

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 122
O R D I N A R I A
LUNES 22 DE NOVIEMBRE DE 2010

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las once horas con treinta y cinco minutos del lunes veintidós de noviembre de dos mil diez, 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, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Juan N. Silva Meza. El señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano se incorporó a la sesión al iniciar el análisis de las acciones de inconstitucionalidad 22/2010 y sus acumuladas 24/2010 y 25/2010.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

I. APROBACIÓN DE ACTA

Proyecto de acta de la sesión pública número ciento veintiuno, ordinaria, celebrada el jueves dieciocho de noviembre de dos mil diez.

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

Sesión Pública Núm. 122 Lunes 22 de noviembre de 2010

II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS

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

II.1. 13/2008

Controversia constitucional 13/2008 promovida por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, Secretario de Gobernación, Secretario de Hacienda y Crédito Público y Director del Diario Oficial, demandando la invalidez del Decreto que reforma, adiciona, deroga y abroga diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, de la Ley del Impuesto sobre Tenencia de Vehículos y de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, concretamente el artículo primero, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de diciembre de dos mil siete. En el proyecto formulado por el señor Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea se propuso: *“ÚNICO.- Es procedente, pero infundada la presente controversia constitucional promovida por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal”*.

El señor Ministro presidente Ortiz Mayagoitia indicó que el señor Ministro Aguirre Anguiano manifestó su preferencia de no asistir al segmento de la sesión en el que se analice este asunto, toda vez que ya se ha discutido en diversas

Sesión Pública Núm. 122 Lunes 22 de noviembre de 2010

sesiones. Asimismo, solicitó al señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea le auxiliara informando lo sucedido en la sesión anterior e incluso presentando la moción que tiene intención de proponer.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea recordó que en la sesión anterior se comenzó la discusión relativa al documento distribuido y elaborado con la finalidad de analizar si se podían extraer de la propia Constitución algunos principios que rigieran el marco de la coordinación fiscal y, en su caso, cuáles serían éstos y cuál sería el método de análisis para la hipótesis concreta que se plantea, precisando que dicho documento hacía referencia a los principios de proporcionalidad distributiva y de redistribución de la riqueza, estableciendo como parámetro de análisis la razonabilidad interpretativa y concluyendo que las normas impugnadas son constitucionales.

Señaló que en la sesión anterior algunos de los señores Ministros se manifestaron en el sentido de que no existían dichos principios, en tanto que otros en el sentido de que, con algunos matices, coincidían con el fondo de la propuesta, indicando que en dicha sesión se determinó la necesidad de votar si existen o no principios constitucionales que puedan regir en el marco de la coordinación fiscal y, en caso de ser así, decidir la mayoría cuál sería el método interpretativo a seguir.

Sesión Pública Núm. 122 Lunes 22 de noviembre de 2010

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia indicó que analizó con interés la propuesta del señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea en cuanto propone los dos principios básicos, el de proporcionalidad que emerge de la fracción XXIX, párrafo último, del artículo 73 constitucional, aunque se refiere a participaciones de los impuestos especiales que no derivan necesariamente de un convenio de coordinación fiscal y el diverso principio de distribución de la riqueza derivado de la facultad de la rectoría económica que le corresponde al Estado mexicano y como sistema de análisis la razonabilidad, destacando que la propuesta contiene un párrafo en el que se indica: “No le corresponde a la Suprema Corte analizar el apego de las fórmulas a uno u otro principio, sino únicamente advertir que ambos componentes estén presentes para lo cual es suficiente un ejercicio de mera constatación a la luz del principio de razonabilidad que deriva de la obligación general y motivación de los actos legislativos”, manifestándose acorde con el documento del señor Ministro ponente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro Franco González Salas cuestionó si se votaría el documento del señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, ante lo cual el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia precisó que así sería, por lo que el propio señor Ministro Franco González Salas manifestó que en lo personal está de acuerdo en principio con el documento y que estaría de acuerdo en que se vote de esa manera, reservando su derecho para formular, en su caso, voto

Sesión Pública Núm. 122 Lunes 22 de noviembre de 2010

concurrente para dejar constancia de algunas cuestiones manifestadas.

El señor Ministro Cossío Díaz señaló que el votar o no el documento tendría varias posibilidades, como la relativa a si efectivamente se reconocen las atribuciones del Congreso de la Unión previstas en la fracción XXIX del artículo 73 constitucional para legislar en materia de coordinación fiscal, en relación con lo previsto en el diverso 26 del mismo ordenamiento, lo que obligaría a quienes no están de acuerdo con el documento presentado a sostener que si bien es cierto que la mayoría estima que sí existen atribuciones para el Congreso de la Unión para expedir una Ley de Coordinación Fiscal, lo que no comparte pues no existen elementos constitucionales que prefiguren la coordinación fiscal a efecto de contar con determinado tipo de elementos o condiciones materiales. Consideró que éstas son las dos situaciones que deben tomarse en cuenta, en una sola respuesta, ya que sostener simplemente que no se está de acuerdo con el documento deja sin una segunda o ulterior posibilidad a quienes no están de acuerdo con ese segmento de la propuesta.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia precisó que se votó la potestad del Congreso de la Unión para expedir la Ley de Coordinación Fiscal y que quienes votaron por esa interpretación, relacionaron la preceptiva con la atribución consubstancial de los Estados soberanos, ante lo

Sesión Pública Núm. 122 Lunes 22 de noviembre de 2010

cual el señor Ministro ponente Zaldívar Lelo de Larrea recordó que él votó en contra de la referida facultad; sin embargo, una vez adoptada por la mayoría, se determinó que dicha votación obligaba también a la minoría por lo que la propuesta se realizó en ese sentido.

La señora Ministra Luna Ramos indicó que habiendo analizado el documento del señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea estaba de acuerdo con el sentido, pero no con todas las consideraciones, por lo que reservó su derecho para formular voto concurrente.

El señor Ministro Aguilar Morales cuestionó si en el documento también se encuentra un principio de evaluación de las fórmulas, respecto a si éstas son o no correctas, ante lo cual no estaría de acuerdo con éste, ya que únicamente se iría con el principio de razonabilidad, en virtud de lo cual el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea precisó que se encuentran ambos principios no para analizar la forma en que están recogidos, por lo que el documento es congruente con el párrafo leído por el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia indicó que la finalidad consiste en que del análisis de las fórmulas y de sus componentes se advierta que tienden a un reparto proporcional sin calificar cómo se da éste exactamente y a una distribución de la riqueza, respecto de lo cual el señor

Sesión Pública Núm. 122 Lunes 22 de noviembre de 2010

Ministro Aguilar Morales precisó que reservaría su derecho para formular voto concurrente en relación con este punto, ya que está de acuerdo con el párrafo que leyó el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia pero no con trasladarlo al análisis de las fórmulas, cualquiera que sea éste, profundo o no.

El señor Ministro Cossío Díaz indicó compartir la propuesta inicial del proyecto en cuanto a que son constitucionales las normas impugnadas, dado que no existe la posibilidad de revisión por parte de este Alto Tribunal, de entrar a analizar los defectos o vicios sustanciales del tema en cuestión.

Manifestó que en relación con los elementos mencionados, tuvo la impresión de que efectivamente en la sesión anterior se plantearon algunos principios, los cuales no se pueden extraer de los artículos 26 ni 73, fracción XXIX, constitucionales. En relación con este último precepto constitucional consideró que se establece un principio de proporcionalidad para los impuestos especiales que no puede trasladarse a otros.

Estimó que si bien se estableció por la mayoría que el Congreso de la Unión tiene atribuciones para emitir leyes en la materia que se estudia, resulta complicado considerar que dentro de la Constitución se encuentran los contenidos que esta ley debe satisfacer.

Sesión Pública Núm. 122 Lunes 22 de noviembre de 2010

Agregó no compartir extraer del artículo 26 constitucional un principio de resarcimiento o de redistribución, incluso cuestionó cómo se sabría que el legislador estableció en las fórmulas la condición redistributiva, pues a partir de qué elementos se puede determinar que dichas fórmulas sí cumplen con esos principios, ya que con un examen *prima facie* resulta complicado sostener que estos principios se encuentran satisfechos en aquéllas. Recordó que la señora Ministra Luna Ramos insistió en la sesión anterior que estos principios llevan necesariamente a la valoración de pruebas periciales porque tendría que determinarse si dichas fórmulas efectivamente son distributivas pues de otra manera sería complicado admitir que se está satisfaciendo esta condición por el legislador.

