

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 67
O R D I N A R I A
JUEVES 3 DE JULIO DE 2008

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las once horas con diez minutos del jueves tres de julio de dos mil ocho, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar Sesión Pública Ordinaria, los señores Ministros Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Mariano Azuela Güitrón, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Juan N. Silva Meza.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia abrió la sesión y el Secretario General de Acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

APROBACIÓN DE ACTA

Proyecto del acta relativa a la Sesión Pública número Sesenta y seis, Ordinaria, celebrada el martes primero de julio de dos mil ocho.

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

VISTA DE ASUNTO

Asunto de la Lista Extraordinaria Nueve de dos mil ocho:

II.- 61/2008 y
sus
acumuladas
62/2008,
63/2008,
64/2008
y 65/2008

Acciones de inconstitucionalidad números 61/2008 y sus acumuladas 62/2008, 63/2008, 64/2008 y 65/2008, promovidas por los Partidos Políticos Nacionales Convergencia, del Trabajo, Nueva Alianza, Alternativa Socialdemócrata Campesina, y Verde Ecologista de México, respectivamente, en contra del Congreso de la Unión y otras autoridades, demandando la invalidez del Decreto por el que se expidió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de enero de dos mil ocho. En el proyecto formulado por el señor Ministro José Fernando Franco González Salas se propone: “PRIMERO. Es procedente y parcialmente fundada la acción de inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas 62/2008, 63/2008, 64/2008 y 65/2008. SEGUNDO. Se reconoce la validez de los artículos reclamados del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales a que se refiere el resultando primero de esta resolución, con excepción del artículo 96, párrafo 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. TERCERO. Se declara la invalidez del artículo 96, párrafo 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. CUARTO. La

declaratoria de invalidez decretada surtirá efectos en términos del último considerando de esta ejecutoria. QUINTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.”

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia recordó que en la sesión pública del martes primero del mes en curso, hubo manifestación unánime de intención de voto en favor de que no se violó el procedimiento legislativo que culminó en el Decreto impugnado de reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; y sometió a la estimación del Tribunal Pleno el Considerando Quinto, en cuanto a “II. Exclusión de las denominadas candidaturas ciudadanas”, que sustenta la propuesta contenida en el Punto Resolutivo Segundo de reconocer la validez del artículo 218, párrafo 1, del código impugnado, toda vez que no existe una permisión expresa en la Constitución, ni una obligación por parte del Estado mexicano adquirida con motivo de instrumentos internacionales, para la regulación de las candidaturas independientes, por lo tanto, no existe inconsistencia alguna entre el artículo impugnado y la Constitución; además, se hace referencia a la opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el sentido de que el hecho de que no se haya establecido en la Constitución el derecho fundamental o constitucional de los ciudadanos a ser

candidatos independientes para los cargos de elección popular no impide al legislador ordinario que, al ejercer su atribución, determine, en algún momento, incorporar a nivel legal el derecho de los ciudadanos, siempre y cuando ello resulte compatible con los demás derechos, bases, principios, fines y valores constitucionales (de la página mil veinte a la mil cincuenta y cinco).

En los términos consignados en la versión taquigráfica, el señor Ministro Góngora Pimentel manifestó su inconformidad, porque el establecimiento del monopolio de los partidos políticos para postular candidatos, resulta inconstitucional por contravenir el artículo 35, fracción II, constitucional, que establece como prerrogativa del ciudadano poder ser votado para todos los cargos de elección popular teniendo las calidades que establece la ley, por lo que al estar en juego derechos fundamentales sólo pueden limitarse cuando se persiga un fin constitucionalmente valioso y su restricción sea necesaria y proporcional; que debe tomarse en cuenta lo dispuesto en los artículos 23 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, respectivamente, así como lo resuelto en el caso “Yatana contra Nicaragua” del que conoció la Corte Interamericana de Derechos Humanos; las candidaturas independientes no son contradictorias con el sistema de partidos, por lo que pueden coexistir y armonizarse, toda vez que aquéllas sólo lo moderan; del artículo 41 constitucional

