instituto.

II. La difusión, por cualquier medio, de propaganda gubernamental dentro del período que comprende desde el inicio de las campañas electorales hasta el día de la jornada electoral inclusive, con excepción de la información relativa a servicios educativos y de salud, o la necesaria para la protección civil en casos de emergencia.

III. El incumplimiento del principio de imparcialidad establecido por el artículo 134 de la Constitución de la República, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, entre los aspirantes, precandidatos o candidatos durante los procesos electorales.

IV. Durante los procesos electorales, la difusión de propaganda, en cualquier medio de comunicación social, que contravenga lo dispuesto por el séptimo párrafo del artículo 134 de la Constitución.

V. La utilización de programas sociales y de sus recursos, del ámbito federal, estatal o municipal, con la finalidad de inducir o coaccionar a los

ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato.

VI. El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en este Código.”

El anterior artículo vulnera el artículo 41, constitucional que establece en su fracción III, apartado D, al Instituto Federal Electoral como la autoridad competente para sancionar las infracciones a lo dispuesto en dicha fracción, relativa al uso de los medios de comunicación social para propaganda política o electoral.

Además, como lo señalé en el diverso voto particular que formulé en la acción de inconstitucionalidad 30/2004 resuelta por el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el veinticuatro de febrero de dos mil cinco, al cual remito, la determinación de las atribuciones y obligaciones de las autoridades administrativas federales y lo relativo a las faltas de los servidores públicos de la Federación, son materias reservadas expresamente al Congreso de la Unión, por lo que los Estados, al hacer uso de las facultades que la Carta Magna les confiere para que en sus Constituciones y leyes regulen todo lo relativo a los procesos electorales locales, estableciendo los delitos y faltas en material electoral y las sanciones procedentes, deben limitarse al ámbito local y a los funcionarios locales, sin que puedan excederse invadiendo facultades expresas del Congreso de la Unión. Los Congresos locales no pueden establecer obligaciones en materia electoral a cargo de las autoridades federales aun cuando se refieran a los procesos electorales locales como las

señaladas en el precepto reclamado, verbigracia, la de prestar colaboración y auxilio o de proporcionar, en tiempo y forma, la información que les sea solicitada por los órganos del Instituto Electoral Estatal, ni siquiera con el pretexto de garantizar la imparcialidad de los procesos electorales locales y, al hacerlo, invade la esfera de atribuciones reservada a la Federación.

Por otra parte, se advierte que el Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza no contiene las sanciones correspondientes a las infracciones que establece este precepto, lo que es contrario al principio de certeza.

En efecto, el artículo 323, establece:

“Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente:

A. Respecto de los partidos políticos:

I. Con amonestación pública.

II. Con multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para la capital del Estado, según la gravedad de la falta.

...

B. Respecto de los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular:

I. Con amonestación pública.

II. Con multa de hasta cinco mil días de salario mínimo general vigente para la capital del Estado.

...

C. Respecto de los ciudadanos, de los dirigentes y afiliados a los partidos políticos, o de cualquier persona física o moral:

I. Con amonestación pública.

...

D. Respecto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:

I. Con amonestación pública.

...

E. Respecto de las organizaciones sindicales, laborales o patronales, o de cualquier otra agrupación con objeto social diferente a la creación de partidos políticos, así como sus integrantes o dirigentes, en lo relativo a la creación y registro de partidos políticos:

I. Con amonestación pública.

II. ...”

De la lectura del artículo 323 transcrito deriva que en él se establecen las diversas sanciones que procederá imponer por las infracciones señaladas en los artículos precedentes, sin incluir dentro de sus diversos apartados a los supuestos a que se refiere el artículo 318, a saber las infracciones cometidas por las autoridades o los servidores públicos, según sea el caso, de cualquiera de los órdenes de gobierno federales, estatales y municipales; órganos autónomos, y cualquier otro ente público.

En efecto, en su apartado A establece las sanciones respecto de los partidos políticos; en el B, de los aspirantes,

precandidatos o candidatos a cargo de elección popular; en el C, de los ciudadanos, dirigentes y afiliados a los partidos políticos, o de cualquier persona física o moral; en el D respecto de los observadores electorales u organizaciones de observadores electorales; y, en el E, de las organizaciones sindicales, laborales o patronales, o de cualquier otra agrupación con objeto social diferente a la creación de partidos políticos, así como sus integrantes o dirigentes, en lo relativo a creación y registro de partidos políticos.

