

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

61/2008

Mediante escritos presentados el 12 y 13 de febrero de 2008, los partidos políticos nacionales Convergencia, del Trabajo, Nueva Alianza, Alternativa Socialdemócrata y Verde Ecologista de México, promovieron cada uno de ellos, acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en donde todos coincidieron en solicitar la invalidez de diversos artículos del Decreto por el que se expidió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales,¹ y señalaron como responsables del mismo a los órganos que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas, esto es las Cámaras de Senadores y Diputados y el Presidente de la República, respectivamente.

¹ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de enero de 2008, el cual abroga el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 15 de agosto de 1990.

El 12 de febrero de 2008, el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 61/2008 y los días subsecuentes, decretó la acumulación a la misma de las acciones de inconstitucionalidad 62/2008, 63/2008: 64/2008 y 65/2008. Asimismo, designó por razón de turno, al Ministro José Fernando Franco González Salas, para que fungiera como instructor del procedimiento y formulara el proyecto de resolución respectivo.

Una vez recibidos los informes solicitados al titular del Ejecutivo Federal, a las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, así como los alegatos formulados por el procurador general de la República, se instruyó el procedimiento, el cual fue resuelto por el Alto Tribunal en sesión de 8 de julio de 2008.

1. CONCEPTOS DE INVALIDEZ EXPRESADOS POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS PROMOVENTES

Debido a la coincidencia en los conceptos de invalidez hechos valer por los diversos partidos que interpusieron estas acciones, el Alto Tribunal reunió sus argumentos en los siguientes temas:

a) Violaciones al procedimiento legislativo, establecido en la Ley para la Reforma del Estado y a la garantía de audiencia contenida en el artículo 14 constitucional, por la aprobación y promulgación del Código Federal de Procedimientos e Instituciones Electorales

Los demandantes expresaron que si bien la iniciativa del proyecto del Decreto impugnado había sido turnada a todos los

partidos políticos y suscrita por los legisladores de los diversos grupos parlamentarios integrantes de la LX Legislatura del Congreso de la Unión, no se había alcanzado el consenso al interior de la Comisión Ejecutiva para la Negociación y Construcción de Acuerdos de dicho Congreso, y con ello se violaba lo dispuesto en el artículo 8o. de la Ley para la Reforma del Estado,² el cual precisa que para que la mencionada Comisión pueda sesionar, deberán reunirse las dos terceras partes de sus miembros, y que las decisiones y los acuerdos deberán tomarse por el máximo consenso posible de los presentes, lo que no se había llevado a cabo y, con ello, se desconoció la participación de las minorías representadas en el Congreso de la Unión, pues no fueron escuchadas.

Además, señalaron que la aprobación del decreto reclamado no había cumplido con el principio de inmediatez que debía existir entre la aprobación y la promulgación de una ley ya que había sido aprobado por la Cámara de Origen, el día 5, y por la Cámara Revisora, el 11, ambos de diciembre de 2007 y se había publicado en el *Diario Oficial de la Federación* hasta el 14 de enero de 2008.

Mencionaron que, por otra parte, la iniciativa del decreto se había presentado el 31 de agosto de 2007 y fue turnada en el último día de sesiones de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, lo cual constituía una violación al artículo 135 de la Constitución Federal, puesto que ese precepto no faculta a esta Comisión para conocer de iniciativas de reformas a la Constitución, sino únicamente para hacer el

² Promulgada el 13 de abril del 2007.

cómputo de los votos de las legislaturas y declarar la aprobación de las adiciones o reformas constitucionales.

b) El decreto impugnado, al excluir las denominadas candidaturas ciudadanas, vulnera la garantía de que goza todo ciudadano de participar para votar y ser votado

Sobre este tema, dijeron que la nueva ley, al establecer expresamente que los mexicanos que no militen o simpaticen con algún partido político, no pueden intervenir libremente para su postulación a un puesto de elección popular, excluye la participación de las candidaturas ciudadanas en la vida política de nuestro país y, con ello, se conculca el derecho fundamental de participación política.

Sostuvieron que la garantía de que goza todo ciudadano de participar para votar y ser votado está sujeta a condiciones de igualdad, a fin de que todos los sujetos gocen de las mismas oportunidades, lo que se encuentra reconocido en los tratados internacionales de derechos humanos suscritos y ratificados por el Estado mexicano, en particular con los artículos 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como con la interpretación que de los mismos han hecho los órganos encargados de su aplicación.

c) Se violan los principios de libertad de asociación y participación política, al imponer un nuevo régimen legal de coaliciones

Precisaron que el artículo 96, numeral 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, afecta la libertad

de asociación al establecer condiciones inconstitucionales a las coaliciones.

El artículo 95, numerales 9 y 10, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, coarta los principios de libre participación y de asociación política y atenta contra el principio de certeza electoral al denominar como coalición lo que en realidad es una candidatura común, ya que cada partido participa de manera individual en la boleta electoral, con su emblema, con sus programas, principios e ideas y recibe votos de manera directa. A su vez, que es contradictorio con el derecho a formar coaliciones, al prohibir que exista un emblema de la misma, que la diferencie y distinga de las demás organizaciones participantes en la elección.

También señalaron que el nuevo régimen legal de coaliciones impide que la emisión del sufragio sea libre, directa e intransferible al disponer la transferencia del porcentaje de la votación necesario para que cada uno de los partidos que conforman la coalición pueda mantener el registro, e impedir que sean los partidos coaligados los que pacten libremente la manera en que se distribuirán los votos.

De tal manera que el nuevo régimen desnaturaliza el propósito esencial de las coaliciones, que es la suma de fuerzas políticas para actuar como un solo partido en un proceso electoral determinado, con candidatos, emblema y estrategias compartidas, por lo que se violan los principios consagrados en los artículos 1o., 4o., 5o., 6o., 7o., 9o., 35, 40 y 41, todos de la Constitución Federal.

d) El nuevo régimen de acceso a la radio y televisión, vulnera el principio democrático de representatividad, y el derecho de los ciudadanos a conocer a las diferentes fuerzas políticas, en igualdad de circunstancias

Respecto al artículo 49, numeral 4, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, al prohibir éste en forma determinante la contratación de propaganda a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular, violenta gravemente las garantías de libertad de expresión, comunicación e información establecidas en los artículos 6o. y 7o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales suscritos por nuestro país.

Que el nuevo régimen de acceso a la radio y televisión, al establecer que una vez distribuido el 30% del tiempo en radio y televisión en forma igualitaria, el 70% restante se distribuirá en proporción al número de votos que hayan obtenido las diversas fuerzas políticas en la elección anterior de diputados federales, vulnera el principio democrático de representatividad, en el sentido de que las elecciones dejan de ser auténticas y equitativas, requisito establecido por los artículos 39 y 40 de la Constitución General de la República, y se pierde el derecho de los ciudadanos a conocer a las diferentes fuerzas políticas, en igualdad de circunstancias.

Además, resaltaron que el artículo 236, numeral 1, incisos a), c) y d) y numeral 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, al prohibir la colocación o fijación de propaganda electoral en elementos del equipamiento

urbano, al restringir los lugares de uso común para su colocación, y exigir la utilización de sólo material plástico reciclable en su propaganda electoral impresa, es inconstitucional porque todo lo anterior impide la libre expresión de los partidos políticos sin justificación, porque no están dirigidas a preservar el respeto a la vida privada, a la moral o a la paz pública.

e) La exclusión del financiamiento público por concepto de actividades específicas, violenta los artículos 14, 16, 41, fracciones I, y II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Los promoventes argumentaron que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales violenta el artículo 41 constitucional al dejar de aplicar el financiamiento público, como se venía haciendo, de forma proporcional y equitativa acorde al principio de seguridad jurídica, esto es, cubrir el 75% de la erogación de las actividades específicas realizadas, previa aprobación de las mismas. En cambio, en su lugar, se otorga a los partidos políticos, recursos públicos por un monto total anual equivalente al 3% del que corresponda a las actividades ordinarias, el cual será distribuido en proporción del 30% en forma igualitaria y 70% en relación a la votación nacional emitida que hubiese obtenido uno de ellos, lo que favorece directamente a los partidos mayoritarios que aprobaron dicha reforma; e impide a los pequeños continuar en el ejercicio de las actividades específicas en la forma, cantidad y calidad en que lo venían haciendo. Así, al excluir ese rubro del financiamiento público, se trastoca el principio de seguridad jurídica y los principios rectores del derecho electoral.

f) La exclusión de las Agrupaciones Políticas Nacionales del financiamiento público ordinario, vulnera los artículos 14, 16, 41, fracción V, párrafo noveno, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

En relación con las agrupaciones políticas nacionales, mencionaron que son formas de asociación ciudadana que coadyuvan al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como a la creación de una opinión pública mejor informada; que representan la unión de diversos grupos sociales y que buscan un espacio de participación distinto al ofrecido por los partidos políticos. Que su registro las obliga a tener proyectos con dimensión nacional dirigidos a los ciudadanos, y que no tienen como tarea primordial la conquista del poder, sino la construcción de una ciudadanía mejor informada y capacitada en la democracia.

Por lo que excluir a estas agrupaciones del financiamiento público, se violentan disposiciones de orden constitucional al modificar, alterar y disminuir derechos fundamentales. Además de que es una medida retroactiva que afecta derechos ya adquiridos y que también vulnera los principios de certeza y de seguridad jurídica, al no aclarar en qué consisten los derechos y prerrogativas de esas agrupaciones ni el financiamiento público al que refieren.

g) Afectación retroactiva a la garantía de libre asociación

Afirmaron que el artículo 28, primer párrafo, del nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, afecta gravemente el derecho constitucional de la libre asociación de los ciudadanos, al establecer que la creación de partidos

políticos sólo podrá ocurrir hasta pasados 6 años después de una elección presidencial, y no al término de cada elección federal, como anteriormente ocurría, lo que traerá como consecuencia que únicamente puedan participar aquellos interesados en formar un partido político en una elección intermedia, en la que sólo se renueva la Cámara de Diputados, mas no así en las elecciones donde se renueva el Senado de la República y el Poder Ejecutivo Federal, lo cual implica una afectación retroactiva a la garantía a la libre asociación y del derecho que los ciudadanos tenían antes para formar partidos políticos.

h) Inconstitucionalidad de los requisitos de elegibilidad que regulen los estatutos de los partidos

Sobre este punto, manifestaron que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, al permitir que en los estatutos partidarios impongan a las candidaturas condiciones no previstas en la ley, transgrede el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal, el cual prevé como prerrogativa del ciudadano el ser votado para todos los cargos de elección popular, si reúne las calidades establecidas en la ley. De tal manera que los partidos no están facultados para limitar los derechos políticos fundamentales en sus estatutos, pues sólo el legislador puede hacerlo.

Por tanto, el principio de la reserva de ley aplicado al derecho fundamental de ser votado se traduce en que sólo la Constitución puede restringir los derechos de las personas, idea que se recoge desde la Declaración de los Derechos del Hombre y que consolida el sistema democrático, esto es, los derechos fundamentales no pueden ser restringidos en los estatutos de los partidos.

i) Los requisitos impuestos para ser observador electoral son excesivos

Respecto al artículo 5o., párrafo 4, inciso d), fracción III, del nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, señalaron que no permite ser observador electoral a aquel ciudadano que haya sido candidato a un cargo popular en un proceso anterior, lo cual no es proporcional ni razonable a los fines de ese desempeño y es inconstitucional al imponer una restricción que, es parte del ejercicio de un derecho como el de ser votado y que, además, no pone en riesgo o peligro la función de observar una elección democrática.

j) La imposición de las llamadas "multas fijas" transgrede la garantía de equidad

Sobre los artículos 341, párrafo primero, inciso d), 352, párrafo primero, inciso b) y 354, párrafo primero, inciso d), fracción III, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con su artículo 49, párrafo cuarto, estimaron que éstos violentan garantías constitucionales al prever que a las personas morales que adquieran tiempos en radio y televisión para la difusión de propaganda política o electoral, se les sancionará con multas por cantidades equivalentes al doble del precio comercial de dichos tiempos, ya que con ello impone una multa fija, es decir, una de aquellas que se aplican a todos los infractores por igual, de manera invariable e inflexible y sin tomar en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia de éste en la conducta que la motiva y, en general, todas aquellas circunstancias que tienden a individualizar dichas sanciones, lo que va en contra de las garantías individuales consagradas

por el artículo 22 de la Norma Suprema en relación con su artículo 31, fracción IV.

2. INFORME DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

La Cámara de Diputados respondió a los accionantes, en el sentido de que el procedimiento legislativo por medio del cual se expidió la norma general impugnada no contravino disposición alguna de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni en el fondo ni en la forma, de acuerdo a los siguientes argumentos:

— La libertad de reunión y asociación no es un derecho ilimitado; por tanto, la garantía de libre asociación en materia política se encuentra sujeta a las previsiones que establecen los artículos 9o., 35, fracción II, y 41, fracción I, constitucionales.

— Si bien el artículo 36 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece en su numeral 1, inciso e), que los partidos tienen derecho a formar coaliciones, ahí mismo se indica que éstas deberán concretarse en los términos de ese Código, por lo que no existía contradicción entre este artículo y las normas impugnadas.

— En las coaliciones, la plena identificación de cada uno de los partidos políticos con base en sus propios emblemas tiene como finalidad el respeto total a la voluntad de los ciudadanos y la transparencia plena en el conocimiento de su decisión de voto, así como que la transferencia de votos no es una obligación impuesta por el legislador, ya que se encuentra sujeta a la voluntad de los partidos políticos manifestada en el convenio de coalición respectivo.

— El prohibir a quienes cuentan con el poder económico de comprar tiempo en radio y televisión con el fin transmitir propaganda dirigida a influir en los electores, o a favorecer o atacar a partidos y candidatos, no es limitar la libertad de expresión de nadie, sino impedir que la política continúe bajo el imperio del poder del dinero.

— La prohibición de colocar o fijar propaganda en elementos del equipamiento urbano, y el mandato de utilizar sólo material plástico reciclable en la propaganda electoral impresa, surgieron de la necesidad de cuidar del medio ambiente y proteger a la ciudadanía de la invasión publicitaria de los partidos en campaña, resguardar el entorno en que viven y preservar el lugar en que se desarrollan.