no puede colegirse que los partidos políticos tengan el monopolio de la postulación de candidaturas para cargos de elección popular, ni menos aun que estén prohibidas las candidaturas independientes o no partidistas; y que ninguna representación democrática puede darse sin la participación de los ciudadanos, por lo que es necesario armonizar el régimen de partidos con el respeto al derecho constitucional de los ciudadanos para acceder a todos los cargos de elección popular; el señor Ministro Gudiño Pelayo manifestó su conformidad con el sentido, pero no con las consideraciones que sustentan la propuesta, porque de la interpretación integral de la Constitución se desprende que en el sistema jurídico mexicano vigente es únicamente a través de los partidos políticos como los ciudadanos pueden acceder al poder público; el artículo 116, fracción IV, inciso e), constitucional establece que, a nivel estatal, los partidos políticos tienen reconocido el derecho exclusivo 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, constitucional, por lo que el hecho de que en el artículo 41 constitucional no se haya incluido la expresión categórica de que en el ámbito federal también existe dicha exclusividad, no puede considerarse que se dejó total libertad al legislador ordinario federal para que opte por incluirla; si bien es cierto que el artículo 35, fracción II, constitucional, establece como prerrogativa de los ciudadanos mexicanos el poder ser votados para todos los cargos de elección popular sin establecer condición o

limitante alguna, también lo es que tal disposición debe interpretarse armónicamente con el artículo 41 constitucional, que prevé que solamente se consideran dentro de sus bases a los partidos políticos; las candidaturas independientes no están contempladas en la Constitución, por lo que admitir lo contrario significaría romper con la equidad del proceso electoral, ya que mientras los partidos políticos deberán someterse a una extensa reglamentación, las personas físicas podrían optar por una regulación menor que repercutiría en los principios de equidad y certeza en materia electoral; el señor Ministro Cossío Díaz manifestó su conformidad con el sentido, pero no con las consideraciones que sustentan la propuesta; y sugirió que se abunde en la consideración relativa a la posibilidad por parte del legislador ordinario de desarrollar las condiciones para la existencia de candidaturas independientes y se eliminen las que al parecer dan un sustento a la restricción constitucional respecto de dichas candidaturas independientes; el señor Ministro Silva Meza manifestó su inconformidad y coincidencia sustancial con lo expuesto por el señor Ministro Góngora Pimentel, porque no existe libertad configurativa por parte del legislador para decidir que los partidos políticos pueden monopolizar el acceso a la participación en las elecciones; el artículo 35, fracción II, constitucional, prevé como prerrogativa del ciudadano el 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, por lo que la pertenencia a un partido

político no puede considerarse como una calidad necesaria para ejercer un cargo de elección popular, ya que no es un atributo intrínseco relativo a la persona y, por consiguiente, no puede entrar en la categoría de calidades requeridas por la Constitución; al no existir mandato constitucional expreso que obligue a que el derecho a ser votado deba ser forzosa y necesariamente ejercido por conducto de un partido político ni la prohibición a la candidaturas independientes, el derecho fundamental a ser votado prevalece en toda su extensión, por lo que no debe reconocerse la validez del artículo 218, párrafo 1; el señor Ministro Valls Hernández manifestó su conformidad con el sentido, pero no con las consideraciones que sustentan la propuesta, porque conforme al criterio sostenido en el voto que formuló al resolverse las Acciones de Inconstitucionalidad 28/2006 y sus acumuladas 29/2006 y 30/2006, las candidaturas independientes no están previstas a nivel constitucional, ya que del texto de la Constitución se advierte la exclusividad de los partidos políticos como canal de participación política ciudadana; del artículo 41 constitucional se desprende que sólo se incluye la participación de los ciudadanos a través de los partidos políticos, y no de candidaturas independientes; la disposición contenida en el artículo 35, fracción II, constitucional debe interpretarse armónicamente con los artículos 41, 116 y 122 constitucionales, que prevén que la vía para hacer posible el acceso de los ciudadanos al poder público es a través de los partidos políticos; y que el Código impugnado lejos de contravenir a la Constitución, se ajusta a ella al señalar la

exclusividad de los partidos políticos, sin que pueda sostenerse que conforme a la Constitución el legislador federal pueda optar por establecer, a la par del acceso al poder público a través de partidos políticos, las candidaturas ciudadanas; el señor Ministro Aguirre Anguiano manifestó su conformidad, porque si bien es cierto que en los tratados internacionales se establece un derecho sin limitaciones para votar y ser votado, sin otra taxativa que la que dimane de la Constitución, también lo es que los que son aplicables al caso concreto (Convención Americana sobre Derechos Humanos de San José de Costa Rica y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos) establecen restricciones motivadas por el interés general, entre las cuales deben considerarse la cláusula democrática y el orden en el acceso a los puestos de elección popular; y que los ciudadanos pueden participar en los asuntos políticos del país sin necesidad de asociarse individual y libremente; el señor Ministro Cossío Díaz manifestó que la fracción II del artículo 35 constitucional al establecer **“...que se tengan las calidades establecidas en la ley.”**, se refiere a una norma inferior a la Constitución y no a una de jerarquía constitucional; que el caso “Yatama contra Nicaragua” no es aplicable al caso concreto ya que tiene relación con las elecciones municipales indígenas; que constitucionalmente no existen las bases de la generación de las candidaturas independientes, porque corresponde al legislador ordinario desarrollarlas; y reiteró las razones por las que coincidía con el sentido, pero no con las consideraciones del proyecto; el