Reiteró estar de acuerdo en que es constitucional porque el legislador goza de libertad de configuración y autonomía, pero no respecto a que la Constitución contenga dichos principios ni a que es posible determinar que efectivamente se satisface una condición de proporcionalidad o de redistribución sin entrar al análisis de los elementos económicos de la mecánica propia de la Ley de Coordinación Fiscal.

Sesión Pública Núm. 122 Lunes 22 de noviembre de 2010

Por ende, manifestó que estaría a favor de la propuesta final pero en contra de los elementos para llegar a esa conclusión, por lo que en esos términos emitiría su voto.

El señor Ministro ponente Zaldívar Lelo de Larrea consideró que si el señor Ministro Cossío Díaz estaba en contra de la propuesta, podría manifestarlo de esa manera y reservar su derecho para formular voto concurrente. Además, precisó que haría los ajustes necesarios para procurar un mayor consenso que quizá permita que no se tengan que elaborar algunos votos concurrentes.

El señor Ministro Aguilar Morales dio lectura a lo indicado en el punto 3 del documento materia de análisis señalando que está en desacuerdo con lo precisado en cuanto a que el PIB y el PIBE como parámetros de referencia implican que se cumple con la proporcionalidad y que estaría a favor del sentido general de que existe libertad de configuración del Congreso de la Unión para determinar lo conducente, en tanto que se trata de una política pública y para ello requiere de esa libertad.

Sometida a votación la propuesta contenida en el proyecto el secretario general de acuerdos indicó que se manifestó una mayoría de ocho votos integrada por los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y

Sesión Pública Núm. 122 Lunes 22 de noviembre de 2010

Presidente Ortiz Mayagoitia a favor del sentido de la propuesta, con el voto en contra del señor Ministro Valls Hernández; asimismo, una mayoría de cinco votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Aguilar Morales, Valls Hernández y Silva Meza en contra de las consideraciones plasmadas en el documento elaborado por el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea indicó que el señor Ministro Aguilar Morales estaba en contra solamente de uno de los puntos del documento sometido a votación.

El señor Ministro Aguilar Morales señaló estar a favor de la propuesta, especialmente con lo leído por el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia y con la razón básica de la libertad de configuración y en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación no la puede revisar. El señor Ministro Aguilar Morales agregó que compartía la parte total del documento en donde se sostiene que no corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizar lo indicado.

El señor Ministro Cossío Díaz consideró que si el señor Ministro Aguilar Morales no está de acuerdo con entrar al estudio de los parámetros ése es el punto decisivo central, por lo que si sostiene la posición de libre configuración su voto se computó adecuadamente.

El señor Ministro Aguilar Morales indicó estar a favor de la libre configuración en la inteligencia de que la Suprema

Sesión Pública Núm. 122 Lunes 22 de noviembre de 2010

Corte de Justicia de la Nación no puede realizar el análisis respectivo y mucho menos el estudio de las fórmulas.

El señor Ministro Franco González Salas indicó que el punto de la libre configuración no excluye que algunos consideren que ésta queda sujeta a ciertos principios constitucionales, como se ha determinado en otros asuntos, por lo que si el señor Ministro Aguilar Morales sostiene que no está votando en contra de consideraciones, ese es su voto y debe computarse como un voto dentro de la mayoría.

El señor Ministro Aguilar Morales precisó que sólo está de acuerdo con el principio de la razonabilidad pero ello no permite estudiar las fórmulas.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea indicó que matizaría la última parte del documento para hablar únicamente de razonabilidad, lo que se trataría de una manera más laxa para conjuntar la mayoría necesaria, ante lo cual se manifestó de acuerdo el señor Ministro Aguilar Morales.

Ante ello el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia precisó que la propuesta matizada obtiene una votación de cinco votos a favor y tres con observaciones de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos y Franco González Salas.

Sesión Pública Núm. 122 Lunes 22 de noviembre de 2010

El señor Ministro Franco González Salas precisó que vota con la propuesta y se reserva su derecho para formular voto concurrente una vez aprobado el engrose respectivo.

El señor Ministro Valls Hernández precisó que a su juicio los argumentos del actor son inatendibles y que la norma impugnada es constitucional.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia indicó que se arribó a un estudio somero de razonabilidad, en tanto que el señor Ministro Valls Hernández sostiene que los conceptos de invalidez son inoperantes, lo cual coincide con la posición original del señor Ministro Aguilar Morales; sin embargo, únicamente en la propuesta se señala que dentro de la facultad de libre configuración que tiene el Congreso de la Unión para emitir la ley de mérito se deben tomar en cuenta dos principios constitucionales: proporcionalidad y distribución de la riqueza, lo que es aceptado por la mayoría.

Agregó que se realiza un breve asomo a las fórmulas para verificar que se den reglas generales a través de las cuales se pretendan los fines en comento, considerando que la redistribución de la riqueza es patente, ya que existe una bolsa de dinero federal y la Federación decide hacer un ofrecimiento a las entidades en el sentido de que el dinero de la Federación se transfiera a éstas a cambio de que se abstengan de gravar la misma fuente impositiva; considerando que ese discurrir de fondos federales es lo que

Sesión Pública Núm. 122 Lunes 22 de noviembre de 2010

se ve como distribución en la finalidad misma de la coordinación fiscal y la proporcionalidad se traduce en que las fórmulas sean razonables y se apliquen por igual a todas las entidades que participen.

En ese orden, señaló que el señor Ministro ponente Zaldívar Lelo de Larrea se comprometió a comprobar que se da una redistribución y que la fórmula es proporcional en la medida en que se aplica por igual a todos los entes que se coordinan en los impuestos, lo que ya está votado en esos términos.

En cuanto al voto del señor Ministro Valls Hernández precisó que éste, finalmente es en el sentido de reconocer la validez de las normas impugnadas, por lo cual sometió a consideración del Tribunal Pleno reconocer la validez de las normas impugnadas, la que se aprobó en votación económica por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia declaró que el asunto se resolvió en los términos indicados.

El señor Ministro Cossío Díaz reservó su derecho para formular voto de minoría respecto del tema de competencia

Sesión Pública Núm. 122 Lunes 22 de noviembre de 2010

con el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea y voto concurrente respecto de otros temas. La señora Ministra Luna Ramos reservó el suyo para formular voto concurrente. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho para formular voto concurrente en caso de así determinarlo después de que se presente el engrose.

Los señores Ministros Silva Meza y Aguilar Morales reservaron su derecho para formular voto concurrente.

El secretario general de acuerdos dio cuenta con el siguiente asunto:

**II.2 22/2010 Y
SUS
ACUMULADAS
24/2010 Y
25/2010**

Acciones de inconstitucionalidad 22/2010 y sus acumuladas 24/2010 y 25/2010 promovidas, respectivamente, por el Partido de la Revolución Democrática, el Procurador General de la República y el Partido Acción Nacional, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Nayarit. En el proyecto formulado por el señor Ministro Juan N. Silva Meza se propuso: *“PRIMERO.- Es procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad. SEGUNDO.- Se declara la validez de los artículos 14, 21, fracción I, inciso c), 22, párrafo 1, 41, fracción XIX, 44, fracciones I y II, 45, 46, 47, fracción I, 51, fracción I, 61, 62, 118, 119, 120, 121, 122, 127, 142, 143, 144, 223, fracciones I y II y 224, fracciones I y II, de la Ley Electoral del Estado*

Sesión Pública Núm. 122 Lunes 22 de noviembre de 2010

de Nayarit. TERCERO.- Se declara infundada la acción de inconstitucionalidad en contra de la omisión legislativa del Congreso del Estado de Nayarit consistente en regular de manera deficiente en la Ley Electoral de esa entidad federativa, las bases obligatorias para la coordinación entre el Instituto Federal Electoral y las autoridades electorales locales en materia de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos, prevista en el inciso k) de la fracción IV del numeral 116 de la Constitución General de la República. CUARTO.- Se declara la invalidez de los artículos 27, 28, 29, 47, fracción I, inciso b), 81, fracción III y 90, fracción VIII, de la Ley Electoral del Estado de Nayarit. QUINTO.- Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial del Estado de Nayarit.