— La prohibición de utilizar expresiones o realizar actos que denigren a las instituciones o calumnien a las personas introducida por el Código Electoral no limitan la libertad de expresión porque no están dirigidas a los ciudadanos, ni a los comunicadores, ni a los periodistas, ni al pueblo en general, sino a los partidos políticos, y se trata simplemente de reglas que éstos deben cumplir.

— La misma Constitución Federal es la que establece que los ciudadanos necesitan de un partido político para acceder al ejercicio de poder público. No es el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales el que no reconoce las candidaturas independientes.

— El artículo 28 primer párrafo del nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, al establecer que la creación de partidos políticos sólo podrá ocurrir hasta

pasados 6 años después de una elección presidencial, no impide, imposibilita o restringe la conformación de nuevos partidos políticos, pues sólo establece cuál será el procedimiento que deberán reunir aquellas organizaciones interesadas en la conformación de partidos nuevos, y de los requisitos que deberá cubrir para obtener el registro legal.

— La exclusión del financiamiento público por actividades específicas de los partidos políticos, estaba prevista con anterioridad a la norma impugnada, en el artículo 41 constitucional, por lo que no podía analizarse la constitucionalidad de la misma por medio de esta acción.

— El requisito exigido a los observadores electorales de no haber sido candidato a puesto de elección popular en los últimos tres años anteriores a la elección que va a observar, tiene como finalidad transparentar el desarrollo de la jornada electoral desde la instalación de la casilla hasta la conclusión de la misma y de ninguna manera impide el ejercicio de los derechos de participación política del que gozan los gobernados.

— El impedimento al acceso a radio y televisión no vulneran el principio de equidad electoral porque no se puede declarar la invalidez constitucional de las normas imputadas bajo argumentos sustentados en las características particulares de los partidos emergentes, y no en cuestiones objetivas que demuestren que efectivamente se ha quebrantado el principio de equidad en materia electoral.

— El que los partidos políticos conserven su registro, por medio del convenio de coalición, no significa que los votos

sean transferibles ni significa que se cambie la voluntad de los electores, sólo se trata de un mecanismo para mantener el principio de proporcionalidad.

— Las multas previstas en la norma impugnada no son excesivas o fijas. Su finalidad es intimidar a aquellos sujetos que desearan contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos y así evitar la reincidencia de los infractores.

— Los requisitos de elegibilidad para los candidatos a cargo de elecciones populares establecidos por los partidos políticos dentro de sus estatutos no limita los derechos políticos, ya que dichos requisitos están en concordancia con la Carta Magna, las leyes federales y las locales.

3. INFORME DE LA CÁMARA DE SENADORES

La Cámara de Senadores informó, en síntesis, lo siguiente:

— Si bien no se había seguido el procedimiento legislativo establecido en la ley secundaria, concretamente el Reglamento Interno de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión, se había cumplido el fin último, consistente en la creación de la norma con base en los preceptos constitucionales.

— Que la nueva legislación no limita el derecho de ser votado, sólo se reglamenta y se eligió el sistema de partidos para dar certeza jurídica a los gobernados que quieren hacer uso de sus derechos ciudadanos.

— No se restringe ni limita la libertad de los partidos políticos a formar coaliciones, sólo impone requisitos para su realización como a todas las libertades establecidas en la Constitución.

— Que muchas de las normas impugnadas son una reproducción íntegra y exacta de las normas constitucionales, razón por la cual carece de todo sustento lógico-jurídico que exista contradicción entre ellas y la Constitución Política vigente.

— El criterio de distribución entre los partidos, de los tiempos del Estado en materia de radio y televisión con base en el grado de representación obtenido, es acorde con el principio de equidad en la contienda electoral y de pluralismo político.

— La Constitución no establece la obligación a cargo del Estado de otorgar financiamiento público a las agrupaciones políticas nacionales, ni exige como requisito previo para formar un partido político el haber formado previamente una organización de este tipo. Además, el propio decreto de reforma señala que lo dispuesto sobre su creación y funcionamiento sólo sería aplicable a aquellas cuya formación fuese posterior al inicio de su vigencia; por tanto, las normas impugnadas no eran retroactivas ni violentaban derechos adquiridos.

— En la regulación a la propaganda electoral, se tomaron medidas para disminuir la contaminación ambiental generada con motivo de las campañas y los proceso electorales.

— La modificación de los tiempos en los cuales se pueden constituir nuevos partidos, tiene como finalidad que éstos obtu-

vieran mayor porcentaje de votación ya que en las elecciones presidenciales habría una mayor participación ciudadana, y con esto, se vieran más fortalecidos y representaran mejor la pluralidad política de nuestro país.

— Los requisitos de elegibilidad de los candidatos previstos en la norma impugnada eran menores que los impuestos por los propios partidos políticos en sus estatutos (Partido del Trabajo).

— Los requisitos impuestos a los observadores electorales no son excesivos, y tienen como objeto dar mayor credibilidad de los procesos electorales.

— El artículo 11 transitorio del nuevo Código Electoral de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual señala que en un plazo de 30 días, contados a partir de la entrada en vigor del decreto impugnado, los partidos políticos y los entes públicos, tanto federales como locales, deberán retirar o suprimir la propaganda colocada en lugares públicos y que fueran contrarias a las disposiciones que al respecto establece el mismo Código, es una norma legal y, por tanto, no vulnera el principio de inmediata aplicación de la norma constitucional y tampoco afecta la autonomía de las entidades federativas, porque los destinatarios de la norma eran los partidos políticos y los entes públicos, no así los Congresos Locales por lo que no vulnera su esfera competencial.

— La Constitución Federal no menciona las multas fijas; lo que prohíbe su artículo 22 son las penas inusitadas, que son las inhumanas, crueles, infamantes y excesivas. En este sentido, la multa establecida en las normas impugnadas no resulta excesiva. Además, emplea la preposición "hasta" lo que

ya establece la cantidad máxima a imponer, el mínimo se puede inferir y establecer en el valor de una unidad monetaria dentro de este rango la autoridad puede hacer uso de su arbitrio judicial en la individualización de la fijación de su monto.

4. INFORME DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

El consejero jurídico del Ejecutivo Federal, en representación del Presidente de la República, al rendir su informe, en resumen señaló:

— El proceso legislativo que culminó con la emisión del decreto impugnado se ajustó a lo dispuesto en las disposiciones constitucionales que rigen la expedición de una ley, y en caso de haber alguna contravención a una ley secundaria, ésta no podría tener como consecuencia la invalidez constitucional del ordenamiento emitido.

— Sobre la exclusión de las candidaturas ciudadanas, el legislador ordinario (federal o local), es el competente para regular a través de una ley las calidades, condiciones, circunstancias y requisitos del derecho político-electoral de los ciudadanos a ser votados, determinar si sólo los partidos políticos tienen derecho a postular candidatos a esos otros cargos de elección popular o si también se permiten candidaturas independientes. Para ello, debe tomar en cuenta las peculiaridades del desarrollo político y cultural del ámbito electoral con el fin de armonizar los diversos derechos fundamentales de igual jerarquía involucrados y salvaguardar los principios, fines y valores constitucionales, como la democracia representativa, el sistema plural de partidos políticos y los principios de certeza y objetividad que deben regir la función estatal electoral.

— Sobre el nuevo régimen de coaliciones, que prevé la posibilidad de contar con un emblema común o que permite hacer un acuerdo de repartición de votos, no cancela el derecho de los partidos políticos a participar en ellas ni desvirtúa el objeto de la coalición, que consiste en contender con un candidato y una plataforma común, y no como un solo partido político.

— De la lectura del artículo 54, fracción II, constitucional se desprende únicamente que todo partido político con el 2% de la votación tiene derecho a que le sea atribuido un diputado por el principio de representación proporcional. En este tenor, dicha norma no contempla en momento alguno que no se pueda reglamentar de manera previa la forma mediante la cual los partidos políticos obtienen el porcentaje de votos necesario.

— El artículo 49, numeral 4 y el artículo 56 del código impugnado cumplen cabalmente con los objetivos que pretenden garantizar, pues ningún partido quedará sin acceso a los tiempos oficiales de radio y televisión, ya que existe una asignación base para todos ellos.

— La distribución del financiamiento público por actividades específicas que realicen los partidos políticos como entidades de interés público prevista en la norma impugnada, reproduce lo señalado en la Constitución General de la República.

— El artículo 41 de la Carta Magna establece que la ley dará a las autoridades electorales federales, facultades para regular a los partidos políticos en materia de propaganda

electoral. La nueva regulación en esta materia cumple con su objetivo que es el de proteger el entorno público de todos los mexicanos.

— Las restricciones relativas a la formación de nuevos partidos políticos en los preceptos impugnados, no vulneran el texto constitucional en virtud de que la protección del derecho a la libertad de expresión es un derecho de las personas y no de los entes públicos, es decir, el partido político accionante no puede argüir en su perjuicio una norma que no le atañe directamente.

— Los requisitos de elegibilidad de los candidatos establecidos en la ley no vulneran en manera alguna el derecho a ser votado para un cargo de elección popular, y son congruentes con el derecho o principio constitucional que tienen los partidos políticos de autodeterminarse en cuanto a sus finalidades, programas, principios e ideas que postulan.

— Los requisitos exigidos para llegar a ser observador electoral no significan contravención a los principios fundamentales de ejercicio de un derecho electoral pues, en todo caso, lo único que hizo el Poder Legislativo es adoptar las bases generales impuestas por la Constitución Federal, y ajustarlas a la situación particular.

5. SÍNTESIS DE LAS OPINIONES EMITIDAS POR LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, consideró innecesario emitir su opinión sobre las violaciones al proceso legislativo de reforma porque lo aducido

por los denunciantes no implicaba conceptos o instituciones pertenecientes al ámbito particular del derecho electoral.³

Sobre el tema de las candidaturas independientes, señaló que la Constitución Federal no establece en forma expresa y clara el derecho exclusivo de los partidos políticos para postular candidatos, con la excepción de senadores y diputados de representación proporcional, y tampoco establece un derecho fundamental absoluto de los ciudadanos a ser candidatos independientes y, por tanto, es competencia del legislador ordinario federal, regular las calidades, condiciones, circunstancias y requisitos del derecho político-electoral de los ciudadanos a ser votados.

Acerca del argumento sobre que la nueva regulación de las coaliciones vulneraba los principios de libertad de asociación y participación política, hubo diferencia de opiniones entre los miembros del Tribunal. Por una parte, los Magistrados María del Carmen Alanís Figueroa y José Alejandro Luna Ramos señalaron que las normas impugnadas no eliminan ni restringen la posibilidad de los partidos políticos de formarlas, sino que únicamente regulan de manera específica la creación y funcionamiento de las mismas.

Por su parte los Magistrados Constancio Carrasco Daza y Flavio Galván Rivera expresaron que los artículos 95, párrafo 9, y 96, párrafo 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, si son contrarios a la Constitución Polí-

³ No obstante, se invocó la tesis P./J. 94/2001, visible en la página 438, del tomo XVI del *Semanario Judicial de la Federación y Gaceta de rubro*: "VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA". IUS: 188907.

tica de los Estados Unidos Mexicanos, porque el hecho de que los emblemas de los partidos políticos que conforman una coalición aparezcan de manera individual vulneraba el principio de certeza al impedir la plena identificación de los contendientes y también infringe el principio de libertad de asociación política al limitar el margen de negociación entre los partidos políticos coaligados.

Además, la forma en que estaba regulada la participación de los partidos políticos en una coalición distorsionaba el valor y eficacia directa del voto, porque al darle en la ley un efecto arbitrario al voto, no se ajustaba al principio constitucional de que el voto debe ser directo, es decir, que debe contar solamente para aquél partido o candidato que el elector haya elegido de acuerdo con su voluntad libremente emitida.

Los Magistrados coincidieron en que la reglamentación legal o secundaria, sobre el nuevo régimen de acceso a la radio y la televisión no es inconstitucional porque prácticamente es una reiteración literal de lo señalado en la Constitución Federal, que en lo sustancial ambos textos no solo guarda similitud en su forma de expresión sino que comparten el mismo ámbito de validez, personal, temporal, material y espacial.

El nuevo procedimiento se introdujo con la intención de optimizar el control y uso de los tiempos que corresponden al Estado en radio y televisión, y para cumplir con el deber de la autoridad de propiciar condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a dichos medios de comunicación masiva, lo cual se encuentra garantizado y reforzado a plenitud con la intervención, administración y distribución

en los porcentajes constitucional y legalmente previstos por parte del Instituto Federal Electoral.

Lo mismo sucedía en el tema de la modificación al otorgamiento de financiamiento público a los partidos políticos por concepto de actividades específicas. La disposición legal impugnada es una reiteración literal del contenido del artículo 41, Base II, inciso c), de la Constitución Federal, pues ambos comparten el mismo ámbito de validez temporal, material y espacial, e incluso están redactados en términos muy similares.

El Tribunal Electoral se abstuvo de manifestarse sobre el tema de la exclusión del financiamiento público a las agrupaciones políticas, por estar estrechamente relacionado con la litis planteada en diversos recursos de apelación interpuestos; que a él le correspondía resolver en definitiva y sobre los que tenía la obligación de guardar absoluta reserva.

En otro tema, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales no establece "multas fijas", sino que prevé los parámetros mínimo y máximo de la sanción que pueden imponerse, en caso de que se infrinja la prohibición de comprar tiempo en radio y televisión, para la difusión de propaganda política o electoral.

Por otra parte, el Tribunal Electoral afirmó que la atribución del Instituto Federal Electoral de administrar los tiempos de radio y televisión a los cuales pueden acceder las autoridades electorales en las entidades federativas y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación no transgreden los ámbitos de su autonomía, porque las autoridades conservan las facultades necesarias para llevar a cabo su función esen-

cial que es la organización de las elecciones y la resolución de los conflictos surgidos con motivo de los procesos electorales o del ejercicio de derechos político-electorales.

La prohibición a las personas físicas y morales, de contratar propaganda electoral en radio y televisión, prevista en el decreto impugnado, es reiteración literal del contenido del artículo 41, base III, apartado A, párrafo tercero, de la Constitución. La única particularidad se presenta porque en el artículo 49, párrafo 3, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se menciona expresamente a los precandidatos y candidatos como sujetos a quienes se prohíbe contratar tiempos en radio y televisión, mientras el artículo constitucional establece la prohibición para todas las personas físicas, termino en el cual, a juicio del Tribunal, queda comprendidas las antes mencionadas.