señor Ministro Gudiño Pelayo manifestó que la fracción II del artículo 35 constitucional al establecer “...**calidades establecidas en la ley.**” no se refiere exclusivamente a la ley ordinaria, sino también a la Constitución; y reiteró que en el sistema constitucional mexicano no se prevé la existencia de las candidaturas independientes; el señor Ministro Azuela Güitrón manifestó que el artículo 218, párrafo 1, del Código impugnado, no se contrapone con el artículo 35, fracción II, constitucional, sino por el contrario, lo previsto en el primero da coherencia al sistema, ya que el ciudadano que aspira a ocupar cargos de elección popular puede hacerlo a través del sistema de partidos políticos; ni en la Constitución ni en el Código impugnado se prevé que una de las calidades para poder ser electo a un cargo de carácter popular sea ser integrante de un partido político; y que el sistema electoral mexicano es incompatible con las candidaturas independientes al margen de los partidos políticos; el señor Ministro Góngora Pimentel manifestó que si el Estado mexicano se encuentra obligado por los instrumentos internacionales a no establecer limitaciones irracionales o excesivas al derecho pasivo de voto, y el artículo 35, fracción II, constitucional establece como prerrogativa de los ciudadanos el ser votados, es evidente que las candidaturas ciudadanas sí se encuentran tuteladas por la Constitución, por lo que no está dentro de la libertad de configuración del legislador el decidir si las contempla o no; que sí es aplicable el criterio sustentado en el caso “Yatama contra Nicaragua”, ya que en él se establecieron los

estándares de valoración de las limitaciones que pueden establecerse; y que si bien es cierto que los derechos se pueden limitar, debe hacerse un examen de razonabilidad, necesidad y proporcionalidad, que en el caso concreto no se hace; la señora Ministra Luna Ramos manifestó su conformidad, porque se está aplicando el criterio sostenido en la resolución dictada en la Acción de Inconstitucionalidad 28/2006 y acumuladas 29/2006 y 30/2006, en el sentido de que de la interpretación de los artículos 35, 41 y 116, fracción IV, constitucionales, se concluye que aun cuando se prevé fundamentalmente un sistema de partidos políticos, no existe prohibición constitucional para el establecimiento de las candidaturas independientes; el artículo 41 constitucional no prohíbe expresamente las candidaturas independientes, por lo que no existe la obligación por parte del legislador ordinario para establecer la inscripción o la posibilidad de inscripción de éstas; la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas manifestó, en principio, su conformidad con la propuesta, pero no con las consideraciones, ya que el Constituyente ha privilegiado el sistema de partidos; el artículo 41 constitucional no prohíbe ni tampoco regula las candidaturas independientes, por lo que deja dicha cuestión a la potestad del legislador ordinario; el señor Ministro Silva Meza reiteró que la Constitución prevé un sistema de partidos, sin embargo, no excluye la posibilidad de las candidaturas independientes; y que no existe la posibilidad de configuración libre por parte del legislador ordinario para determinar una restricción a un

derecho político fundamental; el señor Ministro Azuela Güitrón manifestó que el artículo 35, fracción II, constitucional no establece que la prerrogativa para el ciudadano sea poder ser votado para todos los cargos de elección popular a través de candidaturas independientes, por lo que el artículo 218 párrafo 1, del Código impugnado no vulnera el citado artículo constitucional; y constitucionalmente no se prevé la existencia de las candidaturas independientes; y el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia manifestó que existen cuatro posturas: 1. que la construcción constitucional actual no da cabida a las candidaturas independientes, por lo que debe entenderse que están prohibidas y, consecuentemente, el legislador ordinario no puede establecerlas (señores Ministros Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón y Valls Hernández); 2. que por compromisos internacionales que México ha adquirido, por disposición del artículo 35, fracción II, constitucional, las candidaturas independientes son obligatorias, por lo que el legislador ordinario tiene el deber de preverlas (señores Ministros Góngora Pimentel y Silva Meza); 3. que como la Constitución no tiene una prohibición ni un mandato expreso para las candidaturas independientes, queda como potestad del legislador secundario la posibilidad de establecerlas, o no (la señora Ministra Luna Ramos y los señores Ministros Aguirre Anguiano, ponente Franco González Salas y Presidente Ortiz Mayagoitia); y 4. que es válido el artículo impugnado pero por distintas razones a las que sostiene el

proyecto (señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas y señor Ministro Cossío Díaz).