El señor Ministro ponente Silva Meza expuso una síntesis de los considerandos iniciales y propuso ir analizando cada uno de los conceptos de invalidez.

El señor Ministro Aguirre Anguiano se incorporó al salón de Plenos.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia sometió a la estimación de los señores Ministros los considerandos primero “Competencia”; segundo “Oportunidad en la presentación de las demandas”; tercero “Legitimación de los promoventes”; y cuarto “Improcedencia”, respecto de los

Sesión Pública Núm. 122 Lunes 22 de noviembre de 2010

cuales los señores Ministros manifestaron su unánime conformidad.

El señor Ministro ponente Silva Meza expuso una síntesis del considerando quinto “Estudio de fondo. 1) La invalidez de la Ley Electoral del Estado de Nayarit por haberse declarado inválidas las reformas a la Constitución local en materia electoral en la acción de inconstitucionalidad 11/2010 y acumuladas 12/2010 y 13/2010 (páginas de la sesenta y ocho a la setenta y nueve), en cuanto sustenta la propuesta contenida en el punto resolutivo Segundo, consistente en reconocer la validez de los artículos 14, 21, fracción I, inciso c), 22, párrafo 1, 41, fracción XIX, 44, fracciones I y II, 45, 46, 47, fracción I, 51, fracción I, 62, 118, 119, 120, 121, 122, 142, 143, 144, 223, fracciones I y II y 224, fracciones I y II, de la Ley Electoral del Estado de Nayarit, al resultar infundado el concepto de invalidez en el que los partidos políticos accionantes aducen que la autoridad legislativa al emitir el Decreto legal impugnado, violentó el principio de legalidad previsto en el artículo 16 constitucional puesto que omitió su deber de fundar y motivar el referido Decreto, si se toma en consideración que las mismas fueron emitidas con base en las normas constitucionales locales, cuya validez se encontraba impugnada en diversas acciones de inconstitucionalidad y que a la postre fueron invalidadas por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Sesión Pública Núm. 122 Lunes 22 de noviembre de 2010

En la propuesta se concluye que el hecho de que las reformas legales impugnadas carezcan al día de hoy de un sustento normativo en la Constitución del Estado de Nayarit, es una cuestión que, además de no configurar una problemática propia del orden constitucional, no es susceptible de ser estudiada por esta vía de impugnación; la cual únicamente permite revisar el apego de la legislación electoral impugnada a la Constitución Federal, por lo que al no existir razones sustantivas que sostengan la declaratoria de inconstitucionalidad de las reformas a la Constitución local del Estado de Nayarit, la misma no puede constituir un referente para analizar la constitucionalidad de la Ley Electoral del Estado de Nayarit.

El señor Ministro Franco González Salas solicitó agregar al proyecto el precedente relativo a la acción de inconstitucionalidad 71/2009 y sus acumuladas 72/2009, 73/2009, 75/2009, 76/2009 y 78/2009, para reforzar lo relativo a que el acápite de la fracción IV, del artículo 116 constitucional hace referencia tanto a la Constitución como a las leyes locales, al igual que el transitorio de la reforma federal también menciona a “la legislación aplicable”, al prever que ésta se adecuará a la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, lo que se aceptó por el señor Ministro ponente Silva Meza.

Sometida a votación la propuesta modificada del proyecto consistente en reconocer la validez de los artículos

Sesión Pública Núm. 122 Lunes 22 de noviembre de 2010

14, 21, fracción I, inciso c); 22, párrafo primero; 41, fracción XIX; 44, fracciones I y II; 45, 46, 47, fracción I; 51, fracción I; 62, 118, 119, 120, 121, 122, 142, 143, 144, 223, fracciones I y II y 224, fracciones I y II, de la Ley Electoral del Estado de Nayarit se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia.

El señor Ministro ponente Silva Meza expuso una síntesis del considerando quinto “2) Espacios temporales entre la finalización de las precampañas y el comienzo de las campañas” (páginas de la setenta y nueve a la ochenta y seis), en cuanto sustenta la propuesta de reconocer la validez del artículo 127 de la Ley Electoral del Estado de Nayarit, al ser infundado el concepto de invalidez en el que el Partido de la Revolución Democrática considera que si bien es cierto que la Constitución Federal establece que los Congresos Locales pueden fijar las reglas de precampaña y campaña a su juicio, ello no les faculta a dejar de desatender su permisión como parte de un todo; y que el Poder Legislativo del Estado de Nayarit considera que entre éstas debe existir un período de tiempo de quince días, lo que se traduce en tiempo sin actividad electoral como si se tratara de acontecimientos que no tuvieran relación alguna, situación que, a su parecer, provoca desaciertos electorales, incertidumbre en el electorado en razón de no saber en qué

Sesión Pública Núm. 122 Lunes 22 de noviembre de 2010

etapa del proceso electoral se encuentran, y se rompe con el espíritu democrático en el Estado, vulnerando lo establecido por el artículo 116, fracción IV, incisos b) y j), de la Carta Magna.

En el proyecto se propone declarar infundado dicho concepto de invalidez, toda vez que si bien es cierto que ese lapso puede coadyuvar o contribuir a que el electorado conozca con mayor claridad las propuestas y plataformas del partido político y de varios de sus precandidatos, no se trata propiamente de un periodo en el que los partidos políticos se encaminen a promover la obtención del voto entre el electorado; y por lo mismo, no puede considerarse que existe una continuidad de proselitismo entre una precampaña y una campaña electoral, por lo que el hecho de que no exista actividad propagandística durante el plazo aludido no contraviene lo dispuesto en los artículos 41, fracciones I y IV y 118, fracción IV, incisos b) y j), de la Constitución Federal.

Asimismo se propone declarar infundados los argumentos en los que la accionante considera que la norma impugnada contraviene los principios de legalidad, objetividad y certeza en materia electoral.

El señor Ministro Franco González Salas solicitó agregar al proyecto el precedente relativo a la acción de inconstitucionalidad 14/2010 y sus acumuladas 15/2010,

Sesión Pública Núm. 122 Lunes 22 de noviembre de 2010

16/2010 y 17/2010, lo que se aceptó por el señor Ministro ponente Silva Meza.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia señaló que una de las finalidades de las precampañas es buscar la candidatura de algún partido político, por lo que es lógico que exista un plazo entre la conclusión de las precampañas y el momento de registro de candidatos, pudiendo darse la impugnación de los resultados de aquélla, tal como lo manifestó la Magistrada Presidenta de la Sala Superior del Tribunal Electoral en el informe rendido el día de hoy, por lo que el plazo que deriva de la norma impugnada resulta una necesidad del proceso electoral que transita a través de etapas preclusivas y definitorias de cada una de las bases del proceso, proponiendo que esos argumentos se agreguen al proyecto, lo que se compartió por el señor Ministro ponente Silva Meza.

El señor Ministro Aguilar Morales indicó que en relación con la acción de inconstitucionalidad referida por el señor Ministro Franco González Salas es importante tomar en cuenta que se refería a la campaña de diputados, aun cuando manifestó no tener inconveniente en que se agregue el referido precedente.

Sometida a votación la propuesta modificada del proyecto consistente en reconocer la validez del artículo 127 de la Ley Electoral del Estado de Nayarit se aprobó por

Sesión Pública Núm. 122 Lunes 22 de noviembre de 2010

unanimidad de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia.

El señor Ministro ponente Silva Meza expuso una síntesis del considerando quinto “3) Distribución del financiamiento público entre partidos políticos” (páginas de la ochenta y seis a la ciento ocho), en cuanto sustenta la propuesta contenida en el punto resolutivo de declarar la invalidez del inciso b) de la fracción I del artículo 47 de la Ley Electoral del Estado de Nayarit, al ser fundado el tercer concepto de invalidez en suplencia de la queja deficiente, en el que el Partido de la Revolución Democrática considera que el precepto impugnado es violatorio de los artículos 41, fracción II, inciso a) y 116, fracción IV, incisos b) y g), de la Constitución Federal ya que contempla tres criterios para la distribución del financiamiento de actividades ordinarias y resulta inaceptable que se reparta un tercio de los recursos en atención a la proporción directa del número de diputados ya que genera que se disminuya el tercio de los recursos que deben ser entregados de forma igualitaria.