Por tanto, este precepto no establece las sanciones correspondientes a servidores públicos o autoridades.

El artículo 324 del Código impugnado establece:

“Cuando las autoridades federales, estatales o municipales incumplan los mandatos de la autoridad electoral, no proporcionen en tiempo y forma la información que les sea solicitada, o no presten el auxilio y colaboración que les sea requerida por los órganos del Instituto, se estará a lo siguiente:

I. Conocida la infracción, la Secretaría Ejecutiva integrará un expediente que será remitido al superior jerárquico de la autoridad infractora, para que éste proceda en los términos de ley.

II. El superior jerárquico a que se refiere el párrafo anterior deberá comunicar al Instituto las medidas que haya adoptado en el caso.

III. Si la autoridad infractora no tuviese superior jerárquico, el requerimiento será turnado a la Auditoría Superior del Estado, a fin de que se proceda en los términos de las leyes aplicables.”

El precepto transcrito sólo establece el procedimiento a seguir en el caso de la infracción prevista en la fracción I del artículo 318, relativa a la omisión de prestar colaboración y auxilio o de proporcionar la información solicitada por órganos del Instituto Electoral local, no así de sus demás fracciones, y no prevé sanción alguna sino exclusivamente el procedimiento a seguir

Consecuentemente, es claro que el artículo 318 impugnado vulnera el principio de certeza jurídica al establecer infracciones por parte de las autoridades o servidores públicos de cualquiera de los órdenes de gobierno, sin preverse la sanción o sanciones correspondientes a las diversas infracciones que prevé.

6) El reconocimiento de validez del artículo 323, apartado A, fracción V, del Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza, contenida en el punto resolutivo quinto de la resolución plenaria, en términos de la interpretación conforme a la Constitución realizada en la parte relativa al análisis de constitucionalidad de este precepto contenida en el considerando quinto, tema 19 “Acceso a tiempos de radio y televisión”.

El artículo 323, apartado A, fracción V, impugnado, dispone:

“Las infracciones señalados en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente:

A. Respecto de los partidos políticos:

...

V. La violación a lo dispuesto en la fracción XIV del artículo 40 de este Código se sancionará con multa; durante las precampañas y campañas electorales, en caso de reincidencia, se podrá sancionar con la suspensión inmediata de la propaganda política contraria a derecho prevista en el Título Cuarto del Acceso a los Medios de Comunicación de este ordenamiento, así como la remisión del expediente a la Comisión respectiva del Instituto Federal Electoral, para que resuelva lo conducente.”

En la resolución plenaria se reconoce la validez de esta disposición bajo la consideración de interpretar que su contenido debe entenderse que no se refiere en ningún caso a infracciones que se cometan a través de radio y televisión, toda vez que en esos supuestos el Instituto Federal Electoral tiene una competencia exclusiva de acuerdo con el artículo 41, fracción III, Apartado D, de la Constitución Federal.

En torno al precepto en análisis existió mayoría de seis votos de los Ministros integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de que debía declararse la invalidez total de la fracción V del apartado A del artículo 323, mayoría no apta para lograr una declaración de invalidez (y que

llevó a dos Ministros a cambiar el sentido de su voto para lograr una interpretación conforme con la Constitución Federal del precepto).

Dentro de los votos que se pronunciaron por la invalidez total de la fracción impugnada, se encuentra el mío y se apoya en los razonamientos que a continuación se expresan.

La fracción XIV del artículo 40 a que se refiere la fracción V, apartado A del artículo 323 dispone:

“Son obligaciones de los partidos políticos:

...

XIV. Abstenerse en su propaganda política o electoral de cualquier expresión que denigre a las instituciones y a los partidos o que calumnie a las personas.”

Ahora bien, el artículo 41, fracción III, constitucional establece:

“...

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

...

III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.

Apartado A. El Instituto Federal Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, de acuerdo con lo siguiente y a lo que establezcan las leyes:

...

Apartado B. Para fines electorales en las entidades federativas, el Instituto Federal Electoral administrará los tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate, conforme a lo siguiente y a lo que determine la ley:

...

Apartado C. En la propaganda política o electoral que difundan los partidos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas.

...