El señor Ministro ponente Franco González Salas manifestó que sostenía su proyecto, porque en él se da respuesta a los argumentos planteados por los partidos políticos promoventes y se elaboró tomando en cuenta los resuelto por el Tribunal Pleno el cinco de octubre de dos mil seis en la Acción de Inconstitucionalidad número 28/2006 y sus acumuladas 29/2006 y 30/2006, promovidas por los Partidos Políticos estatal “Alianza por Yucatán”, de la Revolución Democrática, y Alternativa Socialdemócrata y Campesina, respectivamente, y de conformidad con las tesis del Tribunal Pleno; que la disposición impugnada no violenta el artículo 35, fracción II, constitucional, ya que debe examinarse a la luz del contexto constitucional.

Por instrucciones del señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia se consultó la intención de voto de los señores Ministros; nueve, Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Ortiz Mayagoitia, la manifestaron en favor de la propuesta de reconocer la validez del artículo 218, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, excepto por lo que se refiere a la porción normativa que dice:

“...exclusivamente...”, respecto de la que la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas la manifestó por declarar su invalidez; y dos, Góngora Pimentel y Silva Meza la manifestaron en contra y por declarar la invalidez.

A las trece horas con quince minutos el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia decretó un receso, y a las trece horas con treinta y cinco minutos reanudó la sesión.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia sometió a la estimación del Tribunal Pleno el Considerando Quinto, en cuanto a “III. Nuevo régimen legal de coaliciones”, que sustenta las propuestas contenidas en los Puntos Resolutivos, Segundo, de reconocer la validez del artículo 95, párrafos 9 y 10 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, toda vez que dado el principio constitucional rector de certeza de la función estatal electoral de la organización de las elecciones (en el sentido de la clara, segura y firme convicción o ausencia de duda sobre la voluntad del elector expresada en las urnas), la intervención o medida legislativa bajo escrutinio (es decir, que cada uno de los partidos coaligados aparezca en la boleta con su propio emblema), tiene por objeto transparentar la fuerza electoral de cada uno de los partidos políticos que se coaliguen, tal y como se expresó en las urnas, por lo que dicha medida no es irracional, innecesaria ni

desproporcionad; además, los artículos impugnados no violan el principio de irretroactividad consagrado en el artículo 14 constitucional, porque no se trata de un derecho adquirido para que los partidos que se coaliguen participen en los procesos electorales próximos con un emblema único o con una sola lista de candidatos a cargos de representación proporcional para la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, por lo que no constituyen disposiciones retroactivas, ya que no rigen hacia el pasado sino hacia el futuro, a partir de su entrada en vigor para la formación de coaliciones electorales en próximos procesos electorales federales, y no vulneran derechos adquiridos o situaciones jurídicas acaecidas con anterioridad a su entrada en vigor (páginas de la mil setenta y dos a la mil ciento veintinueve); y Tercero, de declarar la invalidez del artículo 96, párrafo 5, del código impugnado, porque viola el principio constitucional de certeza y objetividad, ya que dado el mecanismo que prevé de transferencia de un determinado porcentaje de votos, la voluntad expresa de un elector, es decir, de un ciudadano que ejerce el derecho fundamental a votar, establecido en el artículo 35, fracción I, constitucional, manifestada a través del voto en favor de un determinado partido político coaligado, se ve alterada, menoscabada o manipulada, toda vez que su voto puede ser transferido a otro partido político de la coalición que, si bien alcanzó el uno por ciento de la votación nacional emitida, no obtuvo el mínimo requerido para conservar el registro y participar

en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, en virtud de que no se prevén reglas claras en lo tocante a preservar la votación de los electores a favor de alguno de los partidos coaligados; asimismo, viola la igualdad de condiciones en la competencia electoral entre los partidos políticos al conceder, mediante el mecanismo de transferencia previsto legalmente, ventajas indebidas a partidos políticos coaligados que no alcanzaron por ellos mismos el mínimo requerido para conservar el registro, en detrimento de otros partidos que, al no coaligarse en un proceso electoral, tiene que alcanzar necesariamente el dos por ciento de la votación emitida (páginas de la mil ciento veintinueve a la mil ciento cuarenta y uno).