El derecho político-electoral del ciudadano a ser votado es un derecho básico de rango constitucional y la legislación secundaria puede establecer las calidades que deben reunir los ciudadanos (circunstancias, condiciones, requisitos o términos) para ejercer ese derecho y esto no contraviene la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De igual manera, los partidos políticos, en ejercicio de la facultad que tienen para regularse y organizarse a sí mismos, pueden interpretar y aplicar las normas para la postulación democrática de sus candidatos e, incluso, la obligación de observar los procedimientos que señalen sus estatutos para ello, lo que incluye el establecer los requisitos de elegibilidad que consideren necesarios, siempre y cuando estos no sean arbitrarios, ni impliquen la violación de alguna disposición jurídica, ya que las condiciones de elegibilidad previstos en la

normativa partidaria deben tener como elementos intrínsecos la objetividad y la certeza.

Respecto a los requisitos para otorgar la acreditación como observador electoral, el Tribunal manifestó que no era admisible ni razonable excluir a los ciudadanos que fueron postulados como candidatos por un partido político en algún momento, pues lo importante era evitar que el eventual candidato fuese al mismo tiempo observador, toda vez que en ese supuesto existiría un conflicto de intereses. En cambio, quien fue candidato en un proceso electoral anterior no necesariamente tendría una posición parcial en la observación de la contienda.

La ley impugnada prevé un plazo limitado de 30 días para el efecto de que se disponga lo necesario y suficiente para el retiro o la supresión de propaganda colocada en lugares públicos que sea ilegal; su incumplimiento dará lugar a la aplicación de una sanción. A juicio de la Sala Superior, esta disposición no vulnera el texto constitucional, porque sólo es una medida que hace eficiente el contenido de otras disposiciones constitucionales (artículos 41, fracciones II y III, y 134).

La Sala Superior consideró que el plazo previsto para la constitución de nuevos partidos políticos, establecido en el artículo 28, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales es tan prolongado que no sólo afecta el derecho de representación de los ciudadanos, sino también el de sufragio pasivo y de participación en la vida democrática. Afecta también los principios de pluralismo político y el de tolerancia, al impedir la coexistencia de otros partidos que promuevan la participación del pueblo en la vida democrática, y contribuyan a la integración de la representa-

ción nacional e hicieran posible el acceso de más ciudadanos a los cargos de elección popular.

Con relación al tema de las coaliciones regulado en el artículo 96 numeral 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el pronunciamiento sobre su constitucionalidad no fue coincidente entre los integrantes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Por una parte, el Magistrado José Alejandro Luna Ramos consideró que los preceptos materia de impugnación son constitucionales, por lo siguiente:

- Ni en la práctica ni en la doctrina existen reglas precisas, universales e inalterables para distinguir a las coaliciones de las candidaturas comunes.
- Si bien el propio legislador señala en la exposición de motivos que se flexibilizan los requisitos y trámites para formar coaliciones, ello no las convierte en candidaturas comunes ni implica la ausencia de ciertas reglas que deben cumplirse previstas en la propia ley.
- En el caso de coaliciones para la elección de Presidente de la República o de coaliciones parciales para diputado o senador, cada partido coaligado accede a su respectiva prerrogativa en radio y televisión ejerciendo sus derechos por separado. En todo caso, los mensajes en radio y televisión que correspondan a candidatos de coalición deben identificar esa calidad y el partido responsable del mensaje.

Por su parte, los Magistrados Constancio Carrasco Daza y Flavio Galván Rivera, sostuvieron la inconstitucionalidad de los artículos 95 y 96 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales por violación al carácter intransferible del voto ya que:

- Los artículos 35 y 41 de la Constitución General de la República, tutelan el derecho de voto activo de los ciudadanos, el cual debe ejercerse de manera universal, libre, secreta y directa. De tal manera que cada sufragio representa la voluntad del elector, quien acepta una propuesta preestablecida y define libremente su preferencia entre las ofertas posibles.
- El artículo 96, apartado 15, del Código Electoral impugnado, permite una "transferencia" de votos al partido coaligado que únicamente alcanzó el uno por ciento de la votación, con el sólo fin de que logre el mínimo requerido para conservar su registro. Esto trae como consecuencia que los votos se apliquen a una fuerza política que no corresponde a la voluntad de los electores, con lo que se desnaturaliza el objeto y fin de la institución del sufragio.

Los Magistrados María del Carmen Alanís Figueroa, Constancio Carrasco Daza y Flavio Galván Rivera coincidieron al señalar que la posibilidad de que un partido político coaligado pueda obtener votación que no logró en las urnas, hasta alcanzar el 2% de la misma, prevista en el artículo 96, apartado 15, del Código Electoral, es también inconstitucional por violación al principio de equidad, el cual rige en la materia electoral.

En efecto, el hecho de que la ley le permita a un partido la posibilidad de preocuparse sólo de la obtención de los votos necesarios para obtener el 1% de la votación total emitida, por el sólo hecho de estar coaligado con otro u otros partidos políticos, lo coloca en una posición de privilegio y ventaja, en relación con los demás partidos minoritarios que no pudieron o no quisieron coaligarse, los cuales tendrían que buscar la obtención del voto ciudadano con mayor trabajo, esfuerzo y desigualdad, hasta alcanzar el 2% de la votación total emitida, que es el umbral necesario para mantener el registro como partido político.

6. OPINIÓN DEL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA

El titular de la Procuraduría General de la República agrupó por temas los conceptos de invalidez para su análisis y, en síntesis, manifestó:

Que el procedimiento legislativo que dio origen al decreto impugnado no es violatorio del artículo 14 constitucional ni tampoco transgrede la Ley para la Reforma del Estado, porque los órganos integrantes del Poder Legislativo no están obligados a oír a los posibles afectados por una ley antes de expedirla, ya que el proceso de formación de las leyes corresponde exclusivamente a órganos públicos.

Sobre las candidaturas independientes, señaló que el Congreso de la Unión no está obligado a legislar sobre instituciones que no estuvieran establecidas en la propia Constitución Federal, por el contrario, si el legislador ordinario fuera más allá de lo que permite la Ley Fundamental sobrepasa-

ría sus facultades y vulneraría, sin duda alguna, este ordenamiento supremo.

El legislador federal, al estatuir en las normas combatidas los requisitos que deben de observar los partidos políticos que decidan coaligarse para participar en los procesos electorales nacionales, garantiza el principio de certeza en materia electoral, y no impide que los ciudadanos puedan asociarse en materia política, sino que sólo introduce una modalidad al derecho de asociación, respetuosa de los principios constitucionales.

La exclusión del financiamiento público a las agrupaciones políticas, y la determinación del periodo para que la autoridad electoral reciba las solicitudes para constituir nuevos partidos, no violenta la Constitución Federal; la reforma tampoco transgrede en forma retroactiva derechos políticos adquiridos de partido político alguno o de cualquier otra agrupación de ciudadanos creadas con anterioridad a la emisión de la norma, ya que la misma únicamente regirá respecto de acontecimientos futuros y no hacia el pasado.

Las reglas impuestas a la propaganda electoral, lo único que hacen es señalar de manera precisa cuáles son los lugares que pueden ser utilizados para fijar o colocar ésta, con el único fin de garantizar el respeto a la propiedad privada, los bienes públicos o de uso común y al medio ambiente, lo cual redundará en el respeto al derecho de terceros y en el mantenimiento del orden público.

Los estatutos de los partidos no pueden libremente exigir requisitos adicionales diferentes a los previstos en la ley para habilitar como elegibles a sus militantes a los cargos de elección.

En materia electoral, la función de los observadores electorales se rige por los mismos principios que la actuación de las autoridades, entre los que destaca el de imparcialidad, el cual exige que el ciudadano que pretenda fungir como observador carezca de cualquier vínculo o simpatía con algún partido político.

La multa prevista para aquellas personas morales cuyas aportaciones violen lo dispuesto en el código electoral impugnado, no era invariable y única, sino que establece los parámetros mínimo y máximo de sanción que puede imponerse.

Situación distinta se observa en lo relativo a la compra de tiempo en radio y televisión para la difusión de propaganda política o electoral, pues en este caso la multa consiste en el doble del precio comercial de dicho tiempo, circunstancia que sí es contraria al postulado contenido en el numeral 22 de la Ley Fundamental, que prohíbe la imposición de multas excesivas que, en este caso, lo constituye la determinación de una multa fija.

El hecho de que la cuantificación de la multa se haga con base en el doble del precio comercial por la adquisición del tiempo en radio y televisión, impide atender a las circunstancias particulares del infractor, y a las situaciones de ejecución que permitieran individualizar la sanción económica respectiva.

7. CONSIDERACIONES Y RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL EN PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

El Alto Tribunal se reconoció competente para resolver estas acciones de inconstitucionalidad, de conformidad con la

normatividad aplicable, en virtud de que diversos partidos políticos nacionales con registro ante la autoridad electoral administrativa federal, plantearon una posible contradicción entre diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que después de comparar la fecha de emisión del decreto impugnado, con aquellas en que se presentaron las acciones, reconoció que éstas se habían interpuesto oportunamente.

Asimismo, expresó que de conformidad a las normas que la rigen, los partidos políticos que interpongan una acción de inconstitucionalidad deberán contar con registro ante la autoridad electoral correspondiente, promoverla por conducto de su dirigencia y ser suscrita por quien cuente con las correspondientes facultades de representación. Sobre este punto determinó que si bien no todos los promoventes habían ofrecido las pruebas para acreditar su registro, esto no presuponía la falta de legitimación, en tanto que su existencia y constitución como partidos políticos constituía un hecho notorio socialmente, sobre el cual no había duda ni discusión alguna, y por esa razón la ley los eximía de esa prueba.

A partir de la premisa anterior, y después de realizar un estudio particularizado, el Tribunal en Pleno concluyó que no existía prueba en contrario sobre el registro ni sobre la representación de los partidos políticos ni de sus representantes, lo que conducía a presumir la legitimación de quienes promovían a nombre de los partidos políticos actores.

a) Causas de improcedencia

En primer lugar, el Alto Tribunal determinó que era fundada la causa de improcedencia señalada por la Cámara de Dipu-

tados del Congreso de la Unión y el procurador general de la República, respecto del artículo undécimo transitorio del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales,⁴ ya que esa norma se concretaba a prever un plazo de 30 días, contados a partir de la entrada en vigor del Decreto de reformas, para que los partidos políticos y los entes públicos, tanto federales como locales, retiraran o suprimieran la propaganda colocada en lugares públicos y como el plazo previsto en la disposición transitoria ya había transcurrido, también habían cesado sus efectos.⁵

Sobre la causa de sobreseimiento interpuesta por la Cámara de Diputados y el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, en representación del Presidente de la República, bajo el argumento de que los accionantes no habían hecho valer algún concepto de invalidez por todos y cada uno de los preceptos de la ley, el Tribunal Pleno la estimó infundada pues a su juicio bastaban los planteamientos hechos por los demandantes respecto al proceso legislativo para que la acción tuviera méritos de fondo que ameritaban estudiarse.

El Alto Tribunal procedió a abordar los conceptos de invalidez expuestos por los promoventes, en función de comprobar la conformidad de las normas impugnadas a la Constitución Federal.⁶

⁴ Aprobada por unanimidad de once votos del Tribunal en Pleno, conforme al resolutivo Segundo de la sentencia definitiva.

⁵ Sobre tal supuesto el Pleno sustentó la tesis P/J. 8/2008 del rubro: 'ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. CUANDO SE PROMUEVE CONTRA UN PRECEPTO TRANSITORIO QUE YA CUMPLIÓ EL OBJETO PARA EL CUAL SE EMITIÓ, DEBE SOBRESEERSE AL SURTIRSE LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 19, FRACCIÓN V DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.', publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, febrero de 2008, p. 1111; IUS: 170414.

⁶ La consideración anterior encuentra apoyo en la jurisprudencia P/J. 129/99, cuyo rubro es: 'ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS PARTES LEGITIMADAS PARA PROMOVERLA.

b) Violaciones procedimentales

El Alto Tribunal determinó que resultaban inoperantes los argumentos encaminados a impugnar el procedimiento por el que el Poder Constituyente Permanente aprobó el Decreto que reformó los artículos 6o., 41, 85, 99, 108 y 122, adicionó el artículo 134 y derogó un párrafo al artículo 97 de la Constitución Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de noviembre de 2007, toda vez que el proceso de reforma constitucional no constituyó acto reclamado.

Por lo que respecta al análisis de la inconstitucionalidad del Código Federal de Instituciones y Procedimientos electorales, por violaciones al procedimiento legislativo, el Tribunal en Pleno se apartó de una tesis jurisprudencial anterior,⁷ al establecer que, si bien la acción de inconstitucionalidad es un medio de control abstracto, se deberán analizar, en primer término, las violaciones al procedimiento legislativo que dio origen a la norma general impugnada, ya que de resultar fundadas, su efecto invalidante sería total, lo cual tornaría innecesario ocuparse además de los vicios de fondo de la ley impugnada.⁸

SÓLO ESTÁN FACULTADAS PARA DENUNCIAR LA POSIBLE CONTRADICCIÓN ENTRE UNA NORMA GENERAL Y LA PROPIA CONSTITUCIÓN. Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, noviembre 1999, p. 791; IUS: 192841.

⁷ P./J. 6/2003, de rubro "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. DEBE PRIVILEGIARSE EL ANÁLISIS DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ REFERIDOS AL FONDO DEL ASUNTO Y SÓLO EN CASO DE QUE ÉSTOS RESULTARAN INFUNDADOS, SE PROCEDERÁ AL ANÁLISIS DE LAS VIOLACIONES PROCEDIMENTALES". Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, marzo 2003, p. 915; IUS: 184722.

⁸ Ver la tesis de jurisprudencia, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LAS VIOLACIONES PROCESALES DEBEN EXAMINARSE PREVIAMENTE A LAS VIOLACIONES DE FONDO, PORQUE PUEDEN TENER UN EFECTO DE INVALIDACIÓN TOTAL SOBRE LA NORMA IMPUGNADA, QUE HAGA INNECESARIO EL ESTUDIO DE ÉSTAS", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre 2007, p. 776; tesis P./J. 32/2007; IUS 170881.