Apartado D. Las infracciones a lo dispuesto en esta base serán sancionadas por el Instituto Federal Electoral mediante procedimientos expeditos, que podrán incluir la orden de cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión, de

concesionarios y permisionarios, que resulten violatorias de la ley.”

Como se advierte del precepto constitucional transcrito, en el Apartado D se establece la autoridad a quien corresponde sancionar las infracciones a lo dispuesto en “esta base”, a saber el Instituto Federal Electoral, y la forma en que lo hará, esto es, mediante procedimientos expeditos que podrán incluir la orden de cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión. Ahora bien, la base a que se refiere es la fracción III, que comprende los Apartados A a D, pues en el segundo párrafo del artículo se establece que la renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones que sujeta a las bases que se contienen en sus diversas fracciones, por lo que cada fracción constituye una base a la que deben sujetarse las elecciones.

Por tanto, la facultad de sancionar las infracciones previstas en la fracción III, que se refiere a los medios de comunicación social, corresponde al Instituto Federal Electoral, conforme a lo señalado en el Apartado D de dicha fracción.

El análisis de los diversos Apartados de dicha fracción, permite advertir que si bien algunas de ellas hacen expresión precisa de radio y televisión, concretándose a estos medios de comunicación social, otras no tienen tal especificación, como claramente deriva del Apartado C, el cual alude a la propaganda política o electoral que difundan los partidos políticos, y que señala, en iguales términos que la fracción XIV del artículo 40 del

Código Electoral del Estado de Coahuila cuya infracción sanciona la fracción V del apartado A del artículo 323 impugnado, que en la propaganda política o electoral que difundan los partidos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los partidos o que calumnien a las personas, de lo que cabe colegir que es facultad del Instituto Federal Electoral, en términos de lo dispuesto en el Apartado D de la fracción III del artículo 41 constitucional.

Consecuentemente el artículo 323, apartado A, fracción V del Código Electoral del Estado de Coahuila, al facultar al Instituto Electoral de la entidad para sancionar a los partidos políticos, con la posibilidad de suspender la propaganda política en caso de reincidencia durante las precampañas y las campañas, resulta violatorio del artículo 41, fracción III, Apartado D, constitucional, el cual no establece distinción alguna en torno al medio de comunicación social en que se difunda la propaganda, por lo que no puede limitarse a radio y televisión.

II. Por otra parte, formulo voto concurrente en relación a lo siguiente:

1) Se concuerda con el reconocimiento de validez de los artículos 161 y 162 del Código Electoral del Estado de Coahuila contenido en el punto resolutivo cuarto de la resolución plenaria, conforme a los razonamientos expuestos en la parte relativa al estudio de constitucionalidad de estas normas hecho en el considerando quinto, tema 19 “Acceso a tiempos de radio y televisión”, esto es, en cuanto se crea la Comisión de Acceso a

los Medios de Comunicación y se le confieren una serie de atribuciones, respectivamente, pero se considera que en la resolución debe incluirse la interpretación de los preceptos en cuanto a la función operativa de este Comité en relación con el Consejo General del Instituto Electoral Estatal, pues al aludir en las fracciones V, VI y VII del artículo 162 al Consejo General no se precisa si se refiere al del Instituto Electoral Federal o al Estatal, por lo que se considera que es necesario aclarar que alude al de carácter local, a fin de que no se suscite duda en torno, por una parte, a la condición subordinada de la Comisión de Acceso a los Medios de Comunicación al Instituto Federal Electoral como único órgano competente de acuerdo con la Constitución Federal para establecer las pautas, tiempos y condiciones de acceso de los partidos políticos a radio y televisión y, por la otra, a la forma en que se llevarán a cabo las atribuciones que se contemplan.

Para sustentar la interpretación en tal sentido, debe tenerse en cuenta lo dispuesto en el artículo 162, fracción I, del Código Electoral impugnado, en relación con lo previsto en el artículo 70 del propio Código, que son del siguiente tenor:

“Artículo 162.- La Comisión de Acceso a los Medios de Comunicación tendrá las siguientes atribuciones:

I. Ser el enlace permanente con el Instituto Federal Electoral para la coordinación de las labores relacionadas con el acceso a radio y televisión para partidos políticos y el Instituto.”

“Artículo 70.- El Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Coahuila y los partidos políticos legalmente acreditados ante éste, tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social conforme a las normas establecidas en el apartado B, de la base III, del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El Instituto Federal Electoral será autoridad única para la administración de los tiempos que les correspondan en radio y televisión.

El Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Coahuila deberá solicitar al Instituto Federal Electoral, para que resuelva lo conducente sobre el tiempo de radio y televisión que requiera para el cumplimiento de sus fines.

El Instituto local propondrá al Instituto Federal Electoral las pautas que correspondan a los tiempos que éste le asigne y entregará los materiales con los mensajes para su difusión en radio y televisión.”

La interpretación relacionada de ambos preceptos permite concluir que al ser la Comisión de Acceso a los Medios de Comunicación el enlace permanente con el Instituto Federal Electoral para la coordinación en lo referente al acceso a radio y televisión, es claro que en las atribuciones que de tal Comisión se precisan en las fracciones V, VI y VII del artículo 162 al aludirse al

Consejo General, se refiere al estatal, que, a su vez lo va a proponer al Instituto Federal Electoral. Las atribuciones conferidas en tales fracciones a la Comisión de Acceso a los Medios de Comunicación son:

“V. Elaborar y presentar al Consejo General el catálogo de televisoras y radiodifusoras para la asignación del tiempo que corresponda a los partidos políticos en dichos medios, conforme a lo establecido en la Constitución General de la República y lo dispuesto en este Código.

VI. Elaborar y presentar al Consejo General el método a utilizar para la realización de los monitoreos de los medios de comunicación durante las precampañas y campañas, respecto de los programas noticiosos, entrevistas y cualquier participación de los partidos políticos y sus candidatos.

VII. Elaborar y presentar al Consejo General las pautas para la asignación del tiempo que corresponda a los partidos políticos en dichos medios, conforme a lo establecido en la Constitución General de la República y lo dispuesto en este Código.”

Por tanto, la Comisión de Acceso a los Medios de Comunicación, en su función de enlace con el Instituto Federal Electoral, deberá elaborar y presentar al Consejo General Estatal:

a) el catálogo de televisoras y radiodifusoras para la asignación

del tiempo que corresponda a los partidos políticos en tales medios de comunicación, b) las pautas para tal asignación; y c) el método a utilizar para los monitoreos de los medios de comunicación durante precampañas y campañas.

Esto es, no puede entenderse que con tales atribuciones el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Coahuila pueda invadir las atribuciones que corresponden al Instituto Federal Electoral en materia de radio y televisión, pues en las fracciones en análisis claramente se establece que las atribuciones que en ellas se prevén se realizarán conforme a lo establecido en la Constitución General de la República que en su artículo 41, base III, apartado B, que contempla al Instituto Federal Electoral como la autoridad encargada de la administración de los tiempos en radio y televisión, y como lo reconoce el artículo 70 del Código Electoral de la entidad.

Partiendo de ello, es claro que las atribuciones establecidas en el artículo 162, fracciones V, VI y VII, del Código impugnado sólo tienen por finalidad el regular la operación en la entidad de las funciones que en ellas se precisan, a saber, es el Consejo General del Instituto local el que presentará al Instituto Federal Electoral las pautas para la asignación del tiempo que corresponda a los partidos políticos en radio y televisión, el catálogo de televisoras y radiodifusoras y el método a utilizar para los monitoreos durante campañas y precampañas, conforme al trabajo que realiza la Comisión de Acceso a los Medios de Comunicación que, incluso, se integra por tres Consejeros

Electorales Propietarios, como enlace permanente para tales efectos con el Instituto Federal Electoral.

Por tal razón, al aludirse en las fracciones V, VI y VII del artículo 162 al Consejo General debe entenderse que se refiere al local y no al federal, a fin de que sea el éste el que presente al Instituto Federal Electoral el trabajo realizado por la Comisión, interpretación que tiene claro sustento si se relaciona con lo preceptuado en el artículo 70 del propio Código Electoral impugnado y con la sujeción del ejercicio de las atribuciones a lo dispuesto en la Constitución Federal que prevé al Instituto Federal Electoral como la autoridad encargada de la administración de los tiempos en radio y televisión a que tienen derecho los partidos políticos, en los términos en que ha quedado analizado.