En los términos consignados en la versión taquigráfica, el señor Ministro Góngora Pimentel manifestó su inconformidad con la propuesta de reconocer la validez del artículo 95, párrafos 9 y 10, porque la exigencia de que los partidos coaligados aparezcan con su propio emblema en las boletas electorales y obtengan sus propios votos con la supuesta finalidad de respetar la voluntad de los ciudadanos y dar transparencia al conocimiento de su decisión, restringe irrazonablemente el derecho de los partidos a participar en las elecciones previsto en el artículo 41 constitucional, en relación con la libertad de asociación en materia política de la que gozan los ciudadanos en términos del artículo 9° constitucional; el derecho de los partidos políticos a

participar en las elecciones comprende necesariamente el derecho a participar coaligadamente, pues sólo de esa manera se hace efectivo el derecho de los ciudadanos a asociarse más allá de sus afiliaciones partidarias con el fin de avanzar en un proyecto político común; y conforme al régimen actual carecería de todo sentido, para los partidos pequeños, conformar coaliciones, porque ante todo tendrán que preocuparse por conservar su registro y por obtener escaños de representación proporcional; el señor Ministro Valls Hernández manifestó su conformidad; y sugirió que se elimine del proyecto el segundo párrafo de la página mil ciento cuarenta en el que se precisa que el principio de igualdad en la competencia electoral está previsto en el artículo 134 constitucional; el señor Ministro Aguirre Anguiano manifestó su conformidad, porque el derecho a las coaliciones es un derecho legal pero no constitucional, ya que en la Constitución no está previsto; el señor Ministro Cossío Díaz manifestó su conformidad y coincidencia con lo expuesto por el señor Ministro Aguirre Anguiano en el sentido de que las coaliciones no están previstas en el artículo 41 constitucional; la coalición es una modalidad que pueden o no aceptar los partidos políticos, por lo que el pluralismo político se garantiza con la existencia de partidos políticos y no a través de un sistema de asociaciones; y sugirió que en el proyecto se haga un desarrollo del artículo 9º constitucional en el que se precise la razón constitucional por la que no se puede garantizar la existencia de coaliciones con las finalidades específicas que prevé dicho

artículo constitucional; el señor Ministro Gudiño Pelayo manifestó su conformidad con que se declare la inconstitucionalidad del artículo 96, párrafo 5, del Código impugnado, porque el mecanismo de transferencia de un determinado porcentaje de votos previsto en dicho precepto legal vulnera la voluntad expresa de un elector, ya que su voto puede ser transferido a otro partido político de la coalición que, si bien alcanzó el uno por ciento de la votación nacional emitida, no obtuvo el mínimo requerido para conservar el registro y participar en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional; y su coincidencia con la sugerencia formulada por el señor Ministro Cossío Díaz en el sentido de que se desarrolle lo relativo al artículo 9° constitucional; el señor Ministro ponente Franco González Salas manifestó que el artículo 41 constitucional deja al legislador la facultad para determinar las formas de intervención de los partidos políticos en los procesos electorales, por lo que el derecho de asociación de los partidos políticos queda condicionado a lo que disponga la ley; y que, en su caso, aceptaría las sugerencias formuladas por los señores Ministros Valls Hernández y Cossío Díaz; el señor Ministro Góngora Pimentel manifestó que, en atención a lo expuesto por los señores Ministros, retiraba su objeción; y los señores Ministros manifestaron unánimemente su intención de voto en favor de las propuestas.

Sesión Pública Núm. 67

Jueves 3 de julio de 2008

A sugerencia del señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia el Tribunal Pleno acordó continuar la discusión en la próxima sesión y que el asunto y los demás continúen en lista.

Siendo las catorce horas el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia convocó a los señores Ministros para la Sesión Pública Ordinaria que se celebrará el lunes siete de julio en curso, a partir de las diez horas con treinta minutos, y levantó esta sesión.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, y el licenciado José Javier Aguilar Domínguez, Secretario General de Acuerdos, que da fe.

Esta hoja corresponde al Acta de la Sesión Pública número Sesenta y siete, Ordinaria, celebrada el tres de julio de dos mil ocho.

JJAD/CGSC/afg.