Acorde con lo anterior, la Suprema Corte, después de revisar el proceso que dio origen a la reforma impugnada, rechazó por inoperantes los argumentos de que las violaciones al procedimiento legislativo derivan de la inobservancia de la Ley para la Reforma del Estado, en virtud de que se trata de una ley secundaria y, en este caso, el Congreso de la Unión sí había observado las formalidades constitucionales para la creación de leyes.⁹

c) Estudio de los conceptos de invalidez

i. Exclusión de las denominadas candidaturas ciudadanas

El Tribunal en Pleno determinó que era infundado el concepto de invalidez expresado sobre la inconstitucionalidad del artículo 218, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales,¹⁰ por establecer que corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, y con ello excluir la posibilidad de que existan las denominadas candidaturas ciudadanas.

Además, expresó que ya no podía ser válida la interpretación que había manifestado en el año 2006,¹¹ en el sentido

⁹ Conforme al resolutivo Tercero de la sentencia definitiva, aprobado por unanimidad de once votos del Tribunal en Pleno, se reconoció la validez del decreto referido, con la salvedad de las normas generales que se declaran inválidas.

¹⁰ Punto resolutivo Cuarto. Se reconoció la validez del artículo 218, párrafo 1, por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Ortiz Mayagoitia, exceptuando el reconocimiento de validez de la porción normativa que dice: "... exclusivamente ...", respecto de la que la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas votó porque se declarara su invalidez. Los señores Ministros Góngora Pimentel y Silva Meza votaron en contra y porque se declarara su invalidez, y reservaron su derecho para formular sendos votos particulares.

¹¹ Al resolver la acción de inconstitucionalidad 28/2006 y sus acumuladas 29/2006 y 30/2006.

que la Constitución Federal no menciona que fuera derecho exclusivo de los partidos políticos postular candidatos a cargos de elección popular; por tanto, es facultad del legislador (federal o local) determinar dentro de su sistema jurídico electoral, si otorgaban ese derecho sólo a los partidos políticos o si también permitían candidaturas independientes, porque este precedente fue anterior a la reforma al artículo 116, fracción IV, inciso e), constitucional del año 2007 que estableció en forma expresa el derecho exclusivo de los partidos políticos para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, con excepción de lo dispuesto en el artículo 2o., Apartado A, fracciones III y VII, de la propia Constitución Federal.

Ahora bien, a fin de dilucidar el alcance del derecho fundamental a ser votado, la Suprema Corte abordó el estudio del proceso constitucional de reformas; asimismo, analizó los instrumentos internacionales de derechos humanos y los precedentes de tribunales supranacionales.

Respecto al derecho fundamental a ser votado, establecido en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal, se refirió a manera de antecedente, que fue en la Constitución de 1857 en que se introdujo el texto relevante que, sin cambio alguno, adoptaría el Congreso Constituyente de 1916-1917, a saber:

Artículo 35. Son prerrogativas del ciudadano:

...

II Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que la ley establezca.

El Tribunal en Pleno analizó el proceso constitucional de reformas sobre las candidaturas independientes o ciudadanas, y señaló que la iniciativa original que sirvió de base para las modificaciones constitucionales de 2007, no contemplaba establecer el monopolio de los partidos políticos, tanto nacionales como estatales o locales, en la postulación y registro de candidatos a puestos de elección popular y había sido modificada por la comisión dictaminadora de la Cámara de Senadores, como Cámara de Origen, la cual propuso agregar una provisión al final del texto de la fracción I del párrafo segundo del artículo 41 constitucional en los siguientes términos:

Corresponde exclusivamente a los partidos políticos el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular.

Sin embargo, dicha cláusula se suprimió en la minuta proyecto de decreto respectivo;¹² aunque sí quedó, finalmente, en el texto del artículo 116 constitucional, fracción IV, inciso e).

El Alto Tribunal consideró que había que lograr un punto de equilibrio o armonía entre el derecho fundamental a ser votado, y otros bienes o valores constitucionalmente protegidos, sin hacer realidad uno en detrimento del otro. Desde este punto de vista, interpretó que una de las finalidades de que los propios ciudadanos no puedan postularse por sí mismos, era la de proteger el proceso electoral, la propia representación y el sistema constitucional de partidos políticos, elementos centrales todos ellos en la reproducción del Estado

¹² En el Decreto que reformó los artículos 60., 41, 85, 99, 108 y 122; adicionó el artículo 134 y derogó un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 13 de noviembre de 2007.

constitucional democrático de derecho. En ese sentido, se había orientado la modificación constitucional de 2007

Por otra parte, expresó que del texto de los instrumentos internacionales de derechos humanos, en los que los actores pretendieron fundar sus argumentos, no se derivaba que el Estado mexicano estuviera obligado a reconocer candidaturas ciudadanas.

Agregó que si bien, el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,¹³ y el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,¹⁴ refieren en cuanto a los derechos y oportunidades de los ciudadanos, que éstos podrán participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; de votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de voluntad de los electores, y de tener acceso a las funciones públicas de su país en condiciones generales de igualdad; esas prerrogativas ya estaban reconocidas en nuestro marco jurídico constitucional, de tal manera que las normas internacionales no encontraban punto de confrontación con la ley fundamental, en tanto que no hacían referencia expresa a candidaturas ciudadanas.

Destacó además que si bien la Observación General 25, emitida por la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, de 12 de julio de 1996, mencionaba expresamente que el derecho de las personas a

¹³ Adoptada en la ciudad de San José de Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969.

¹⁴ Aprobado por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas mediante la Resolución 2200 A (XXI) del 16 de diciembre de 1966.

presentarse a elecciones no deberá limitarse mediante el requisito de que los candidatos sean miembros de determinados partidos, ese documento constituía solamente una recomendación del organismo internacional y, por tanto, carecía de efectos vinculatorios. Agregó que aun cuando las candidaturas ciudadanas se encontraran contenidas en forma precisa en otro tipo de instrumento internacional, su reglamentación quedaría sujeta a que en el ámbito interno existiera el marco jurídico adecuado para ello.

Con base en los argumentos anteriores, el Alto Tribunal rechazó los argumentos de los demandantes y reconoció la validez del artículo 218, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que establece el derecho exclusivo de los partidos políticos nacionales para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular.¹⁵

ii. El nuevo régimen legal de coaliciones

La Suprema Corte señaló que todos los partidos políticos promovedores impugnaron por inconstitucionales, las normas que rigen el régimen de coaliciones políticas, pues a su parecer lo que ellas prevén atenta contra la libertad de asociación y los principios del voto universal, libre, secreto, directo, personal

¹⁵ Sobre este tema y acerca de los precedentes de tribunales supranacionales, el Pleno de la Suprema Corte se refirió al amparo en revisión número 743/2005, conocido como Caso Jorge Castañeda Gutman, en el cual sobreesayó respecto de los artículos 175, 176, 177, párrafo 1, inciso e), y 178 del entonces vigente Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Por otra parte, este asunto fue conocido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos la cual, en su resolución de 25 de noviembre de 2005, conoció y resolvió desestimar, por improcedente, la solicitud de medidas provisionales interpuesta por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a favor del señor Jorge Castañeda Gutman, respecto de los Estados Unidos Mexicanos, para que éste pudiera inscribirse como candidato para participar en las elecciones presidenciales, en virtud de que ni siquiera la etapa de registro de candidatos estaba cercana, pues sería del 1 al 15 de enero de 2006.

e intransferible, y que también se violenta el principio electoral de certeza, al permitir la manipulación del voto ciudadano en detrimento del principio de elecciones libres y auténticas.

El Alto Tribunal identificó que en este tema, los argumentos expuestos giraban sobre el requisito de que en las boletas electorales aparecieran cada uno de los emblemas de los partidos políticos nacionales coaligados; que los votos se sumaran a favor del candidato de la coalición; que se contaran por separado a favor de cada partido y, como consecuencia de ello, que los partidos coaligados deberían registrar, por sí mismos, listas de candidatos a diputados y a senadores por el principio de representación proporcional, previstos en el artículo 95, párrafos 9 y 10, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales,¹⁶ el cual señala textualmente:

Artículo 95

...

9. Independientemente del tipo de elección, convenio y términos que en el mismo adopten los partidos coaligados, cada uno de ellos aparecerá con su propio emblema en la boleta electoral, según la elección de que se trate; los votos se sumarán para el candidato de la coalición y contarán para cada uno de los partidos políticos para todos los efectos establecidos en este Código.

10. En todo caso, cada uno de los partidos coaligados deberá registrar listas propias de candidatos a diputados por

¹⁶ Reconocido como válido por unanimidad de once votos, conforme al resolutivo Cuarto de la sentencia definitiva, aprobada.

el principio de representación proporcional y su propia lista de candidatos a senadores por el mismo principio.

...

El Tribunal en Pleno sentó como premisas de su análisis el hecho que en el aspecto técnico no existe un criterio unívoco y definitivo para establecer las reglas a que debían sujetarse las coaliciones y que además la Constitución Federal no prevé parámetros o condicionantes para ellas.

Por otra parte, definió a la coalición de partidos como la unión transitoria de dos o más partidos políticos constituida para postular de manera conjunta a diversos candidatos de elección popular; y manifestó que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el Capítulo Segundo del Título Cuarto del Libro Segundo, establece un régimen de coaliciones, el cual se complementa con otras disposiciones legales aplicables.

Respecto al concepto de invalidez hecho valer por los promoventes, según el cual las normas impugnadas imponen límites y prohibiciones irracionales al "derecho fundamental" de participar y asociarse políticamente para pactar lo que cada partido político estimara conveniente con el fin de ganar el sufragio, el Tribunal en Pleno advirtió que este argumento partía de una premisa que había que precisar y aclarar. Si bien los partidos políticos no tenían propiamente "derechos fundamentales" en el sentido técnico del término, la posibilidad de asociarse que tienen reconocida en el artículo 41, párrafo segundo, fracción I, constitucional, no podía ser vulnerada en su contenido esencial mediante las formas específicas o modalidades establecidas por el legislador ordinario federal.

Por otra parte, los ciudadanos que conforman los partidos políticos sí son sujetos de derechos fundamentales, entre ellos el de la libertad de asociación en materia política. Pero de aquí no se desprendía un derecho constitucional a formar coaliciones partidarias, porque había que distinguir entre el derecho de asociación del individuo como tal, del derecho de los partidos políticos a recurrir a determinadas formas asociativas, como la coalición.

Señaló también que en el artículo 9o. constitucional se establecen dos derechos fundamentales: la libertad de reunión y la libertad de asociación. El primero garantiza a los sujetos el poder congregarse en busca de la realización de un fin determinado y, una vez logrado éste, extinguir tal unión; y la libertad de asociación, —más compleja—, comprende varios derechos: el de formar una organización o incorporarse a una ya existente, el de permanecer en la asociación o renunciar a ella, y el derecho a no asociarse.

Reconoció que si bien la libertad de asociación en materia política constituye un derecho público fundamental en todo régimen democrático, en tanto propiciaba el pluralismo político y la participación de la ciudadanía en la formación del gobierno y el control de su actuación, no es absoluto, pues tiene las siguientes limitaciones: su ejercicio debe ser pacífico, tener un objeto lícito y sólo puede ser ejercido por ciudadanos mexicanos, en pleno goce de sus derechos políticos, lo anterior de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 33 y 35, fracción III, de la Constitución Federal.

En tal virtud, los partidos políticos, para cumplir con los fines señalados en la Constitución, pueden recurrir a determinadas formas asociativas, como la coalición, el frente y la

fusión, de acuerdo con los términos, condiciones y modalidades establecidas por el legislador ordinario, siempre que las mismas no fueran arbitrarias, irracionales, desproporcionadas o hicieren nugatorio la posibilidad de participar en el proceso electoral.

Nuestro Máximo Tribunal manifestó que el argumento hecho valer por los promoventes, según el cual los convenios en las coaliciones deberían sujetarse a la voluntad de las partes, la que debía regir como ley suprema de la autonomía partidista, partía de una premisa inexacta.

Lo anterior porque si bien las autoridades electorales solamente pueden intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos, en los términos señalados en las leyes y en la propia Constitución Federal, esta última otorga a esas organizaciones políticas el estatus de entidades de interés público llamadas a cumplir un papel fundamental en la reproducción del Estado constitucional democrático de derecho. De tal manera que se sustituye la supuesta autonomía de los partidos políticos para pactar lo que estimen conveniente para ganar el sufragio de los ciudadanos, por un régimen constitucional en el que priva el interés público.

Respecto a que las normas impugnadas desnaturalizan la figura de las coaliciones al pretender sustituirlas por la de las candidaturas comunes, el Alto Tribunal respondió que si bien en estricto sentido se trata de un argumento de legalidad, era preciso distinguir entre ambas figuras desde un punto de vista normativo y conceptual. Si bien ambas constituyen mecanismos mediante los cuales es posible que dos o más partidos políticos pudiesen postular a los mismos candidatos, entre ellas existen importantes diferencias: En las candida-

turas comunes, cada partido político sostiene su propia plataforma electoral, sin formular necesariamente una de carácter común, mientras que en las coaliciones los partidos llegan a un acuerdo, no obstante las diferencias que pueda haber entre ellos, con el objeto de ofrecer al electorado una propuesta política identificable.

En el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales no se prevé la existencia de candidaturas comunes. Lo anterior puede inferirse de lo dispuesto en su artículo 95, párrafos 3, 4 y 5, donde se señala que una vez que un determinado candidato o fórmula de candidatos es registrada por un partido político o una coalición, no puede ser registrada ulteriormente. A esto se agrega que para registrar una coalición la ley exige que los partidos políticos acrediten que sus órganos de dirección nacional aprobaron expresamente la plataforma electoral de la coalición.

Además, el derecho de los partidos políticos a formar una coalición requiere cumplir con determinados requisitos previstos en el artículo 98 del propio Código Electoral, entre ellos destaca la celebración de un convenio en el que manifiesten que se sujetarán a los topes de gastos de campaña que se hayan fijado para las distintas elecciones, como si se tratara de un solo partido, según lo dispuesto en el artículo 98, párrafo 2, del invocado código electoral federal. El cual textualmente señala:

Artículo 98

1. El convenio de coalición contendrá en todos los casos:

a) Los partidos políticos nacionales que la forman;

- b) La elección que la motiva;
- c) El procedimiento que seguirá cada partido para la selección de los candidatos que serán postulados por la coalición;
- d) Se deberá acompañar la plataforma electoral y, en su caso, el programa de gobierno que sostendrá su candidato a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, así como los documentos en que conste la aprobación por los órganos partidistas correspondientes;
- e) El señalamiento, de ser el caso, del partido político al que pertenece originalmente cada uno de los candidatos registrados por la coalición y el señalamiento del grupo parlamentario o partido político en el que quedarían comprendidos en el caso de resultar electos;
- f) Para el caso de la interposición de los medios de impugnación previstos en la ley de la materia, quién ostentaría la representación de la coalición;

2. En el convenio de coalición se deberá manifestar que los partidos políticos coaligados, según el tipo de coalición de que se trate, se sujetarán a los toques de gastos de campaña que se hayan fijado para las distintas elecciones, como si se tratara de un solo partido. De la misma manera, deberá señalarse el monto de las aportaciones de cada partido político coaligado para el desarrollo de las campañas respectivas, así como la forma de reportarlo en los informes correspondientes.