En el proyecto se propone declarar la invalidez del mencionado precepto, toda vez que el estándar de distribución impugnado no refleja la representatividad de los partidos políticos en el electorado puesto que no toma en

Sesión Pública Núm. 122 Lunes 22 de noviembre de 2010

consideración los votos efectivamente recibidos por cada uno de ellos, lo que produce una distribución inequitativa de los recursos, pues un partido podrá terminar con más o menos recursos de los que realmente le corresponderían en caso de que se atendiera a la representatividad que tiene en el electorado, cuestión que se aleja significativamente de las bases previstas en el artículo 41, Base II, constitucional para la repartición de recursos entre partidos políticos y una violación al principio de equidad en la repartición de recursos para los partidos políticos a nivel estatal previsto en el artículo 116, fracción IV, inciso g), constitucional.

Además, indicó que no se desconoce que este Tribunal Pleno modificó su criterio en cuanto al alejamiento significativo de las bases previstas en la Constitución en materia electoral, al resolver el veinticinco de octubre de este año la acción de inconstitucional 14/2010 y sus acumuladas 16 y 17, lo que podría trascender al presente asunto, indicando que éste podría resolverse únicamente con el referente del artículo 116, fracción IV, inciso g) de la Constitución Federal.

El señor Ministro Aguilar Morales solicitó se precise en el acta que se ha reconocido la validez del artículo 127 de la ley electoral impugnada, debiendo revisarse que ello se refleje en el Segundo punto resolutivo del proyecto, lo que se instruyó por el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia al secretario general de acuerdos.

Sesión Pública Núm. 122 Lunes 22 de noviembre de 2010

A cuestionamiento del señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea el señor Ministro Ponente Silva Meza precisó que ajusta la propuesta para considerar que la invalidez de la norma impugnada que se analiza en esta parte del proyecto deriva de su violación al artículo 116, fracción IV, inciso g), constitucional y no al diverso 41, ante lo cual el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea se manifestó a favor del proyecto.

El señor Ministro Cossío Díaz indicó que el señor Ministro Silva Meza aclaró que conforme a la votación obtenida en sesiones anteriores, se suprimiría la argumentación relativa al artículo 41 constitucional para analizarla a partir de lo previsto en el diverso 116 constitucional, manifestando que le surgían interrogantes respecto de la inconstitucionalidad del precepto aunque se constriñera la discusión a la propuesta del señor Ministro ponente Silva Meza.

Señaló que se incurre en una asimilación al sostener que el artículo 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución respecto a que los partidos políticos reciban en forma equitativa financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, porque pareciera que se financiarían dos fondos y que cada uno se destinara al financiamiento de cada una de las actividades ordinarias

Sesión Pública Núm. 122 Lunes 22 de noviembre de 2010

permanentes y la obtención del voto, considerando que la equidad no se refiere a la existencia de un “fondo congelado” para financiar una actividad, sino que se refiere a que exista una equidad en la distribución de los recursos a través de distintas posibilidades de distintos fondos.

Mencionó lo señalado en el inciso b) de la fracción I del artículo 47 de la Ley Electoral del Estado de Nayarit en el sentido de que “el monto que resulta de la anterior operación se dividirá en tres partes: la primera, distribuida en forma igualitaria entre todos los partidos políticos; la segunda, en proporción directa al número de diputados obtenidos en la elección”, surgiendo la interrogante respecto a si los diputados obtenidos en la última elección no caben dentro de la modalidad de financiamiento de actividades ordinarias.

Estimó que no debe considerarse la composición de recursos como actividades permanentes y de obtención de votos, sino como una masa de recursos que se debe repartir equitativamente de forma general, abstracta e impersonal, señalando esta condición.

Agregó estimar discutible lo señalado en las fojas ciento uno y ciento siete del proyecto en el sentido de que: “el estándar de distribución impugnado no refleja la representatividad de los Partidos Políticos en el electorado, puesto que no toma en consideración los votos efectivamente recibidos por cada uno de ellos”, ante lo cual

Sesión Pública Núm. 122 Lunes 22 de noviembre de 2010

cuestionó si del inciso g) de la fracción IV del artículo 116 constitucional se puede extraer ese estándar estimando que no, pues lo que se exige es que haya equidad y financiamiento a dos grandes actividades, las que se pueden financiar a través de diversos fondos, concluyendo no compartir la propuesta del proyecto.

La señora Ministra Luna Ramos se manifestó en los mismos términos del señor Ministro Cossío Díaz, recordando lo señalado en la norma impugnada en el sentido de que “El monto que resulte de la anterior operación se dividirá en tres partes: Una primera parte será distribuida en forma igualitaria entre todos los Partidos Políticos; la segunda parte en proporción directa al número de votos obtenidos en la última elección y la tercera parte en proporción directa al número de diputados obtenidos en dicha elección”, ante lo cual indicó que no pueden estimarse violados de manera uniforme los artículos 41 y 116 constitucionales, ya que el primero establece un sistema diverso del segundo, pues en este último únicamente se indica en el inciso g) de su fracción IV que “Los Partidos Políticos reciban en forma equitativa financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales” máxime que aquel numeral da porcentajes específicos de distribución respecto de los partidos nacionales, en tanto que el diverso 116 constitucional no fija porcentaje específico ni remite al señalado 41.

Sesión Pública Núm. 122 Lunes 22 de noviembre de 2010

Por otro lado, el artículo 116 constitucional únicamente exige un reparto equitativo por lo que lo dispuesto en la norma impugnada no atenta contra lo señalado en este último precepto en el inciso g) de su fracción IV, ya que no determina porcentajes de distribución, no advirtiendo vicio alguno por la división del financiamiento público en tres tercios ni porque la tercera parte se realice en proporción directa al número de diputados.

El señor Ministro Aguirre Anguiano agradeció que en su ausencia se dio una votación que lo considera como integrante de la familia judicial después de quince años de pertenecer a este Alto Tribunal.

Se manifestó a favor del proyecto estimando que el reparto igualitario de recursos a los partidos políticos en los porcentajes previstos en el artículo 41 constitucional se traslada al diverso 116 ya que por el hecho de ser un partido político registrado se tiene derecho a participar igualitariamente en cierto porcentaje de los recursos, lo que implica una inequidad ya que el partido chico se lleva una bolsa de idéntico tamaño que la del partido de mayor representatividad, pues existe una norma constitucional que por alguna razón contiene una regla inequitativa, lo cual obedece a dar a las minorías las posibilidades de sustento y contienda electoral, en virtud de lo cual se les trata desigual y protectivamente. Además, surge la interrogante sobre si

Sesión Pública Núm. 122 Lunes 22 de noviembre de 2010

la representatividad que se requiere para acceder a los fondos es una representación mínima o la real que resulta del número de diputados obtenidos después de la liza electoral, cuestionando a qué principio se dará prevalencia si al de representación mínima o al de representación real.

Indicó que se pueden establecer en una legislación electoral diversas bolsas de financiamiento con lo que se acaba con el principio de acceso igual en situaciones de representación mínima, por lo que estimó atendible lo señalado en el proyecto, considerando que éste implica las razones antes expresadas.

El señor Ministro Franco González Salas señaló estar en contra de la conclusión del proyecto, sumándose a lo indicado por los señores Ministros Luna Ramos y Cossío Díaz, agregando que en el caso concreto debe sostenerse que el parámetro de constitucionalidad al que debe atenderse es al sostenido en el inciso g) de la fracción IV del artículo 116 constitucional, el cual únicamente señala: “Los partidos políticos reciban en forma equitativa financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales”.