2) Se comparte la decisión de reconocer la validez del artículo 50, fracción VIII, del Código Electoral impugnado contenida en el punto resolutivo cuarto de la resolución plenaria, conforme a los razonamientos expuestos en la parte relativa al estudio de constitucionalidad de esta norma hecho en el considerando quinto, tema 22 “Vulneración de límites al financiamiento”, esto es, en cuanto se determina que no vulnera el monto máximo de aportaciones de simpatizantes de partidos políticos, cuya suma total no excederá el diez por ciento del tope de gastos de campaña que se determine para la elección de gobernador establecido en el artículo 116, fracción IV, inciso h), constitucional, al prever que cada partido político podrá obtener como financiamiento, por los conceptos a que se refiere el mismo artículo que regula el financiamiento no público, con excepción de

la previsto en la fracción VII (financiamiento por aportaciones de organismos ejecutivos a sus comités nacionales), hasta el 99% anual, del monto que le corresponda por concepto de financiamiento público ordinario, así como para actividades de capacitación y fortalecimiento estructural y, asimismo, el 99% del financiamiento tendiente a la obtención del sufragio. Lo anterior partiendo de que la norma impugnada no está tomando como referencia de ese 99% el tope de los gastos de campaña, sino el monto del financiamiento público que le corresponda.

Sin embargo, se considera que en la resolución plenaria se omite dar contestación al planteamiento que puede derivarse de la lectura integral y armónica de los conceptos de invalidez planteados en torno a que el precepto impugnado vulnera el principio de prevalencia del financiamiento público sobre el privado.

En efecto, dicho principio, se encuentra consagrado a nivel federal en el artículo 41, primer párrafo constitucional, al señalar:

“La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equilibrada con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.”

Dicho principio también opera a nivel local, pues aun cuando el artículo 116 constitucional no lo establece expresamente, pero deriva de su espíritu y de la clara intención del Constituyente reformador de mantener la homegeneidad básica de los principios en el sistema electoral mexicano considerado como un conjunto armónico en sus ámbitos de aplicación y de validez.

En efecto, en el proceso que dio lugar al decreto que reformó los artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122 y adicionó el artículo 134, derogando un párrafo al artículo 97 constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2007, concretamente en la exposición de motivos, se señaló:

“...El primer objetivo es disminuir en forma significativa el gasto en campañas electorales, lo que se propone alcanzar mediante la reducción del financiamiento público, destinado a tal propósito: en un setenta por ciento en las elecciones en que solamente se renueva la Cámara de Diputados, y del cincuenta por ciento en las elecciones en que se renuevan el Poder Ejecutivo y las dos Cámaras del H. Congreso de la Unión.

Una nueva forma de cálculo del financiamiento público anual para actividades ordinarias de los partidos políticos hará posible que no siga creciendo, como ha sido hasta ahora, con motivo del incremento en el número de partidos políticos nacionales. La forma propuesta permite claridad y transparencia sobre el costo que el sistema de

partidos, es decir una parte fundamental del sistema democrático, implica para la sociedad.

...

Pero, además, se proponen límites mucho menores a los hoy vigentes para el financiamiento privado que pueden obtener los partidos políticos, lo que, de aprobarse, se reflejaría en una reducción de más del 85 por ciento en el monto absoluto que cada partido podría recibir anualmente por esos conceptos.

La Iniciativa avanza en la atención directa de un aspecto que preocupa a la sociedad y a todos los partidos políticos: el riesgo de que intereses ilegales o ilegítimos, a través del dinero, puedan influir en la vida de los partidos y en el curso de las campañas electorales...”

En el Dictamen de la Cámara de Senadores, que fungió como Cámara de origen, se manifestó:

“... Respecto a la segunda adición propuesta en la nueva redacción, es procedente hacer notar que plantea fijar un monto máximo a las aportaciones de simpatizantes partidistas, es decir al financiamiento privado de los partidos políticos, equivalente a diez por ciento del tope de gastos establecido para la elección de Presidente de la República en la elección inmediata anterior. Con ello, se reduce significativamente el monto que

cada partido podrá recibir por este concepto. En efecto, al día de hoy, conforme a la norma establecida por la ley, ese monto es de casi 270 millones de pesos al año para cada partido; al modificarse la base para su cálculo, se produciría su reducción a una cifra de alrededor de 65 millones de pesos, si el tope de gastos para la campaña presidencial permaneciera en el nivel de 2006, pero es evidente que en la legislación secundaria el Congreso de la Unión habrá de ajustar a la baja los criterios para su determinación por el Consejo General del IFE, en congruencia con la sustancial reducción que se propone en este Dictamen para el financiamiento público de campañas electorales, de modo que se estima que el monto máximo de financiamiento privado para cada partido, anual, no será mayor a 40 millones de pesos, una reducción de alrededor del 85 por ciento respecto a lo actual.