3. A la coalición total le será otorgada la prerrogativa de acceso a tiempo en radio y televisión establecida en este código, en el treinta por ciento que corresponda distribuir en forma igualitaria, como si se tratara de un solo partido.

Del setenta por ciento proporcional a los votos, cada uno de los partidos coaligados participará en los términos y condiciones establecidos por este código. El convenio de coalición establecerá la distribución de tiempo en cada uno de esos medios para los candidatos de la coalición.

4. Tratándose de coalición solamente para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, o de coaliciones parciales para diputado o senador, cada partido coaligado accederá a su respectiva prerrogativa en radio y televisión ejerciendo sus derechos por separado. El convenio de coalición establecerá la distribución de tiempo en cada uno de esos medios para los candidatos de coalición y para los de cada partido.

5. En todo caso, los mensajes en radio y televisión que correspondan a candidatos de coalición deberán identificar esa calidad y el partido responsable del mensaje.

6. El Consejo General emitirá el reglamento relativo al acceso a radio televisión por parte de las coaliciones y de los partidos que formen parte de las mismas.

7. Es aplicable a las coaliciones electorales, cualquiera que sea su ámbito territorial y tipo de elección, en todo tiempo y circunstancia, lo establecido en el segundo párrafo del Apartado A de la Base III del artículo 41 de la Constitución General de la República.

Otro de los conceptos de invalidez expresados por los partidos políticos impugnantes respecto al tema de las coaliciones fue que el artículo 95, párrafo 9, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, al disponer que cada partido político coaligado deberá aparecer en la boleta

con su propio emblema, propicia confusión entre el electorado, con la consiguiente violación al principio de certeza; a su juicio menoscaba la libertad de los partidos al imposibilitarles contar con un emblema de la coalición, lo cual constituye una restricción absurda, irracional, desproporcionada e innecesaria.

Este argumento resultó infundado, después de analizar los trabajos legislativos que dieron origen a la norma impugnada, la respectiva exposición de motivos, así como los dictámenes de las comisiones legislativas de ambas Cámaras, donde el Pleno concluyó que los objetivos y valores que llevaron a establecerla eran: la flexibilización de los requisitos para la formación de las coaliciones; el respeto a la voluntad de los ciudadanos expresada en las urnas; la transparencia que el ciudadano exige y a la que tiene derecho para conocer el resultado de cada partido político, tal y como se expresó en las urnas, y la libertad de los partidos coaligados para convenir, dentro del límite que se fija en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, un mecanismo que garantice a los partidos de menor fuerza electoral que el hecho de participar en una coalición no le será adverso como producto de su menor presencia o recursos.

De acuerdo a lo anterior, el Tribunal en Pleno consideró, en primer término, que contrario a lo sostenido por los promovedores, la norma general impugnada permitiría al elector identificar con facilidad, de entre los partidos coaligados, la opción política de su preferencia, ya que no obstante existiera una plataforma electoral y, en su caso, un programa de gobierno de la coalición, un elector podía sentirse más identificado con uno de los partidos más que con otro y, en conse-

cuencia, marcar en la boleta el cuadro que contuviera el emblema de aquel de su preferencia.

En segundo término, el hecho de que cada uno de los partidos coaligados apareciera en la boleta con su propio emblema permitía transparentar la fuerza electoral de cada uno de ellos, tal y como se expresó en las urnas y, con ello, cumplir mejor con el principio constitucional de certeza que rige la función estatal electoral que garantiza la clara, segura y firme convicción o ausencia de duda sobre la voluntad del elector expresada en las urnas.¹⁷

En tercer término, el Tribunal en Pleno afirmó que la norma bajo análisis, no es irracional, porque cuenta con una justificación razonablemente objetiva en relación con la finalidad, que constitucionalmente tienen los partidos políticos de posibilitar el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, al permitir la transparencia y así generar certeza sobre lo expresado en las urnas.

La medida legislativa resultaba no sólo idónea sino necesaria, ya que no existía una intervención menos lesiva a la libertad de los partidos políticos coaligados para presentarse como una fuerza electoral unitaria, que al mismo tiempo alcanzara el objetivo de proporcionar transparencia y certeza sobre la voluntad del elector expresada en las urnas. Además, era

¹⁷ En otro sentido, relacionado con el anterior, "certeza" significa dotar de facultades expresas a las autoridades electorales de modo que todos los participantes en el proceso electoral conozcan previamente con claridad y seguridad las reglas a que su propia actuación y la de las autoridades electorales están sujetas.

proporcional en sentido estricto, toda vez que procuraba una adecuada concordancia entre la mencionada libertad y otros principios y bienes constitucionales.

La Corte también advirtió que la norma general impugnada no impide que se identifique la coalición en los mensajes en radio y televisión de sus candidatos. Además, que aquella tiene las prerrogativas de acceso a tiempo en radio y televisión, en términos de lo dispuesto en el artículo 98, párrafo 3, del Código Electoral de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Por otra parte, también consideró infundado el argumento relativo a la nulidad que se produciría en el caso de que un elector llegara a cruzar en la boleta dos o más emblemas de los partidos coaligados, toda vez que el artículo 274, párrafo 2, inciso b), y párrafo 3, de la referida ley electoral federal, establece expresamente una salvedad que impide que se anule el voto de darse esa circunstancia.

En otro aspecto, en cuanto a que el artículo 95, párrafos 9 y 10, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales viola el principio de irretroactividad consagrado en el artículo 14 constitucional, el Alto Tribunal determinó el argumento como infundado, porque esa norma rige a partir de su entrada en vigor para la formación de las coaliciones que participen en próximos procesos electorales federales. De ninguna manera afecta situaciones jurídicas anteriores, en las que los partidos políticos hubiesen formado coaliciones, las que además, por propia disposición de la ley, dejaron de existir automáticamente.

Por último, precisó que tampoco cabía sostener que los partidos políticos que en el pasado hubiesen participado en

coalición tuvieran derechos adquiridos para formar otra coalición, respecto de la cual no rigiesen las disposiciones impugnadas, toda vez que el derecho legalmente reconocido de los partidos políticos para formar coaliciones no se otorga en forma permanente, sino que nace en función de su participación con otras fuerzas partidistas en un proceso determinado. Sostener lo opuesto implicaría reconocer que los partidos políticos pudiesen coaligarse fuera o al margen de procesos electorales, lo que no está previsto ni en el anterior ni en el vigente código que regula la materia electoral.

iii. Transferencia de votos entre partidos coaligados

El Alto Tribunal determinó que eran fundados los argumentos de los actores sobre la inconstitucionalidad de la transferencia de votos entre partidos coaligados prevista en el artículo 96, párrafo 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales,¹⁸ que a la letra señala:

Artículo 96

...

5. Cuando dos o más partidos se coaliguen, el convenio de coalición podrá establecer que en caso de que uno o varios alcance el uno por ciento de la votación nacional emitida pero no obtenga el mínimo requerido para conservar el registro y participar en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, de la votación del o los partidos que hayan cumplido con ese

¹⁸ Se declaró inválido por unanimidad de once votos, conforme al resolutivo Quinto de la sentencia definitiva.

requisito se tomará el porcentaje necesario para que cada uno de aquellos pueda mantener el registro. El convenio deberá especificar las circunscripciones plurinominales en que se aplicará este procedimiento. En ningún caso se podrá convenir que el porcentaje de votos que se tome para los partidos que no alcancen a conservar el registro, sumado al obtenido por tales partidos, supere el dos por ciento de la votación nacional emitida.

...

Expresó que la interpretación sistémica de la norma transcrita con otras que rigen en materia de coaliciones planteaba una serie de interrogantes que no tenían una respuesta clara o unívoca, en detrimento de los principios constitucionales de certeza y objetividad de la función electoral, establecidos en el artículo 41, párrafo segundo, fracción V, constitucional. Esto es, ¿Bajo qué criterios claros y objetivos se escogerá a los partidos políticos coaligados, que superaron el umbral mínimo, para tomar de su votación el porcentaje necesario, y en qué cantidad será transferida a otro u otros partidos coaligados para que conserven el registro? Dado que las normas generales impugnadas no lo dicen, ¿pueden estos aspectos ser materia de un convenio de coalición?. ¿Cómo se contarán los votos para cada uno de los partidos coaligados para los efectos relativos a la asignación de diputados por el principio de representación proporcional? ¿El mecanismo de transferencia de un determinado porcentaje de votos previsto legalmente puede preservar la transparencia y la certeza, o puede garantizar que no se ve menoscabada la voluntad expresa de un elector, es decir, de un ciudadano que ejerce el derecho fundamental a votar, manifestada a través del voto en favor de un determinado partido político coaligado?

Agregó que además, el artículo 295, párrafo 1, inciso c), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, dispone que en el caso de cómputo distrital de la votación para diputados se sumarán los votos que hayan sido emitidos a favor de dos o más partidos coaligados y que la suma de tales votos se distribuirá igualmente entre los partidos que integran la coalición; de existir alguna fracción, los votos correspondientes se asignarán a los partidos de más alta votación. O sea que el propio código electoral federal establece un parámetro objetivo para distribuir los votos entre los partidos que integran la coalición, pero no prevé reglas claras en lo tocante a preservar la votación de los electores a favor de alguno de los partidos coaligados.

Consecuentemente, el Alto Tribunal manifestó que la norma general impugnada no genera certidumbre y afecta el principio constitucional de objetividad, toda vez que las reglas y mecanismos en ella previstos distan de evitar situaciones conflictivas sobre los actos previos a la jornada electoral, su desarrollo y en las etapas posteriores a la misma.

Por otra parte, los promoventes argumentaron que el artículo impugnado viola la igualdad de condiciones en la competencia electoral entre los partidos políticos, al conceder ventajas indebidas a los partidos coaligados que no alcanzan, por sí mismos, el mínimo requerido para conservar el registro en detrimento de otros partidos que, al no coaligarse en un proceso electoral, tenían que alcanzar, necesariamente, el 2% de la votación emitida.

Nuestro Máximo Tribunal señaló que de acuerdo a la conclusión a la que se había arribado en el argumento prece-

dente relativo a la certeza y objetividad, este argumento también era fundado, ya que la disposición impugnada genera una situación de desigualdad entre los partidos políticos que participen por sí mismos y aquellos que se coaliguen en un proceso electoral, y los dos valores que la norma impugnada pretendió atender, a saber, la transparencia y la libertad de los partidos coaligados para convenir un mecanismo que garantizara a los partidos de menor fuerza electoral que no les sería adverso participar en una coalición en cuanto a su presencia y recursos, no eran suficientes para justificar objetiva y razonable, esta disposición ya que no lograban superar la situación de desigualdad originada por la norma general impugnada.

También determinó que, en efecto, esa situación de desigualdad generada por la disposición legal impugnada no sólo es discriminatoria y violenta el principio de igualdad consagrado en el artículo 1o. de la Constitución Federal,¹⁹ sino también, en particular, las condiciones de igualdad en la contienda electoral regido por el principio de equidad, establecido en el artículo 41 constitucional, y el principio de igualdad de la competencia electoral entre partidos políticos, previsto en el artículo 134 de la misma Constitución Federal.²⁰

¹⁹ El principio de igualdad y el mandato de no discriminación, debe entenderse como la exigencia constitucional de tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, de ahí que en algunas ocasiones estará vedado, mientras que en otras, estará permitido o, incluso, constitucionalmente exigido. Ver tesis jurisprudencial, 1a./J. 55/2006, de rubro: 'IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL', publicado en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, septiembre de 2006, p. 75; IUS: 174247.

²⁰ En el artículo 134, párrafo sexto, de la Constitución Federal se alude expresamente a la **equidad de la competencia de los partidos políticos** cuando establece: 'Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos' (énfasis añadido).

Concluyó que la distinción realizada por el legislador ordinario federal no tenía sustento constitucional explícito, ya que el artículo 41 constitucional no establece distinción alguna entre partidos que se coaligan y partidos que no se coaligan para efectos de mantener o conservar el registro legal y, sobre todo, para alcanzar los fines constitucionales que tienen previstos; por lo que la norma impugnada no cumplía con el criterio de razonabilidad, más aún cuando se refiere a un tratamiento diferenciado injustificado entre partidos políticos a quienes corresponde una igualdad de oportunidades en la contienda electoral.²¹

Además, determinó que el procedimiento previsto para la transferencia de un determinado porcentaje de votos entre partidos coaligados, aun con los requisitos y límites establecidos, violaba la voluntad expresa del elector y, por ende, el "principio constitucional de elecciones auténticas", toda vez que ese mecanismo permitiría que un partido coaligado que no obtuvo suficiente fuerza electoral en las urnas ciudadanas para alcanzar o conservar su registro legal y acceder a la representación ciudadana, obtuviera un porcentaje de votación que no alcanzó realmente, con lo cual la fuerza electoral de ese partido devendría artificial o ficticia.

Con base en los argumentos anteriores, el Tribunal en Pleno declaró la invalidez del artículo 96, párrafo 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

²¹Los partidos políticos deben contar con igualdad de oportunidades, por ello las normas generales que se impugnen bajo el argumento de desigualdad en la contienda electoral deben estar sujetas a un **escrutinio estricto**; lo cual implica que la distinción introducida por el legislador ordinario debe ser necesaria para alcanzar un fin constitucionalmente válido, tal como se sostuvo el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucional 170/2007.

iv. Régimen de acceso a la radio y televisión

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó los conceptos de invalidez hechos valer por los promoventes en relación con el régimen de acceso a la radio y televisión, como es el que las reformas constitucionales y legales en materia electoral eran inequitativas respecto al acceso de los partidos políticos a los medios de radio y televisión al que tienen derecho, ya que colocan en una clara desventaja a los partidos pequeños para competir en los procesos electorales federales y locales y, con ello, impedir el desarrollo democrático del país.

Este concepto de invalidez se declaró infundado después de comparar los textos de las disposiciones constitucionales y legales aplicables y concluir que la norma general impugnada, en este caso el artículo 56, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, era una reiteración, en lo sustancial, de la norma establecida en el artículo 41, párrafo segundo, fracción III, Apartado A, inciso e), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual sobre este tema señala:

...

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

finés y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, de acuerdo con lo siguiente y a lo que establezcan las leyes:

...

e) El tiempo establecido como derecho de los partidos políticos se distribuirá entre los mismos conforme a lo siguiente: el treinta por ciento en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior;

El Alto Tribunal comparó los elementos que componen la norma constitucional transcrita con los de la norma impugnada y concluyó que los elementos estudiados coincidían en ambas normas; a saber:

— El carácter: Ambas son normas de obligación, es decir, que ordenan que algo debe ser hecho.

— El contenido: La acción que debía ser realizada consiste en distribuir el tiempo establecido como derecho de los partidos políticos conforme al siguiente criterio: el 30% en forma igualitaria y el 70% restante de acuerdo con los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior.

— La condición de aplicación: El tiempo establecido como derecho de los partidos políticos se distribuiría conforme al criterio señalado en el inciso anterior.

— La autoridad normativa: En un caso es el Poder Constituyente Permanente, y respecto a la norma impugnada lo es el Congreso de la Unión.

— Los sujetos normativos: Son la autoridad administrativa electoral federal como órgano aplicador, y los partidos políticos nacionales como los titulares del derecho correspondiente.

El Tribunal en Pleno determinó que la norma general impugnada era válida,²² ya que como se podía advertir de la comparación de ambos textos, que, en lo sustancial, comparten el mismo ámbito de validez personal, temporal, material y espacial e, incluso, la redacción de ambos textos guarda similitud en los términos en que se encontraba expresada.

Por otra parte, los partidos promoventes manifestaron que el artículo 49 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales²³ era violatorio de las garantías de libertad de información y expresión; esta norma señala textualmente:

Artículo 49

1. Los partidos políticos tienen derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.
2. Los partidos políticos, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, accederán a la radio y la televisión a través del tiempo que la Constitución otorga como

²² Por unanimidad de once votos, conforme al resolutivo Cuarto de la sentencia definitiva.

²³ Reconocido como válido por unanimidad de once votos, conforme al resolutivo Cuarto de la sentencia definitiva. En específico al reconocimiento de validez del párrafo 3 de este artículo 49, en la porción normativa que dice: "... precandidatos y candidatos a cargos de elección popular ...", se aprobó por mayoría de seis votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza. Los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón y Presidente Ortiz Mayagoitia votaron en contra y porque se declarara su invalidez, los que se reservaron su derecho para formular voto de minoría.

prerrogativa a los primeros, en la forma y términos establecidos por el presente capítulo.

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

4. Ninguna persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de propaganda contratada en el extranjero. Las infracciones a lo establecido en este párrafo serán sancionadas en los términos dispuestos en el Libro Séptimo de este Código.

5. El Instituto Federal Electoral es la autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a los fines propios del Instituto y a los de otras autoridades electorales, así como al ejercicio de las prerrogativas que la Constitución y este Código otorgan a los partidos políticos en esta materia.

6. El Instituto garantizará a los partidos políticos el uso de sus prerrogativas constitucionales en radio y televisión; establecerá las pautas para la asignación de los mensajes y programas que tengan derecho a difundir, tanto durante los periodos que comprendan los procesos electorales,

como fuera de ellos; atenderá las quejas y denuncias por la violación a las normas aplicables y determinará, en su caso, las sanciones.

7. El Consejo General se reunirá a más tardar el 20 de septiembre del año anterior al de la elección con las organizaciones que agrupen a los concesionarios y permisionarios de radio y televisión, para presentar las sugerencias de lineamientos generales aplicables a los noticieros respecto de la información o difusión de las actividades de precampaña y campaña de los partidos políticos. En su caso, los acuerdos a que se llegue serán formalizados por las partes y se harán del conocimiento público.

El Alto Tribunal precisó que para determinar la constitucionalidad del artículo 49 transcrito era necesario interpretarlo de manera armónica y sistemática con lo dispuesto en los artículos 1o., 5o., 6o., 7o. y 41 de la Constitución Federal.

Por una parte, expresó que el artículo 41, párrafo segundo, fracción III, apartado A, párrafos tercero y cuarto, de la Constitución Federal, establece una prohibición absoluta para los partidos políticos, los cuales en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas tiempos en cualquier modalidad de radio y, también, establece una prohibición relativa cuando señala que ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular y que queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero. Por otra parte, los párrafos 3 y 4 del artículo 49 del Código Electoral Fede-

ral agregan como sujetos normativos a los "precandidatos y candidatos a cargos de elección popular"; mientras la disposición constitucional se refiere, a primera vista, sólo a los partidos políticos; no obstante ello el Tribunal en Pleno manifestó que la norma impugnada no contraviene los artículos 6o. y 7o. constitucionales, de acuerdo a los siguientes argumentos:

Manifestó que a la luz de una interpretación sistemática y funcional, la prohibición constitucional establecida para los partidos políticos en el artículo 41 constitucional necesariamente incluye a los precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, ya que éstos no pueden existir sin aquellos, toda vez que las candidaturas independientes, ciudadanas o no partidarias, estaban prohibidas.

Expresó que los candidatos y precandidatos a cargos de elección popular no son solamente ciudadanos, sino que están investidos de determinadas calidades y actuaban "en nombre y representación" del partido político al que pertenece, o que los postulan; y era a estos últimos a quien se dirigía la norma impugnada. En este caso, se trataba de una "restricción debida", prevista en el artículo 41 constitucional, en razón de la "calidad especial de los sujetos normativos." Los ciudadanos, como tales, mantenían incólume su derecho a la libertad de expresión, en los términos de lo dispuesto en los artículos 6o. y 7o. constitucionales, toda vez que no eran los destinatarios de la norma bajo análisis.

Agregó que por las mismas razones, la norma impugnada tampoco viola al artículo 5o. constitucional, toda vez que se trata de una restricción establecida directamente por el propio

Poder Constituyente Permanente en términos del artículo 1o. de la Constitución Federal.²⁴

En caso contrario, si se permitiera a los precandidatos y candidatos a cargos de elección popular contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión, traería como consecuencia que únicamente aquellos con recursos económicos pudieran acceder a ellos, lo cual los pondría en ventaja respecto de aquellos que únicamente cuenten con los tiempos asignados por la ley a los partidos políticos, lo que implicaría una inequidad en la contienda electoral.

A su vez, el Alto Tribunal determinó que era infundado que el artículo 49, párrafo 4, que establece la prohibición para contratar propaganda en radio y televisión, junto con el artículo 354, párrafo 1, inciso d), fracción III, que prevé la aplicación de sanciones, del Código Federal de Procedimientos e Instituciones Electorales, contravenían el derecho a la libertad de expresión, así como la libertad de asociación en materia política reconocida en el artículo 9o. constitucional, toda vez que el legislador ordinario sólo había reproducido en la norma general impugnada las disposiciones constitucionales, y por ello no era posible que existiera oposición o inconsistencia entre ellas.

Asimismo, determinó que era infundada la impugnación hecha al artículo 354 citado, ya que esta norma general tiene

²⁴ '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' (énfasis añadido).

a su vez, sustento constitucional en lo establecido en el Apartado D de la fracción III, párrafo segundo, del artículo 41 de la Constitución Federal,²⁵ el cual establece que las violaciones a la ley 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, lo que implica, que la Constitución Federal faculta al legislador ordinario federal para establecer otro tipo de sanciones que disuadan la comisión de conductas ilícitas, tales como la consistente en que personas físicas o morales, sea a título propio o por cuenta de terceros, contraten propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular.

v. Otorgamiento de financiamiento público por concepto de actividades específicas

El Tribunal en Pleno determinó infundado el concepto de invalidez, hecho valer por uno de los partidos promoventes, que cuestionó la constitucionalidad del artículo 78, párrafo 1, inciso c), fracción I del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales,²⁶ porque a su parecer esa norma suprime el otorgamiento de financiamiento público por actividades específicas, relativas a la educación, a la capacitación, a la investigación socioeconómica y política, así como

²⁵ Con independencia de la porción normativa de la citada norma general impugnada en donde se establece "con el doble del precio comercial de dicho tiempo", lo cual fue objeto de posterior estudio.

²⁶ Reconocido como válido por unanimidad de once votos, conforme al resolutivo Cuarto de la sentencia definitiva.

a tareas editoriales, lo cual estimaba injusto, desproporcionado e inequitativo.

En su análisis, el Alto Tribunal recordó que en materia de financiamiento, desde la reforma de 1963, se habían establecido prerrogativas a favor de los partidos bajo tres modalidades: exenciones fiscales; franquicias postales y telegráficas; y, acceso a la radio y a la televisión en tiempos de campaña.

La reforma de 1977 elevó a rango constitucional a los partidos políticos y señaló que éstos contarían en forma equitativa, durante los procesos electorales, con un mínimo de elementos para sus actividades encaminadas a la obtención del sufragio popular. También estableció el acceso permanente de los partidos a la radio y a la televisión.

En 1990, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales distribuyó el financiamiento público a los partidos políticos de la siguiente manera: por la actividad electoral llevada a cabo: por aquellas actividades generales realizadas como entidades de interés público; por subrogación del Estado de las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos políticos; y, por actividades específicas como entidades de interés público.

En 1993, se reformó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales para establecer límites a los gastos de campaña, regular el financiamiento privado y establecer la obligación de los partidos de presentar informes de ingresos y gastos, tanto anuales como de campaña.

En enero de 1995, los partidos políticos con representación legislativa, convocados por el gobierno, acordaron una

agenda de temas a desarrollar. La primera decisión que se tomó en 1996, fue la de que el financiamiento público prevaleciera sobre el privado y el flujo de los recursos públicos quedó dividido en tres modalidades:

- Para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de cada partido, cuyo monto se asignó 30% en forma igualitaria entre los partidos políticos con representación en el Congreso, y 70% en términos proporcionales al porcentaje de la votación.
- Para gastos de campaña. El año de la elección cada partido recibirá un monto equivalente al recibido para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes.
- Para actividades específicas, como la educación, capacitación, investigación política y tareas editoriales de los partidos políticos.

La ley diseñó un nuevo sistema de cálculo para determinar el monto de los recursos públicos a asignar, y dicha medida incrementó sustancialmente la cantidad a distribuir. El financiamiento privado quedó sujeto a una serie de taxativas, a fin de evitar sospechas sobre su procedencia, desproporción e inequidad o, incluso, que a través de él se obtuvieran ventajas indebidas por parte de los donantes.

Este régimen jurídico se ha construido con la finalidad de propiciar el equilibrio entre los diversos partidos y candidatos; a evitar la formación de monopolios de poder político; auspiciar la participación ciudadana en las organizaciones

políticas; desarrollar los sistemas de democracia participativa del sistema político, y formar una tradición política nacional.

Asentado lo anterior, el Alto Tribunal procedió al análisis del concepto de invalidez respecto del artículo 78, párrafo 1, inciso c), fracción I, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente, cuyo texto es el siguiente:

Artículo 78

1. Los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en este Código, conforme a las disposiciones siguientes:

a) Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes:

...

b) Para gastos de campaña:

...

I. En el año de la elección en que se renueven el Poder Ejecutivo federal y las dos Cámaras del Congreso de la Unión, a cada partido político se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al cincuenta por ciento del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año;

...

c) Por actividades específicas como entidades de interés público:

I La educación y capacitación política, investigación socio-económica y política, así como las tareas editoriales de los partidos políticos nacionales, serán apoyadas mediante financiamiento público por un monto total anual equivalente al tres por ciento del que corresponda en el mismo año para las actividades ordinarias a que se refiere el inciso a) de este artículo; el monto total será distribuido en los términos establecidos en la fracción II del inciso antes citado;

II. El Consejo General, a través del órgano técnico de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, vigilará que éstos destinen el financiamiento a que se refiere el presente inciso exclusivamente a las actividades señaladas en la fracción inmediata anterior; y

III. Las cantidades que en su caso se determinen para cada partido, serán entregadas en ministraciones mensuales conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente.

...

El Alto Tribunal encontró que la norma transcrita reproduce de manera literal lo dispuesto en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que no podía ser inconstitucional.

vi. Exclusión a las agrupaciones políticas nacionales del financiamiento público ordinario

El Alto Tribunal determinó infundado el concepto de invalidez consistente en que el Código Federal de Instituciones y Proce-

dimientos Electorales excluía a las agrupaciones políticas nacionales del financiamiento público ordinario.

Recordó que con el propósito de completar el sistema de partidos políticos, incentivar la discusión de ideas, la difusión de ideologías y contribuir al desarrollo de una opinión política mejor informada y con mayor densidad ideológica, la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977, facilitó el que los ciudadanos se agruparan en asociaciones políticas, susceptibles de transformarse conjunta o separadamente en partidos políticos. Asimismo, el Código Federal Electoral de 1987 ratificó y refrendó el régimen anterior.

Al discutirse en 1990 la iniciativa de ley electoral, se consideró la conveniencia de regular a las asociaciones políticas, y prevalecieron los argumentos de sus detractores que sostuvieron que quienes desearan participar en la actividad política lo debían hacer a través de los partidos políticos. Por ello, el Código de la materia no reguló las asociaciones políticas en el periodo que va de 1990 a 1996; en este último año se determinó regular a las agrupaciones políticas cuyo antecedente habían sido las asociaciones políticas retenidas.

El citado código electoral estableció, a partir de 1993, que las agrupaciones políticas con registro, gozarían de financiamiento público para apoyo de sus actividades editoriales, educación y capacitación política, e investigación socioeconómica y política. La reforma electoral de 1996, señalaba que para los efectos de dicho financiamiento, se constituiría un fondo consistente en una cantidad equivalente al 2% del monto

que anualmente reciben los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes.²⁷

Después de revisar los antecedentes señalados, el Tribunal en Pleno señaló que resultaba infundado el planteamiento formulado por los actores, en cuanto a que a partir de la reforma impugnada se excluía a las agrupaciones políticas nacionales del financiamiento público ordinario, toda vez que el artículo 41, fracción V, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que el Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, entre otros, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones políticas, en los siguientes términos:

Art. 41.-...

V. La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

...

²⁷ Incluso, el 21 de febrero de 1997, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, el Reglamento para el Financiamiento Público a las Agrupaciones Políticas, el cual fue reformado en los términos del decreto correspondiente publicado el 11 de febrero de 1998.

El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, al padrón y lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, los cómputos en los términos que señale la ley, declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores, cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, así como la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales. Las sesiones de todos los órganos colegiados de dirección serán públicas en los términos que señale la ley.

...

Por otra parte, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, dispone sobre las agrupaciones políticas, lo siguiente:

Artículo 33

1. Las agrupaciones políticas nacionales son formas de asociación ciudadana que coadyuvan al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como a la creación de una opinión pública mejor informada.
2. Las agrupaciones políticas nacionales no podrán utilizar bajo ninguna circunstancia las denominaciones de "partido" o "partido político".

Artículo 34

1. Las agrupaciones políticas nacionales sólo podrán participar en procesos electorales federales mediante acuerdos de participación con un partido político o coalición. Las candidaturas surgidas de los acuerdos de participación serán registradas por un partido político y serán votadas con la denominación, emblema, color o colores de éste.

2. El acuerdo de participación a que se refiere el párrafo anterior deberá presentarse para su registro ante el presidente del Consejo General del Instituto en los plazos previstos en el párrafo 1 del artículo 99, de este Código, según corresponda.

3. En la propaganda y campaña electoral, se podrá mencionar a la agrupación participante.

4. Las agrupaciones políticas nacionales estarán sujetas a las obligaciones y procedimientos de fiscalización de sus recursos conforme a lo establecido en este Código y en el reglamento correspondiente.

Artículo 35

1. Para obtener el registro como agrupación política nacional, quien lo solicite deberá acreditar ante el Instituto los siguientes requisitos:

...

6. Las agrupaciones políticas con registro, gozarán del régimen fiscal previsto para los partidos políticos en este Código.

7. Las agrupaciones políticas con registro, deberán presentar al Instituto un informe anual del ejercicio anterior sobre el origen y destino de los recursos que reciban por cualquier modalidad.

8. El informe a que se refiere el párrafo anterior deberá presentarse a más tardar dentro de los 90 días siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio que se reporte.

9. La agrupación política nacional perderá su registro por las siguientes causas:

...

c) Omitir rendir el informe anual del origen y aplicación de sus recursos;

Artículo 77

1. El régimen de financiamiento de los partidos políticos tendrá las siguientes modalidades:

...

6. La revisión de los informes que los partidos políticos y las agrupaciones políticas presenten sobre el origen y destino de sus recursos ordinarios y de campaña, según corresponda, así como la práctica de auditorías sobre el manejo de sus recursos y su situación contable y financiera estará a cargo de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Artículo 83

...V. Las agrupaciones políticas nacionales presentarán un informe anual de ingresos y egresos, dentro del mismo plazo señalado en la fracción I de este inciso y siguiendo los lineamientos establecidos en el reglamento aplicable.

El Tribunal en Pleno señaló que el precepto constitucional y las normas del código electoral transcritas²⁸ no establecen de manera expresa la forma en que deberán financiarse las agrupaciones políticas, pero el poder revisor de la Constitución había determinado que fuera el Instituto Federal Electoral el que precisara los deberes y prerrogativas a que quedan sujetas dichas agrupaciones, de ahí que no pudiera deducirse que quedaron excluidas del financiamiento público ordinario, toda vez que por el contrario, se advertía que en relación a lo que hayan recibido, estarían sujetas a las obligaciones precisadas en el código de la materia.

Por otro lado, también señaló que los fines expresos de la reforma impugnada giraban sobre tres ejes: Disminuir en forma significativa el gasto de campañas electorales; fortalecer las atribuciones y facultades de las autoridades electorales federales; y diseñar un nuevo modelo de comunicación entre la sociedad y partidos. Para lograrlos, se propusieron diferentes medidas, entre ellas la de suprimir el financiamiento que las agrupaciones políticas nacionales venían recibiendo del IFE, ya que si bien éste había disminuido en forma sustancial subsistían los mismos problemas desde 1966 cuando fueron reintroducidas en la ley, a saber, la forma de

²⁸ Reconocidas como válidas por unanimidad de once votos, conforme al resolutivo Cuarto de la sentencia definitiva.

asignar los recursos entre las más de 150 organizaciones registradas con criterios de igualdad y sobre todo para la fiscalización y control de los mismos. El financiamiento público no podía ser la causa que motivara la existencia o desaparición de esas agrupaciones.

Consecuentemente, el Alto Tribunal expresó que con las reformas impugnadas no se vulneraban tampoco las garantías de fundamentación y motivación previstas en los artículos 14 y 16 constitucionales.²⁹ Por ello, declaró que el concepto de invalidez analizado resultaba infundado.

vii. Requisitos para constituir nuevos partidos políticos

Los partidos políticos promoventes cuestionaron la constitucionalidad del párrafo 1 del artículo 28 Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales³⁰ que establece:

1. Para constituir un partido político nacional, la organización interesada notificará ese propósito al Instituto Federal Electoral en el mes de enero del año siguiente al de la elección presidencial. A partir de la notificación, la organización interesada deberá informar mensualmente al propio Instituto del origen y destino de los recursos que obtenga para

²⁹ En términos de las tesis de jurisprudencia rubro: 'FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA', publicada en el Apéndice al *Semanario Judicial de la Federación* 2000, Jurisprudencia, Materia Constitucional, Séptima Época, Pleno, Tomo I tesis 226, p. 269; IUS: 900226 y 'FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SU CUMPLIMIENTO CUANDO SE TRATE DE ACTOS QUE NO TRASCIENDAN, DE MANERA INMEDIATA, LA ESFERA JURÍDICA DE LOS PARTICULARES' publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* y su Gaceta, Tomo XI, abril de 2000, p. 813; tesis P/J. 50/2000, IUS: 192076.

³⁰ Punto resolutivo Cuarto. Se aprobó su validez por mayoría de seis votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Franco González Salas, Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón y Valls Hernández. Los señores Ministros Cossío Díaz, Góngora Pimentel, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia votaron en contra y porque se declarara su invalidez, los que reservaron su derecho para formular sendos votos particulares.

el desarrollo de sus actividades tendentes a la obtención del registro legal y realizará los siguientes actos previos tendentes a demostrar que se cumple con los requisitos señalados en el artículo 24 de este Código:

El Tribunal en Pleno expresó que la norma transcrita no vulnera el artículo 1o. constitucional; que el hecho de establecer que la organización interesada en conformar un nuevo partido político deberá notificarle su interés al Instituto Federal Electoral en el mes de enero del año siguiente al de la elección presidencial, así como el procedimiento que deberán seguir y de los requisitos a cubrir para obtener el registro legal, en ningún momento cancela las garantías de los gobernados, pues no se restringen ni suspenden sus derechos para poder participar en la creación de los partidos políticos, ya que los interesados pueden participar en el proceso electoral de acuerdo con la normatividad correspondiente.

Agregó que la norma impugnada tampoco violenta la garantía de libertad de asociación prevista en el artículo 9o. constitucional, ya que en ella no se prohíbe la constitución de partidos políticos, sino que sólo establece el régimen legal al que debe estarse para tal efecto, lo cual no hace nugatorio el derecho a formar un nuevo partido político, pues éste es creado con el rango de legislación secundaria y, por ende, con las restricciones, modalidades y condiciones que el legislador quiso imprimirle, lo cual no contraviene principio fundamental alguno en materia electoral.

Por otra parte, afirmó que de acuerdo con el artículo 41 de la Constitución Federal, los partidos políticos son entidades de interés público, y como tales una de sus características

fundamentales es su vocación de permanencia, esto es, que no se constituyan partidos en forma transitoria, que participen en una elección y posteriormente desaparezcan al no contar con una verdadera representatividad, por lo que si la norma general impugnada condiciona la creación de un partido político a cada 6 años, precisamente atiende a que demuestre esa presencia y permanencia.

En su opinión, tampoco se impide el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, pues los requisitos exigidos en la norma general impugnada, para constituir un nuevo partido político, no son excesivos, sino razonables a fin de que los partidos políticos de nueva creación demostraron contar con una real representatividad y permanencia.

Respecto al argumento de los demandantes sobre que el artículo 28, numeral 1, del Código Electoral impugnado, vulnera el artículo 14 constitucional, toda vez que se afectan retroactivamente derechos políticos adquiridos, el Máximo Tribunal expresó que una norma es retroactiva cuando trata de modificar o alterar derechos adquiridos o supuestos jurídicos y consecuencias de éstos que nacieron bajo la vigencia de una ley anterior, lo que va en perjuicio de los gobernados pero que esto no sucede cuando se está en presencia de meras expectativas de derecho o de situaciones que aún no se han realizado, o consecuencias no derivadas de los supuestos regulados en la ley anterior, pues en esos casos, sí está permitido que la nueva ley las regule.³¹

³¹ Lo anterior lo apoyó en la tesis de rubro: "IRRETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. NO SE VIOLA ESA GARANTÍA CONSTITUCIONAL CUANDO LAS LEYES O ACTOS CONCRETOS DE APLICACIÓN SÓLO AFECTAN SIMPLES EXPECTATIVAS DE DERECHO, Y NO DERECHOS ADQUIRIDOS." publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Segunda Sala, XIII, Tesis: 2a. LXXXVIII/2001, Junio de 2001, p. 306; IUS: 189448.

También expresó que la disposición en análisis no es retroactiva ya que no afecta derechos adquiridos de sujeto alguno y sus efectos se producen hacia el futuro, con mayor razón si se tomaba en cuenta que el código impugnado fue expedido en cumplimiento a lo ordenado en el artículo Tercero Transitorio del decreto de la reforma constitucional de 2007.

Además, señaló en el artículo Cuarto Transitorio del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el legislador tuvo cuidado en respetar lo dispuesto en el artículo 14 constitucional, al disponer que:

Los asuntos que se encuentren en trámite a la entrada en vigor del presente Decreto, serán resueltos conforme a las normas vigentes al momento de su inicio.

Finalmente, otros partidos también manifestaron que la norma impugnada transgrede lo establecido en los artículos 20 y 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos,³² en relación con el artículo 133 de la Constitución Federal,³³ relativo a que todos los tratados que estén de acuerdo con la

³² Artículo 20

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas.

2. Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación.

Artículo 21

1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.

2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.

3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

³³ Art. 133.— Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

Constitución celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, serán la Ley Suprema de toda la Unión. El Alto Tribunal argumentó que lo dispuesto en el instrumento jurídico internacional citado no podía estar por encima de la Constitución Federal, sino que debía ajustarse a la misma.³⁴

Por lo tanto, determinó que el artículo 28, numeral 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, es respetuoso de los principios de supremacía constitucional y de la jerarquía normativa consagrados en el artículo 33 constitucional.

viii. Requisitos de elegibilidad en los estatutos de los partidos políticos

Uno de los partidos accionantes impugnó la porción normativa del artículo 22, numeral 6, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que a la letra dice:

En los requisitos de elegibilidad que regulen los estatutos de los partidos sólo podrán establecer exigencias de edad, nacionalidad, residencia, capacidad civil y sentencia ejecutoriada en materia penal

Expresaron que esta norma violaba el artículo 35, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual dispone:

³⁴ Recientemente este Alto Tribunal determinó que la interpretación sistemática del artículo 133 de la Constitución Federal, permite identificar la existencia de un orden jurídico superior, de carácter nacional, integrado por la Constitución Federal, los tratados internacionales y las leyes generales; y ha sostenido que los tratados internacionales se ubican jerárquicamente debajo de la Constitución Federal y por encima de las leyes generales, entendiendo por éstas como aquellas leyes que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano, tanto federales como locales. (Tesis P. VII/2007, P. IX/2007 y P. VIII/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo. XXV, abril de 2007, pp. 5 y 6).

Art. 35.- Son prerrogativas del ciudadano:

II.- Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley;

El argumento de impugnación fue que el derecho del ciudadano a ser votado no podía ser limitado por los estatutos de los partidos políticos, sino únicamente por una ley. Además que si cada partido fijaba sus propias condiciones de elegibilidad, se rompería también el principio de igualdad para todos los ciudadanos, quienes tendrían que cumplir diferentes requisitos para ser candidatos, según el partido que los postulara.

El Alto Tribunal expresó que constitucionalmente los partidos políticos tienen entre otros fines, el de hacer posible el acceso de los ciudadanos al poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que ellos postulen y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, y para ello cuentan con el derecho a expresarse para ganar el apoyo mayoritario de los electores y de postular aquellos candidatos que consideraran más idóneos según su propia ideología. Por tanto, en principio, los partidos tienen la potestad de establecer en sus estatutos determinados requisitos de elegibilidad que habrían de cumplir los candidatos postulados, como por ejemplo tener cierta experiencia partidaria o haber ocupado determinados cargos de elección popular, con la condición de que estos requisitos no fueran irracionales, desproporcionados o careciesen de una justificación objetiva y razonable, o hiciesen nugatorio el derecho de afiliación u otros derechos fundamentales.

En ese contexto, el Tribunal en Pleno consideró que el numeral 6 del artículo 22 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales no sólo contravenía el artículo 35, fracción II, constitucional, sino también el principio rector de certeza de la función estatal electoral, consistente en dotar de facultades expresas a las autoridades locales de modo que todos los participantes en el proceso electoral conocieran previamente, con claridad, precisión y seguridad, las reglas a que su propia actuación y la de las autoridades electorales están sujetas,³⁵ así como el derecho de la libertad auto-organizativa e ideológica de los partidos políticos, ambos reconocidos en el artículo 41 constitucional.

Por tanto, la norma impugnada no ofrece certidumbre, ya que no hay plena certeza sobre a cuales "requisitos de elegibilidad" se refiere, si a los aplicables a los integrantes de los órganos directivos del partido, a aquellos que pretendieran afiliarse al partido o sólo a los candidatos para ser postulados a los cargos de elección popular o a alguna otra condición.

Por otra parte, de conformidad con el artículo 218, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, los partidos políticos son los únicos que tienen el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular. Además, en ejercicio de su libertad ideológica y de auto-organizarse tienen la facultad de establecer en sus normas estatutarias que los candidatos que postule,

³⁵ Considero aplicable la tesis de jurisprudencia P/J. 144/2005 de rubro: "FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, noviembre de 2005, p. 111; IUS: 176707.

aun cuando no sean afiliados o miembros del partido, satisfagan determinados requisitos relativos a su identificación con los programas, principios e ideas y aquellos otros que sean razonables y no vulneren el contenido esencial del derecho a ser votado y otros derechos fundamentales.

Asimismo, que de una interpretación sistemática de lo anterior con el artículo 27 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual señala que los estatutos de los partidos políticos establecerán, entre otros aspectos, "d) Las normas para la postulación democrática de sus candidatos", llevó a concluir que la norma general impugnada, al utilizar en su formulación normativa el adverbio "sólo", restringe la facultad que tienen los partidos políticos en el ámbito de su vida interna, de establecer otros requisitos de elegibilidad.

Por otra parte, la Corte afirmó que los partidos deben regirse a su interior por los principios democráticos del sistema político, tales como las garantías de igualdad entre los afiliados y la protección de los derechos fundamentales en el ejercicio de su libertad de opinión. Por tanto, deben adoptar mecanismos competitivos para la selección de sus candidatos, así como propiciar la representación de los diversos grupos que integran la organización, sin discriminación alguna y permitirles desarrollar una activa influencia en la discusión y elaboración de propuestas. Asimismo, respetar el principio de mayoría en las decisiones comunes que se tomen, al tiempo que deben proporcionar garantías para las minorías y ejercer un control efectivo de los dirigentes por parte de los militantes.

En tales condiciones, el Tribunal en Pleno afirmó que si bien el artículo 22 del Código Federal de Instituciones y Proce-

dimientos Electorales reconoce el derecho de los partidos políticos para regirse internamente por sus documentos básicos, y su derecho a determinar los requisitos de elegibilidad para quienes pretendan ser postulados como candidatos a ocupar cargos de elección popular, también era cierto que prevee una limitación en el sentido de que tales requisitos sólo podrán referirse a la edad, nacionalidad, residencia, capacidad civil y sentencia ejecutoriada en materia penal, y con ello incide indebidamente en el ámbito interno de los partidos.

Además, la norma impugnada también es contraria a la libertad auto-organizativa e ideológica de los partidos políticos, prevista en el artículo 41 constitucional, porque éstos deben darse a sí mismos sus propias normas internas —constitución, estatutos y reglamentos— con las cuales establecer su propia estructura orgánica, el tipo y formas de afiliación de sus miembros, la selección y requisitos de sus líderes, sus funciones fundamentales, su formulación de plataformas, todo ello, de conformidad con las libertades y las garantías individuales previstas en la Constitución Federal.

Así, el Código Federal de Procedimientos e Instituciones Electorales se debe limitar a marcar pautas organizativas generales, y precisar cuáles son las "*calidades*"³⁶ que deben reunir los ciudadanos para ejercer el derecho a ser votados para determinado cargo de elección popular.

Por tanto, se declaró la invalidez de la porción normativa del artículo 22, párrafo 6, del Código Federal de Instituciones

³⁶ Entendiendo por calidad aquella propiedad o conjunto de propiedades inherentes a los candidatos que permitan juzgarlos por sí mismos, por lo propio, natural o circunstancial de la persona a que se alude y que la distingue de los demás. Ver *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*, vigésima segunda edición, editorial Espasa Calpe, Madrid, 2001, Tomo I, p. 401.

y Procedimientos Electorales³⁷ impugnada, y señaló que esto no implicaba que los partidos políticos estuviesen autorizados a imponer calidades, requisitos, circunstancias, condiciones o modalidades arbitrarios, ilógicos o no razonables que impidieran el ejercicio de dicho derecho, ya sea porque su cumplimiento fuera imposible o implicase la violación de alguna disposición jurídica, pues las condiciones o requisitos de elegibilidad previstos en la normativa partidaria deben tener como elementos intrínsecos la objetividad y la certeza, y no restringir algún derecho fundamental, ya que con ello rebasarían y entrarían en colisión con normas legales de rango superior y, en última instancia, con lo señalado en la Constitución Federal.

Agregó que esta conclusión es coincidente con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como con la Convención Americana sobre Derechos Humanos que establecen el compromiso de los Estados Partes a respetar los derechos y libertades políticos y garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona, sin discriminación alguna, así como adoptar las medidas legislativas o de cualquier índole que hagan efectivos los derechos y libertades reconocidos en la propia Convención, como ocurre con la reglamentación de aquellas que están dirigidas a asegurar que los ciudadanos gocen de los derechos y oportunidades de participación en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio

³⁷ Conforme al resolutivo Quinto, por mayoría de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia. El señor Ministro Valls Hernández votó en contra y porque se reconociera su validez, en donde se reservó su derecho para formular voto particular. Los señores Ministros Aguirre Anguiano y Góngora Pimentel reservaron el suyo para formular sendos votos concurrentes.

de representantes libremente elegidos; de votar y ser electo en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; y de acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas del país.

ix. Requisitos relativos a los observadores electorales

Uno de los partidos accionantes argumentó que el artículo 5o., párrafo 4, inciso d), fracción III, del nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales,³⁸ al inhabilitar como observador electoral al ciudadano que hubiese sido candidato a puesto de elección popular en los tres últimos años anteriores a la elección de la que desea ser observador impone una condición excesiva e irrazonable y con ello viola los artículos 1o., 35, fracción II, y 41 de la Constitución Federal.

Asimismo, que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que en una sociedad democrática la configuración legal del derecho político debe observar el llamado "triple test", o sea, cumplir con los principios de legalidad, necesidad, y proporcionalidad, los cuales exige que los requisitos para que los ciudadanos pudiesen participar en la contienda electoral deben estar descritos en una ley general y abstracta, no ser discriminatorios, basarse en criterios razonables, atender un propósito útil y oportuno que los torne necesarios para satisfacer un interés público imperativo y ser proporcionales a ese objetivo.

³⁸ Reconocida como válida por unanimidad de once votos, conforme al resolutivo Cuarto de la sentencia definitiva.

La norma impugnada establece esencialmente que es derecho exclusivo de los ciudadanos mexicanos participar como observadores de los actos de preparación y desarrollo del proceso electoral, así como de los que se lleven a cabo el día de la jornada electoral; que sólo podrán participar cuando hayan obtenido oportunamente su acreditación ante la autoridad electoral; la cual se otorgará sólo a quien cumpla, además de los que señale la autoridad electoral, los siguientes requisitos:

I. Ser ciudadano mexicano en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;

II. No ser, ni haber sido miembro de dirigencias nacionales, estatales o municipales de organización o de partido político alguno en los últimos tres años anteriores a la elección;

III. No ser, ni haber sido candidato a puesto de elección popular en los últimos tres años anteriores a la elección; y

Además, que como parte de las obligaciones que contraen los observadores electorales, éstos deberán abstenerse de obstaculizar el trabajo de las autoridades, no podrán hacer proselitismo ni externar cualquier expresión de ofensa, difamación o calumnia o declarar el triunfo de cualquier partido político o candidato alguno. Entre sus derechos se encuentran el de realizar la observación en cualquier ámbito territorial de la República, solicitar la información electoral que requieran para el mejor desempeño de sus actividades y presentarse el día de la jornada electoral con sus acreditaciones y gafetes.

El Alto Tribunal recordó que la figura de los observadores electorales se gestó en nuestro país al amparo de la libre

participación política contemplada en la Constitución Federal desde 1989 y 1990, en procesos tanto locales como federales, en los cuales diversos ciudadanos previeron la formación de grupos cívicos de observación con el objeto de vigilar la limpieza de los comicios, particularmente en el Distrito Federal. Agregó además que la porción normativa impugnada guarda la misma redacción original, desde 1993, fecha en que se introdujo por primera vez en la legislación la figura de los observadores electorales:³⁹

III. No ser, ni haber sido candidato a puesto de elección popular en los últimos tres años anteriores a la elección.

Diversos grupos se quejaron de que la observación electoral contenía una excesiva reglamentación, por lo que en 1994 el legislador modificó nuevamente el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales con el fin de imponer los requisitos mínimos y hacer aquélla más flexible.

El Tribunal en Pleno expresó que la porción normativa impugnada, no contraviene lo establecido por los artículos 1.º, 35, fracción II, y 41 de la Constitución, ya que los ciudadanos acreditados como observadores pueden realizar su trabajo durante toda la jornada electoral y no es excesivo exigirles el no haber sido candidato a puesto de elección popular en los últimos tres años anteriores a la elección, habida cuenta que deben realizar sus actividades con estricto apego a los principios rectores de la materia electoral contemplados en el artículo 41 constitucional, como son: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

³⁹ En la reforma electoral de 1993 que se hace al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990.

Además agregó que de acuerdo a la Constitución Federal, los derechos a votar y ser votado pueden ser reglamentados por el legislador ordinario, como en el caso del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que regula la participación de los observadores electorales.⁴⁰

También precisó que el requisito impugnado tiene una repercusión inmediata en el cumplimiento de los principios rectores de imparcialidad y certeza que deben regir, entre otros, durante el proceso electoral. El primero de ellos obliga a las autoridades electorales a no cometer irregularidades, o caer en desviaciones por proclividad partidista; y el principio de certeza consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades locales, de modo que todos los participantes en el proceso electoral conozcan previamente, con claridad y seguridad, las reglas a que ellas deben sujetarse; asimismo, significa que las elecciones deben generar una situación de absoluta confianza por parte de los actores políticos y sociales a efecto de impedir que queden vacíos interpretativos y dudas, para que, finalmente, los votos emitidos produzcan un resultado convincente por veraz.

x. La imposición de las llamadas "multas fijas" transgrede la garantía de equidad

En el último punto a analizar, el Alto Tribunal determinó que era infundado el concepto de invalidez argumentado por los

⁴⁰ Apoyaron este argumento con la tesis aislada del Pleno del Alto Tribunal de rubro "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" publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, Abril de 2006, tesis P. XXXVII/2006, p. 646: IUS: 175294.

accionantes sobre la inconstitucionalidad de los artículos 341, párrafo 1, inciso d), 352, párrafo 1, inciso b) y 354, párrafo 1, inciso d), fracción III, del nuevo Código Electoral de Instituciones y Procedimientos Electorales,⁴¹ por establecer multas fijas, en detrimento del artículo 22 constitucional.

Los artículos impugnados establecen lo siguiente:

Artículo 341

1. Son sujetos de responsabilidad por infracciones cometidas a las disposiciones electorales contenidas en este Código:

a) Los partidos políticos;

Artículo 352

1. Constituyen infracciones al presente Código de las organizaciones sindicales, laborales o patronales, o de cualquier otra agrupación con objeto social diferente a la creación de partidos políticos, así como de sus integrantes o dirigentes, cuando actúen o se ostenten con tal carácter, o cuando dispongan de los recursos patrimoniales de su organización:

...

⁴¹ Reconocidos como válidos por unanimidad de once votos, conforme al resolutivo Cuarto de la sentencia definitiva, con la salvedad que se precisa en el resolutivo Sexto, aprobado éste por mayoría de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia, que declara la invalidez de las fracciones II y III, inciso d), párrafo 1, del artículo 354, únicamente en la porción normativa, contenida en ambas fracciones, que a la letra dice: "con el doble del precio comercial de dicho tiempo". El señor Ministro Franco González Salas votó en contra y porque se reconociera la validez de dicha porción normativa, y reservó su derecho para formular voto particular.

b) El incumplimiento, en lo conducente, de cualquiera de las disposiciones contenidas en este Código.

Expresó que los numerales reproducidos no establecen multas fijas, ya que sólo hacen referencia a los sujetos que incurren en responsabilidad por infracciones cometidas a las disposiciones electorales.

Por otra parte, el artículo 354, párrafo 1, inciso d), fracciones II y III del propio Código Electoral de Instituciones y Procedimientos Electorales, dispone:

Artículo 354

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

...

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

...

I. Respecto de las personas morales por las conductas señaladas en la fracción anterior: con multa de hasta cien mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, en el caso de aportaciones que violen lo dispuesto en este Código, o tratándose de la compra de tiempo en radio y televisión para la difusión de propaganda política o electoral, con el doble del precio comercial de dicho tiempo;

II. Respecto de los ciudadanos, o de los dirigentes y afiliados a los partidos políticos: con multa de hasta quinientos

días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal; en el caso de aportaciones que violen lo dispuesto en este Código, o tratándose de la compra de tiempo en radio y televisión para la difusión de propaganda política o electoral, con el doble del precio comercial de dicho tiempo; y

III. Respecto de las personas morales por las conductas señaladas en la fracción anterior: con multa de hasta cien mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, en el caso de aportaciones que violen lo dispuesto en este Código, o tratándose de la compra de tiempo en radio y televisión para la difusión de propaganda política o electoral, con el doble del precio comercial de dicho tiempo;

De esta disposición, señaló que en su primera parte no establece una multa fija, en tanto se refiere a la imposición de una multa cuantificable "hasta" con 100,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal; de ahí que la autoridad para aplicarlo contara con un parámetro dentro del cual puede oscilar la imposición de la sanción.

Respecto al segundo supuesto, sobre la compra de tiempo en radio y televisión para la difusión de política electoral, la cual se sancionará con el doble del precio comercial de dicho tiempo, el Tribunal en Pleno expresó que esta previsión si constituye una multa fija, porque carece de un parámetro establecido en cantidades o porcentajes mínimos y máximos que permita a la autoridad sancionadora desarrollar su discrecionalidad al cuantificarla, ponderar las circunstancias concurrentes y, por ende, conforme al criterio plenario,⁴² resultaba contraria al artículo 22 de la Ley Fundamental.

⁴² Criterio plasmado en las tesis de jurisprudencia P/J. 9/95 y P/J. 10/95 de rubros: 'MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE'. y 'MULTAS FIJAS. LAS LEYES QUE LAS ESTABLECEN

Por tanto se declaró la invalidez del artículo 354, párrafo 1, inciso d), fracciones II y III, del código impugnado, únicamente por cuanto a la porción normativa que dice:

"...con el doble del precio comercial de dicho tiempo;"

No existiendo más puntos que desahogar y resolver, el Tribunal en Pleno dictó sentencia el 8 de julio de 2008 en los términos que se precisaron en cada tema, de donde emanaron diversas tesis de jurisprudencia y que se transcriben en el siguiente apartado.