Por tanto, siendo congruente con lo sostenido en el precedente anterior, únicamente debe analizarse si existe razonabilidad en el sistema adoptado en la norma

Sesión Pública Núm. 122 Lunes 22 de noviembre de 2010

impugnada, a la cual dio lectura indicando que lo previsto en el inciso b) de su fracción I está protegiendo a los partidos políticos más pequeños porque recibirán igual cantidad de recursos que los grandes; en tanto que en la segunda bolsa, se obtendrán recursos en proporción al número de votos obtenidos en la elección y en la tercera parte en proporción directa al número de diputados de la elección.

Recordó que los sistemas actualmente son mixtos con predominante mayoritario, indicando que se elige un número por mayoría relativa y otro por representación proporcional, encontrando una relación directa con el número de votos obtenidos.

Agregó que en cuanto a la mayoría, las elecciones se ganan o se pierden por un voto, por lo que en una situación extrema un partido con más votos puede acabar con menos diputados por el principio de representación proporcional, manifestándose en contra del proyecto porque la fórmula es establecida bajo un análisis de razonabilidad constitucional aunado a que la fórmula de equidad se mantiene.

Concluyó señalando que no comparte tomar en cuenta el artículo 41 constitucional como parámetro de validez para analizar la norma impugnada, la cual se rige por lo previsto en el inciso g) de la fracción IV del artículo 116 constitucional, la cual deja a los Congresos de los Estados una capacidad de configuración muy amplia, además de

Sesión Pública Núm. 122 Lunes 22 de noviembre de 2010

que la fórmula establecida en la legislación del Estado de Nayarit, dado que todos los partidos pueden aspirar al triunfo, no violenta el principio de equidad pues con las otras tres franjas se establece una razonabilidad constitucional en esta materia.

El señor Ministro Valls Hernández recordó que el señor Ministro ponente Silva Meza al realizar la presentación del asunto indicó que modificaba la propuesta para no considerar al artículo 41 constitucional como parámetro para abordar el respectivo análisis de validez.

Por otra parte, se manifestó a favor del proyecto ya que aun conforme con lo previsto en el artículo 116, fracción IV, inciso g), constitucional, las entidades federativas tienen facultad de establecer la forma en que se asignará el financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias como para la obtención del voto y las de carácter específico se deban hacer en forma equitativa entre los partidos políticos, no se trata de que se cuente con una facultad libérrima, sino que se debe satisfacer el principio de equidad el que se satisface otorgando un trato igual a los partidos políticos que se encuentran en igual situación y distinto a los que se encuentran en situación diferente, para lo que sirve de parámetro la votación obtenida en la última elección, para medir su representatividad ante el electorado, de donde se determina el financiamiento que recibirán.

Sesión Pública Núm. 122 Lunes 22 de noviembre de 2010

Señaló que en el proyecto se sostiene que se tienen dos criterios para asignar el financiamiento satisfaciendo el principio de equidad: en forma igualitaria y en proporción directa al número de votos obtenidos en la última elección, en tanto que el considerar que la tercera parte se asignará en proporción al número de diputados obtenidos en la última elección no encuentra razonabilidad respecto del principio de equidad al depender de una variable como la representación parlamentaria de cada partido, pues de acuerdo al principio de representación proporcional no se lleva a cabo en referencia a su representatividad.

Por ello, consideró que el número de diputaciones que obtenga un partido político en la última elección no guarda relación directa con la votación total obtenida y su representatividad en el electorado.

Agregó la forma en la que se compone el Congreso del Estado de Nayarit, señalando que conforme a la fórmula de distribución que se reclama, la tercera parte del financiamiento será entregada al PRI pues cuenta con dieciséis diputados y así sucesivamente respecto de los que tienen menos diputados, recordando que tales diputaciones no atienden únicamente al principio de representatividad sino también a las fórmulas de asignación establecidas en la ley, considerando que se rompe con el principio de equidad, manifestándose por la invalidez del precepto impugnado.

Sesión Pública Núm. 122 Lunes 22 de noviembre de 2010

La señora Ministra Sánchez Cordero se manifestó a favor del proyecto señalando que asiste la razón a los señores Ministros Aguirre Anguiano y Valls Hernández en el sentido de que en el reparto contemplado en el numeral impugnado se disminuyen los recursos de los partidos pequeños, pues desde su óptica la norma impugnada no es razonable pues si bien el número de diputaciones es resultado del número de votos obtenido, lo cierto es que en la integración final de los órganos legislativos concurren factores que dejan de lado la votación obtenida por un partido político, ya que si se han repartido los espacios los partidos con menor votación ya no alcanzarán éstos, aun cuando hayan obtenido un margen de votación considerable, incluso, por encima del mínimo para tener derecho a ese tipo de diputaciones.

Agregó que el grado de representatividad de un partido político y el número de votos que haya obtenido en una determinada elección no guardan relación alguna con el número de representantes populares que haya obtenido para el Congreso local, lo que es violatorio de lo previsto en el inciso g) de la fracción IV del artículo 116 constitucional pues se estaría tratando de manera desigual a los iguales, generándose un reparto inequitativo de los recursos, por lo cual se sumó a la propuesta del proyecto.

Sesión Pública Núm. 122 Lunes 22 de noviembre de 2010

El señor Ministro Cossío Díaz estimó necesario precisar cómo advierte el precepto impugnado. Para tal fin dio lectura al acápite del artículo 47 de la ley electoral impugnada, precisando que la primera fracción es para los partidos que hayan obtenido una votación de cuando menos el 1.5% de la votación obtenida en la última elección de diputados respecto de las actividades ordinarias permanentes, en tanto que la fracción II se refiere a partidos políticos que no se encuentren en el supuesto anterior, mientras que la fracción III alude a que para el desarrollo de las actividades tendientes a la obtención del sufragio se constituirá un monto equivalente al 100% del financiamiento público.

De ahí estimó que al tenor del inciso g) de la fracción IV del artículo 116 constitucional primero se debe distribuir financiamiento público, segundo, debe ser equitativo; tercero para financiar actividades ordinarias permanentes y cuarto, para financiar actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, preguntándose de dónde surge el elemento de representatividad para exigir que se aplique en el caso concreto, estimando que ello resulta complicado.

Agregó que si se divide lo señalado en el artículo 47 del ordenamiento impugnado y se pasa bajo el tamiz de financiamiento público equitativo para actividades ordinarias permanentes y tendientes para la obtención del voto durante

Sesión Pública Núm. 122 Lunes 22 de noviembre de 2010

procesos electorales, lo que está en la fracción I, en su inciso b) sí será razonable pues se está financiando una tercera parte de ese monto en razón del número de diputados obtenidos y si bien pudieran existir las condiciones contingentes expresadas por el señor Ministro Valls Hernández, lo cierto es que se refieren a la última elección realizada, aunado a que existe una regla general para que en la siguiente elección el partido que tenga una votación mayoritaria pueda obtener fondos mayores y si este financiamiento se diera por el número de diputados obtenidos en una elección, se relacionará con lo que el partido haya tenido que financiar en actividades ordinarias permanentes, pudiéndose suponer que los partidos que tienen más diputados tendrían mayor necesidad de financiamiento para sus actividades ordinarias permanentes, en tanto que cuesta más administrar dieciséis diputados que uno.

En tercer lugar indicó que se afecta la equidad desde el momento en que se hizo la contienda electoral, situación respecto de la cual lo que genera la distorsión no es la fórmula, pues ésta se construye en abstracto, sino el resultado electoral en relación con el financiamiento de una actividad ordinaria permanente, estimando que allí sí la distribución del gasto tiene una mecánica diferente.

En síntesis, consideró que los elementos previstos en la fracción IV, inciso g), del artículo 116 constitucional son

Sesión Pública Núm. 122 Lunes 22 de noviembre de 2010

muy acotados y que le asiste razón al señor Ministro Aguirre Anguiano en el sentido de que se pueden generar diversas bolsas siempre que no se afecte la equidad y se esté financiando su actividad ordinaria permanente o actividad tendente a la obtención del voto durante el proceso electoral, por lo que segmentar de ese fondo actividad ordinaria permanente una tercera parte que esté en razón del número de diputados para que un partido pueda hacer frente a esos gastos durante los tres años siguientes a la elección, sí tiene un sentido razonable pues un número de diputados obtenidos tiene relación con un financiamiento o actividad ordinaria permanente, sin advertir de dónde se debe exigir el elemento de representatividad aunado a que el principio de equidad queda claramente satisfecho en la diferenciación entre las fracciones I y II para las actividades ordinarias permanentes y la fracción III encaminada para la obtención del voto.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia manifestó que estará en contra de la propuesta pues si bien la equidad implica tratar en forma desigual a los desiguales, una vez eliminado el artículo 41 constitucional de este análisis, se advierte que hay libertad de configuración para que el legislador local pueda diseñar una forma distinta de reparto siempre que sea equitativa y respete las diferencias entre los distintos partidos políticos. Por ende en una gran bolsa que a nivel federal equivale al 70% y que se reparte exclusivamente tomando en cuenta el número de votos

Sesión Pública Núm. 122 Lunes 22 de noviembre de 2010

obtenidos, en el Estado de Nayarit se propone dividirla en dos para premiar el número de diputados alcanzados por los partidos políticos y reconocer también el número de votos alcanzados y si bien la regla general es que el número de votos coincidirá con el número de diputados salvo en casos anómalos donde las diferencias mínimas en la votación de los distritos más pequeños un partido va ganando y en un distrito muy numeroso por sus integrantes gana en esas mismas condiciones, al fin del día tendrá menos votos, pero se premia la eficacia del voto, no necesariamente el número de votos obtenidos, considerando que este sistema no falta al principio de equidad y los distinguos entre un partido y otro provienen de la propia Constitución que establece porcentajes diferentes para acceder al financiamiento público estableciendo trato diverso a los partidos políticos, de manera que la subdivisión en votos efectivos que llevaron a alcanzar la nominación de diputados y votos simplemente computados independientemente de su eficacia, no puede reprochársele al legislador.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea señaló compartir el ajuste al proyecto en cuanto a realizar el análisis de constitucionalidad únicamente a la luz del artículo 116 constitucional. Agregó que el principio de equidad no debe ser considerado como un principio de equidad estricta sino como uno orientador dentro de la libre configuración de las legislaturas locales, considerando que la idea de dividir el financiamiento en tres partes como lo hace la norma

Sesión Pública Núm. 122 Lunes 22 de noviembre de 2010

impugnada es suficientemente razonable ya que aun cuando pudiera pensarse que la proporción directa de votos puede reflejarse en el número de votos obtenidos, lo cierto es que como lo señaló claramente el señor Ministro Franco González Salas, no es así, concluyendo que conforme a una razonabilidad laxa la norma impugnada es razonable al cumplir con el principio de equidad y si bien el principio de representatividad pudiera incluirse dentro de la equidad, lo cierto es que se trata de una decisión del legislador local respecto a si asigna o no un valor y en qué medida asigna la representatividad, para poder ser analizada por este Alto Tribunal, por lo que se manifestó en contra de introducir el elemento de representatividad en el caso concreto, manifestándose en contra del sentido del proyecto.

Sometida a votación la propuesta del proyecto se manifestaron en contra los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales y Presidente Ortiz Mayagoitia, por lo que se determinó reconocer la validez del artículo 47, fracción I, inciso b), de la Ley Electoral del Estado de Nayarit. Los señores Ministros Aguirre Anguiano, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y Silva Meza votaron a favor de la propuesta del proyecto.

El señor Ministro ponente Silva Meza expuso una síntesis del considerando quinto “4) Reglamentación de los topes del financiamiento privado a candidatos y partidos

Sesión Pública Núm. 122 Lunes 22 de noviembre de 2010

políticos” (páginas de la ciento ocho a la ciento trece), en cuanto sustenta la propuesta contenida en el punto resolutivo Segundo de reconocer la validez del artículo 61 de la Ley Electoral del Estado de Nayarit, al ser infundado el cuarto concepto de invalidez en el que el Partido de la Revolución Democrática, sostiene que dicho precepto es violatorio de los artículos 1º, 14, 16, 41, fracción II, 116, fracción IV, inciso b) e inciso h) y 133 de la Constitución Federal, toda vez que únicamente regula los límites máximos a las erogaciones de los partidos políticos, coaliciones y candidatos en precampañas y campañas electorales sin señalar expresamente que la Constitución Federal dispone como límite fijo el equivalente al diez por ciento del tope de los gastos de campaña para Gobernador de una entidad federativa.

En el proyecto se determina que contrariamente a lo señalado por el partido actor, existe una disposición expresa dentro de la Ley Electoral de Estado de Nayarit que regula los montos máximos de todas las aportaciones de carácter privado que puede recibir un partido político y que además establece que los mismos no podrán ser superiores anualmente al diez por ciento del tope de gastos establecidos para la última campaña de Gobernador estatal, cuestión que respeta el tope máximo señalado por el artículo 116, fracción IV, inciso h), de la Constitución Federal.

Sesión Pública Núm. 122 Lunes 22 de noviembre de 2010

El señor Ministro Franco González Salas propuso agregar en el engrose la referencia a la acción de inconstitucionalidad 4/2009, lo que se aceptó por el señor Ministro ponente Silva Meza.

El señor Ministro Cossío Díaz propuso agregar en el engrose la referencia a la acción de inconstitucionalidad 27/2009, lo que también se aceptó por el señor Ministro ponente Silva Meza.

Sometida a votación económica la propuesta del proyecto consistente en reconocer la validez del artículo 61 de la Ley Electoral del Estado de Nayarit, se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia.

El señor Ministro ponente Silva Meza expuso una síntesis del considerando quinto “5) Omisión en la reglamentación de las bases en materia de coordinación con el Instituto Federal Electoral en materia de fiscalización de los partidos políticos” (páginas de la ciento trece a la ciento veinticuatro), en cuanto sustenta la propuesta contenida en el punto resolutivo Tercero de declarar infundada la acción de inconstitucionalidad en contra de la mencionada omisión legislativa, respecto de las fracciones IV y V del artículo 58

Sesión Pública Núm. 122 Lunes 22 de noviembre de 2010

de la Ley Electoral del Estado, toda vez que el órgano de fiscalización del Instituto Electoral del Estado de Nayarit, podrá contratar servicios de apoyo o celebrar convenios de colaboración con instituciones públicas para dicha fiscalización, así como que podrá solicitar información relativa a sus funciones de fiscalización, al Instituto Federal Electoral, previsiones legales que son suficientes para colmar la exigencia constitucional derivada de la reforma constitucional en materia electoral de trece de noviembre de dos mil siete, contenida en el artículo 116 fracción IV, inciso k), de la Constitución, puesto que establece bases suficientes para la debida coordinación entre los órganos fiscalizadores del Instituto Federal Electoral y el Instituto Electoral local, para que este último pueda tener el acceso a la información que se encuentra protegida por algún secreto legal y llevar a cabo sus funciones de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos.

El señor Ministro Franco González Salas se manifestó a favor de la conclusión del proyecto sin menoscabo de reiterar sus reservas respecto de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad para impugnar omisiones legislativas.

La señora Ministra Luna Ramos indicó que también se apartaría respecto de ese tipo de omisiones. Mencionó que en relación con la respuesta que se da a dicho concepto de violación, el artículo 58 de la ley impugnada se refiere a la solicitud de informes a la Comisión Estatal para la

Sesión Pública Núm. 122 Lunes 22 de noviembre de 2010

Transparencia y Acceso a la Información, recordando lo sostenido en la acción de inconstitucionalidad 126/2008, estimando que debía declararse la invalidez de la porción normativa que señala “a la Comisión Bancaria y de Valores y a la Auditoría Superior de la Federación por su infracción a lo dispuesto en el artículo 41”.

El señor Ministro Valls Hernández se manifestó en contra del proyecto ya que estimó que no se cumple con el mandato contenido en la fracción IV del artículo 116 constitucional mediante lo previsto en el diverso 58 de la Ley Electoral de Nayarit al establecer entre otras atribuciones del órgano de fiscalización del Instituto Electoral Local la de solicitar al Instituto Federal Electoral la información que a su juicio sea relevante para el cumplimiento de su atribuciones así como utilizar los informes y dictámenes generados por otros órganos y áreas del referido Instituto Local o de empresas que hubiesen realizado tareas de fiscalización conforme a los convenios celebrados, pues dicha atribución es totalmente genérica y va dirigida a solicitar información que tengan los mismos, lo que es distinto a señalar las bases obligatorias para que las entidades federativas por conducto del órgano fiscalizador del Instituto Federal Electoral superen los secretos bancario, fiduciario y fiscal, pues dichas bases, en todo caso, deben comprender no sólo que la autoridad electoral local acuda a su correlativa en el Instituto Federal Electoral para ello, sino también los casos en que ello deba proceder, pues no se trata de que so

Sesión Pública Núm. 122 Lunes 22 de noviembre de 2010

pretexto de ejercer su función fiscalizadora, se allegue de cualquier información sobre la que opere el secreto bancario, fiscal o fiduciario. En ese tenor, consideró fundada la omisión legislativa y estimó que debía otorgarse un plazo a la legislatura de Nayarit para subsanarla para el próximo proceso electoral.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas se manifestó en contra del proyecto considerando que sí se actualiza la omisión relativa que se hace valer. Para tal fin recordó que en los conceptos de invalidez se aduce que se dejó incompleta la reforma electoral al no incluir las bases obligatorias para la coordinación entre el Instituto Federal Electoral y las autoridades electorales locales en materia de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos conforme a lo previsto en la fracción V del artículo 41 constitucional respecto de convenios que exigen que para las autoridades electorales a través de su órgano técnico de fiscalización no están limitadas al secreto bancario, fiduciario ni fiscal.

Indicó que en el proyecto se estiman colmadas las referidas bases al señalar: “Bases obligatorias que se colman con el deber de precisar los medios mediante los cuales se llevará a cabo la coordinación con el órgano fiscalizador del Instituto Federal Electoral a efecto de poder acceder a información que se encuentra protegida por el secreto legal”.

Sesión Pública Núm. 122 Lunes 22 de noviembre de 2010

Agregó no compartir dichos argumentos ya que el contenido de las fracciones IV y V del artículo 58 impugnadas no puede considerarse como una base general, en términos de lo previsto en el inciso k) de la fracción IV del artículo 116 constitucional pues no se encuentra limitada a una solicitud genérica de información y a la utilización de ésta por parte de la autoridad local, considerando que una base general requiere de mayor desarrollo legislativo máxime cuando se prevé en sede constitucional, por lo que al ordenar el artículo 116, fracción IV, inciso k), ello implica el señalamiento de los términos, alcances y, en su caso, limitaciones de dicha coordinación, así como el señalamiento de los casos y requisitos en que podrá la autoridad local solicitar la cooperación del Instituto Federal Electoral para superar el secreto bancario, fiduciario y fiscal, aspectos que no se colman por la legislación electoral que se analiza, por lo que estimó que las fracciones IV y V del artículo 58 del ordenamiento impugnado no pueden considerarse como bases suficientes para la debida coordinación entre órganos fiscales federal y estatal, considerando que la falta de desarrollo legislativo en la materia configura la actualización de la omisión legislativa parcial que se impugna proponiendo que se estime fundada para constreñir al legislador local a purgarla antes de la celebración de la jornada electoral.

La señora Ministra Luna Ramos recordó que se aparta del proyecto en cuanto a la procedencia de la acción para

Sesión Pública Núm. 122 Lunes 22 de noviembre de 2010

impugnar omisiones legislativas. Además, precisó que en el caso no es totalmente aplicable el precedente relativo a la acción de inconstitucionalidad 126/2008, indicando que en éste se sostuvo: “Respecto de la falta de previsión del tema de investigación como mecanismo de control representado por el hecho de que la unidad de fiscalización pueda acceder sin límites al secreto bancario, fiscal y fiduciario, el señalamiento de los accionantes es inexacto, pues las facultades para la superación del secreto, en estos casos, corresponde a la Unidad de Fiscalización del Instituto Federal Electoral, no a las autoridades competentes en materia de fiscalización partidista de los Estados, en todo caso de conformidad con lo dispuesto con el 41 y 116 de la Constitución, los órganos técnicos de fiscalización partidista federal y de las entidades federativas, deberán coordinarse para ello”, estimando necesario adaptar el proyecto al referido precedente, ya que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, el Servicio de Administración Tributaria, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Auditoría Superior de la Federación únicamente pueden rendir informes al Instituto Federal Electoral, por lo que se sugirió declarar la invalidez de las porciones respectivas del artículo 58 de la ley impugnada donde se prescribe que se pida información a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y a la Auditoría Superior.

El señor Ministro Aguilar Morales estimó que efectivamente el precedente señalado no es exactamente

Sesión Pública Núm. 122 Lunes 22 de noviembre de 2010

aplicable, dado que el artículo 58 de la Ley Electoral del Estado de Nayarit sí establece las bases a que se ha hecho mención, además de que dependerá de la interpretación que se dé a la fracción IV del numeral impugnado respecto de la información que se solicitará a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, pues en su momento, se determinará cuál será la información que se le puede dar y cuál no, pues esto corresponde a la autoridad federal, por lo que se manifestó a favor del proyecto.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea se manifestó en contra del proyecto ya que el inciso k) de la fracción IV del artículo 116 constitucional exige: “se deben instituir bases obligatorias para la coordinación entre el Instituto Federal Electoral y las autoridades electorales locales en materia de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos”, en tanto que el artículo 58 de la ley impugnada únicamente se refiere a ciertas atribuciones del órgano local y a la posibilidad de solicitar ciertos informes, considerando que las bases para la coordinación debían ser más amplias por lo que estimó que se está ante una omisión legislativa parcial y, por ende, se manifestó en contra del proyecto.

El señor Ministro Cossío Díaz estimó que las bases que exige el inciso k) en comento son exigibles al Congreso de la Unión, por lo que a las legislaturas locales únicamente se les puede exigir que establezcan las condiciones mediante las cuales se vincularán con las autoridades federales para

Sesión Pública Núm. 122 Lunes 22 de noviembre de 2010

lograr la información a partir de la cual las autoridades federales llevarán a cabo las gestiones por tratarse de un secreto fiduciario, bancario y fiscal y, posteriormente, recibir esa información y utilizarla en términos de las auditorías que lleven al interior, por lo que estimó que la forma en que se plantea el concepto de invalidez no atiende al destinatario de la norma sin comprender por qué deben existir bases obligatorias para la coordinación, proponiendo al señor Ministro Silva Meza agregar dichas consideraciones.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea indicó que la fracción IV del artículo 116 constitucional establece un mandato para los constituyentes y los legisladores locales.

El señor Ministro Aguirre Anguiano manifestó compartir lo expresado por el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia señaló que existe un problema de competencias pues la ley local no puede vincular al Instituto Federal Electoral a través de bases obligatorias a establecer bases más allá de la posibilidad del convenio que se prevé, lo que haría imposible la celebración del convenio o concluir que las bases son las que aparecen en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Agregó compartir el proyecto en cuanto a que los Estados no pueden vincular a la autoridad federal para que presten un servicio de control de los partidos que compiten en la elección local, pues lo más que

Sesión Pública Núm. 122 Lunes 22 de noviembre de 2010

puede otorgar es facultar a su órgano de control estatal para que se coordine con el Instituto Federal Electoral, lo cual es una atribución que es expresión de una mayor que tienen los Institutos locales para convenir con aquel que sea el que controle absolutamente la elección estatal, por lo que se manifestó a favor del proyecto.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea expresó que las legislaturas locales no pueden vincular al Instituto Federal Electoral pero sí pueden establecer ciertos principios o reglas que sus órganos internos deben respetar para coordinarse con el Instituto Federal Electoral, por lo que las bases obligatorias son algo más que la posibilidad de celebrar convenios porque bastaría que esta sola facultad se hubiera establecido así por el constituyente, considerando que las bases debían ser algo más, lo que no ocurre en el caso concreto.

El señor Ministro Silva Meza indicó que salvo la objeción de la señora Ministra Luna Ramos, lo que se pretende es definir de manera más elevada el estándar para la relación respectiva, en tanto que los que se manifiestan a favor del proyecto estiman que la regulación respectiva es suficiente para cumplir con las bases que exige la Constitución, por lo que incorporando esos argumentos se salva la situación de eliminar las consideraciones respecto a las porciones indicadas y el asunto podría quedar reforzado con lo que se ha señalado a favor del proyecto.

Sesión Pública Núm. 122 Lunes 22 de noviembre de 2010

Sometida a votación la propuesta modificada del proyecto consistente en declarar infundada la omisión legislativa indicada se aprobó por mayoría de siete votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos con salvedades en cuanto a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad contra omisiones legislativas, Franco González Salas con las mismas salvedades, Aguilar Morales, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia; los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Valls Hernández y Sánchez Cordero de García Villegas votaron en contra y anunciaron que formularán voto de minoría.

El señor Ministro ponente Silva Meza expuso una síntesis del considerando quinto “6) Facultades del Congreso del Estado de Nayarit en materia de distritación y geografía electoral” (páginas de la ciento veinticuatro a la ciento treinta y tres), en cuanto rige la propuesta contenida en el punto resolutivo Cuarto de declarar la invalidez de los artículos 27, 28, 29, 47, fracción I, inciso b), 81, fracción III y 91, fracción VIII, de la Ley Electoral del Estado de Nayarit, al ser fundado el concepto de invalidez en el que el Procurador General de la República considera que dichos preceptos violan lo previsto en los artículos 41, Base V y 116, fracciones II y IV, incisos c) y d), constitucionales, ya que el Poder Legislativo estatal asume facultades en materia de distritación y geografía electoral que, por su naturaleza, le corresponden al Instituto Electoral del Estado, pues la determinación de la

Sesión Pública Núm. 122 Lunes 22 de noviembre de 2010

geografía electoral de la Entidad queda decidida de manera definitiva por el Congreso del Estado de Nayarit, que si bien la aprueba con base en un estudio técnico que en su caso elabore el Instituto Estatal Electoral, también lo es que dicho estudio se elabora a petición del propio Congreso, pero fundamentalmente es éste quien lo aprueba de manera definitiva, lo que se traduce en la intromisión del Poder Legislativo local, en la realización de un acto que es competencia del órgano especializado en la materia, es decir, del órgano que tiene a su cargo la organización de los comicios con todo lo que esto implica.

El señor Ministro Cossío Díaz se manifestó a favor de la propuesta del proyecto solicitando que se precise más la razón de la invalidez ya que el tema se analiza en términos del inciso c) de la fracción IV del artículo 116 constitucional, estimando que uno de los temas más importantes es la distritación de forma tal que al impedir que el instituto electoral lleve a cabo la distritación porque lo hace la legislatura del Estado, sí se atenta contra la función electoral referida en el inciso c) de la fracción IV del artículo 116 constitucional, aunado a los criterios que se han desarrollado en cuanto a las intromisiones indebidas a partir de la reserva competencial que se está generando para las autoridades electorales, con lo que podría precisarse la razón de invalidez.

El señor Ministro Aguilar Morales se manifestó a favor

Sesión Pública Núm. 122 Lunes 22 de noviembre de 2010

del proyecto proponiendo que la declaratoria de invalidez se hiciera en términos de la acción de inconstitucionalidad 63/2009 en la que se indicó que en virtud de que durante la tramitación de las presentes acciones de inconstitucionalidad se informó por parte de la autoridad electoral que el próximo proceso electoral inicia en la fecha respectiva y que se ha declarado la invalidez de la facultad otorgada al Congreso, se determina que para el proceso electoral que inicia, se deberá observar la geografía electoral que a la fecha exista, y para el caso de que la autoridad competente decidiera modificar ésta, la nueva demarcación se elaborará y aprobará concluido el proceso electoral aludido.

El señor Ministro Franco González Salas indicó que votará en contra del proyecto ya que este Tribunal Pleno ha determinado que el contraste respectivo debe realizarse contra lo establecido en el artículo 116 constitucional, sin que en éste se advierta la razón por la cual se considere que el órgano técnico debe ser independiente en sus decisiones, agregando que seguirá votando en contra del criterio, pues con ello no se afecta la autonomía técnica del Instituto local respectivo ya que es una situación justiciable que eventualmente, si no se ciñe a las reglas técnicas establecidas en la normativa respectiva, puede modificarse, por lo que sostuvo que no se trata de un mecanismo inconstitucional en donde un Estado decide que sea su órgano legislativo el que determine cuál es la distritación,

Sesión Pública Núm. 122 Lunes 22 de noviembre de 2010

por lo que señaló que sustentaba las razones por las que ha votado en contra.

Dio lectura al artículo 26 de la Constitución local señalando que se trata de la misma norma y que en ocasiones anteriores se ha señalado que no es posible declarar la inconstitucionalidad del precepto pero sí que es inaplicable en virtud de la determinación que toma el Tribunal Pleno respecto de la ley electoral.

La señora Ministra Luna Ramos recordó que la acción de inconstitucionalidad 63/2009 se resolvió por mayoría de ocho votos con el voto en contra del señor Ministro Franco González Salas.

Sometida a votación la propuesta modificada del proyecto consistente en declarar la invalidez de los artículos 27, 28, 29, 80, fracción III y 90, fracción VIII, de la Ley Electoral del Estado de Nayarit y para los efectos precisados por el señor Ministro Aguilar Morales, se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia. El señor Ministro Franco González Salas votó en contra.

Sesión Pública Núm. 122 Lunes 22 de noviembre de 2010

El señor Ministro ponente Silva Meza precisó que recibió una nota respecto a que se reformó al artículo 26 de la Constitución local. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea dio lectura a la referida reforma: “El Congreso del Estado se integrará por dieciocho diputados electos por mayoría relativa y hasta doce diputados electos por representación proporcional. La demarcación territorial de los dieciocho distritos electorales será aprobada por el Instituto Estatal Electoral tomando en consideración la que resulte de dividir la población total del Estado entre el número de los distritos señalados, considerando las regiones geográficas de la entidad”, ante lo cual el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia indicó que lo anterior confirma la invalidez aunque no se ha reformado la ley secundaria, por lo que no es necesario declarar inaplicable el artículo 26 de la Constitución local.

La señora Ministra Luna Ramos cuestionó si se habría reformado con posterioridad la ley ante lo cual el señor Ministro Cossío Díaz precisó que no constaba en autos ni se aportó esa información por las partes, por lo cual el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia propuso que se suprimiera la mención al artículo 26 de la Constitución local para declarar únicamente la invalidez en los términos precisados en el proyecto lo que se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez

Sesión Pública Núm. 122 Lunes 22 de noviembre de 2010

Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia.

En consecuencia, los puntos resolutivos se aprobaron en los siguientes términos:

“PRIMERO.- Es procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.- Se declara la validez de los artículos 14, 21, fracción I, inciso c), 22, párrafo 1, 41, fracción XIX, 44, fracciones I y II, 45, 46, 47, fracción I, inciso b), 51, fracción I, 61, 62, 118, 119, 120, 121, 122, 127, 142, 143, 144, 223, fracciones I y II y 224, fracciones I y II, de la Ley Electoral del Estado de Nayarit.

TERCERO.- Se declara infundada la acción de inconstitucionalidad en contra de la omisión legislativa del Congreso del Estado de Nayarit consistente en regular de manera deficiente en la Ley Electoral de esa entidad federativa, las bases obligatorias para la coordinación entre el Instituto Federal Electoral y las autoridades electorales locales en materia de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos, prevista en el inciso k) de la fracción IV del numeral 116 de la Constitución General de la República.

CUARTO.- Se declara la invalidez de los artículos 27, 28, 29, 81, fracción III y 90, fracción VIII, de la Ley Electoral del Estado de Nayarit, en las porciones normativas que se refieren a la facultad del Congreso del Estado de Nayarit para aprobar la redistribución electoral; la que surtirá efectos

Sesión Pública Núm. 122 Lunes 22 de noviembre de 2010

a partir de la notificación por oficio de estos puntos resolutivos al mencionado Congreso.

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

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados; convocó a los señores Ministros para la sesión pública ordinaria que tendrá verificativo el martes veintitrés de noviembre del año en curso a las diez horas con treinta minutos y concluyó la sesión a las trece horas con cincuenta y cinco minutos.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, que da fe.