...

En el artículo 116, fracción IV, se proponen modificaciones y adiciones a sus diversos incisos para que las reformas antes analizadas a los artículos 41 y 99 tengan correspondencia en las constituciones y leyes electorales de los estados. El objetivo es muy preciso: mantener la homogeneidad básica de las normas jurídicas aplicables en el sistema electoral mexicano,

considerado como un conjunto armónico en sus ámbitos de aplicación y validez.

Las Comisiones Unidas coinciden en tal propósito y por tanto consideran que son de aprobarse las reformas a los incisos que enseguida se enlistan, para quedar cada uno de ellos como se indica...”

Como se advierte del anterior dictamen de la Cámara de Senadores, que fungió como Cámara de Origen, y que fue aprobado en esta propuesta por la Cámara de Diputados Revisora, las reformas y adiciones propuestas a la fracción IV del artículo 116 tuvieron por finalidad dar coincidencia a la normativa federal y local, esto es que las reformas a los artículos 41 y 99 constitucionales tuvieran correspondencia en las Constituciones y leyes electorales de los Estados.

En la exposición de motivos claramente se resaltó que un aspecto que preocupa a la sociedad y a todos los partidos políticos es el riesgo de que intereses ilegales o ilegítimos, a través del dinero, puedan influir en la vida de los partidos y en el curso de las campañas electorales.

Es claro que esta preocupación es la que animó al establecimiento del principio de prevalencia de los recursos públicos sobre los de origen privado en el financiamiento a los partidos políticos, principio que tiene plena operatividad para el ámbito local, en tanto no tiene por qué hacerse distinción en su aplicabilidad a nivel federal y estatal, atendiendo no sólo a la máxima de que donde existe la misma razón debe existir la

misma disposición, sino también a la expresa manifestación del Órgano Reformador de la Constitución de homogeneizar los principios que rigen el sistema electoral en el país.

Además, el Tribunal Pleno ya ha establecido criterio en el sentido de la pertinencia de acudir a los principios rectores y valores democráticos para el análisis de constitucionalidad de las normas en materia electoral, como se advierte de la siguiente tesis:

“MATERIA ELECTORAL. PARA EL ANÁLISIS DE LAS LEYES RELATIVAS ES PERTINENTE ACUDIR A LOS PRINCIPIOS RECTORES Y VALORES DEMOCRÁTICOS PREVISTOS EN LOS ARTÍCULOS 41 Y 116, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que para el análisis de las leyes electorales es pertinente acudir a los principios rectores y valores democráticos previstos en los artículos 41 y 116, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como puntos de partida de los criterios de validez que orientan el examen de ese tipo de normas, pues para verificar el apego de las leyes secundarias a la Norma Fundamental, además de atender a lo que ésta textualmente establece, también deben observarse los postulados esenciales que contiene, los cuales sirven de guía para cimentar ulteriores

razonamientos que integren un orden jurídico armónico, el cual guardará uniformidad y consistencia en relación con los fines que persigue el sistema electoral mexicano. Por tanto, es irrelevante que algunas disposiciones que contienen esos principios rectores y valores democráticos no sean exactamente aplicables al caso concreto por referirse a supuestos jurídicos diversos, ya que la concisión de dichas normas impide reiterar literalmente dichos conceptos fundamentales a cada momento, de manera que corresponde al Máximo Tribunal del país extraerlos de los preceptos constitucionales para elevarlos a categorías instrumentales o finales de interpretación, de modo tal que la propia Constitución sea la causa eficiente de toda resolución, no únicamente por su semántica, sino también conforme a sus propósitos.” (No. Registro 175294, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIII, Abril de 2006, tesis: P. XXXVII/2006, página 646)

Consecuentemente, considero que atendiendo a la plena operancia del principio de prevalencia de los recursos públicos sobre los de origen privado en el financiamiento de los partidos políticos, debió procederse al análisis del cumplimiento de dicho principio por parte de la norma impugnada, artículo 50, fracción VIII, del Código Electoral del Estado de Coahuila, atendiendo a la

lectura integral y causa de pedir de los conceptos de invalidez
planteados.

MINISTRO SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO.