

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 62
O R D I N A R I A
LUNES 6 DE JUNIO DE 2011

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las once horas con quince minutos del lunes seis de junio de dos mil once, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar sesión pública ordinaria, los señores Ministros Presidente Juan N. Silva Meza, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.

El señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

I. APROBACIÓN DE ACTA

Proyecto de acta de la sesión pública número sesenta y uno, ordinaria, celebrada el jueves dos de junio de dos mil once.

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

II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTO

Asunto de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el lunes seis de junio de dos mil once:

II. 1. 2/2011

Acción de inconstitucionalidad 2/2011 promovida por el Partido Revolucionario Institucional en contra de la Asamblea Legislativa y Jefe de Gobierno del Distrito Federal, demandando la invalidez de los artículos 35, fracciones IX y XXXVIII; 37, párrafo segundo; 43, fracciones V y VI; 44, fracción VIII; 64, fracción III; 86, fracciones I y II; 88, párrafo segundo; 90, fracciones I, X y XV; 214, fracción I; 224, párrafo segundo; 231, fracciones VII y X; y 268, fracción VI, inciso g), último párrafo del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el veinte de diciembre de dos mil diez. En el proyecto formulado por el señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano se propuso: **“PRIMERO.** *Es procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad.* **SEGUNDO.** *Se reconoce la validez de los artículos 35, fracciones IX y XXXVIII; 37, párrafo segundo; 43, fracciones V y VI; 44, fracción VIII; 64, fracción III; 86, fracciones I y II; 90, fracciones I, X y XV; 214, fracción I, en cuanto establece como requisito para que una agrupación política local se constituya en partido político local, el de contar con un número de afiliados no menor al dos por ciento de la lista nominal; 231, fracción X y 268, fracción VI, inciso g), último párrafo, del Código de Instituciones y Procedimientos*

*Electoral*es del Distrito Federal, en las porciones normativas precisadas y en los términos señalados en los considerandos séptimo, octavo, noveno y décimo de esta ejecutoria. **TERCERO.** Se declara la invalidez de los artículos 214, fracción I, por cuanto establece como requisito para que una agrupación política local se constituya en partido político local, el de contar con un número de afiliados no menor al dos por ciento de la lista nominal en cada una de las dieciséis demarcaciones territoriales del Distrito Federal, sólo por esta última porción, es decir, la relativa a que el dos por ciento deberá ser respecto de cada una de las dieciséis demarcaciones territoriales; 224, párrafo segundo; 231, fracción VII, en cuanto establece como restricción la de contratar publicidad en prensa, teléfono e Internet; y 88, párrafo segundo, en cuanto establece que el Titular de la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización será designado de entre una terna de propuestas que envíe el Contador Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, en los términos de los considerandos sexto, séptimo, noveno y décimo primero de esta ejecutoria. **CUARTO.** En consecuencia y en atención a lo dispuesto en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se determina la inaplicación de la fracción II del artículo 214 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal. **QUINTO.** Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial del

Distrito Federal y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”.

El señor Ministro Aguirre Anguiano precisó los antecedentes del presente asunto así como una síntesis general de la propuesta contenida en el proyecto.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió a la estimación del Tribunal Pleno los considerandos primero “Competencia”; segundo “Oportunidad en la presentación de la demanda”; tercero “Legitimación del promovente”; cuarto “Improcedencia”; y quinto “Precisión de la litis”, respecto de los cuales los señores Ministros manifestaron su unánime conformidad.

El señor Ministro ponente Aguirre Anguiano expuso una síntesis del considerando sexto “Duración de precampañas” (páginas de la cuarenta y seis a la cincuenta y tres), en cuanto sustenta la propuesta contenida en el punto resolutivo Tercero, consistente en declarar la invalidez del párrafo segundo del artículo 224 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, al ser fundado el primer concepto de invalidez en el que el Partido Político argumenta que dicha norma viola el diverso 116, fracción IV, inciso j), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer que las precampañas no podrán durar más de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales, empero, la

disposición combatida prevé un plazo de duración que no guarda la proporción de las dos terceras partes que dispone la Constitución, pues establece que para la elección de Jefe de Gobierno las precampañas tendrán una duración máxima de cincuenta días.

En el proyecto se propone declarar fundado dicho argumento, pues si bien el artículo 116, fracción IV, inciso j), de la Constitución Federal dispone que las precampañas no podrán durar más de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales, de donde se entiende que fija un plazo máximo para la realización de éstas y, por ello, las legislaturas locales tienen la libertad soberana de fijar la duración de las precampañas, debiendo observar el máximo que ordena la Constitución, también lo es que el plazo previsto en el párrafo segundo del artículo 224 del Código combatido, no se ajusta al límite máximo ordenado en la Constitución Federal, ya que establece que las precampañas de candidatos al cargo de Jefe de Gobierno no podrán durar más de cincuenta días, cuando las campañas tienen una duración de sesenta días. En efecto, en términos de la fracción I del artículo 312 del Código combatido, las campañas electorales para elegir Jefe de Gobierno del Distrito Federal durarán sesenta días y si a esa cifra le aplicamos el límite constitucional que establece que las precampañas no podrán durar más de las dos terceras partes de las campañas, ello nos conduce a señalar que para el caso de la legislación que se analiza, las

precampañas no tendrían que exceder de cuarenta días; sin embargo, la disposición combatida prevé que las precampañas de candidatos a cargo del Jefe de Gobierno no podrán durar más de cincuenta días.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia consideró que el vicio que se advierte deriva incluso de lo previsto en el artículo 312 del Código impugnado, por lo que estimó conveniente dejar en libertad al legislador local para ajustar el sistema en los términos que lo considere pertinente.

El señor Ministro Aguirre Anguiano señaló coincidir con lo indicado por el señor Ministro Ortiz Mayagoitia ya que el desfase del plazo entre la precampaña y la campaña formal es manifiesto.

El señor Ministro Cossío Díaz compartió lo anteriormente indicado ya que en el caso se trata de una violación a lo previsto en el inciso j) de la fracción IV del artículo 116 constitucional, porque evidentemente no se puede extraer una regla para la determinación del tiempo máximo de las precampañas sin haberlo decidido previamente el legislador, por lo que en el caso se puede dar la inconstitucionalidad de la norma, siempre que se haga en términos comparativos en relación a lo que prevé otro artículo de la propia legislación. Ante ello, es necesario atender a lo señalado en el artículo 224 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito

Federal impugnado y después considerar lo establecido en el diverso 312 del propio Código, para después concluir que aquel numeral vulnera el citado precepto constitucional, estimando que en todo caso se puede agregar al proyecto, a mayor abundamiento, que la cuestión analizada podría tener variables, sin embargo, dado que no está impugnado este último precepto no tiene sentido entrar al análisis de su constitucionalidad.

El señor Ministro Franco González Salas señaló que tuvo la misma duda que el señor Ministro Ortiz Mayagoitia y arribó a una conclusión parecida, considerando que el Constituyente dejó un máximo establecido para la duración de las precampañas atendiendo al término de duración de las campañas, por lo que una vez fijada esta última el legislador no puede exceder de dos terceras partes del término que estableció para las campañas, siendo el propio legislador local el que fijó los plazos respectivos, por lo que el de las precampañas debió haberlo fijado de manera coincidente.

La señora Ministra Luna Ramos manifestó interrogantes atendiendo a lo señalado en el artículo 116, fracción IV, inciso j), constitucional, al cual dio lectura, considerando que se trata de una regla fijada para los Estados y no para el Distrito Federal, siendo equiparable cuando se refiere a gobernador, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, o cuando alude a Diputados locales o de

Ayuntamientos, Delegados del Gobierno del Distrito Federal o miembros de la Asamblea de Representantes.

Por ende, si el artículo 224 impugnado se refiere al Jefe de Gobierno del Distrito Federal el cual se propone declarar inválido, lo cierto es que se está tomando como tiempo base el de sesenta días que es el previsto para candidatos al cargo de Jefe de Gobierno, considerando que si se equiparara a la de gobernador esta no puede exceder de más de 90 días, lo que significa que no debe exceder de noventa días, es decir, ochenta y nueve días cuando mucho.

Reiteró su duda, considerando que se está tomando como punto de referencia una campaña que no es la idónea para el gobierno del Distrito Federal.

El señor Ministro ponente Aguirre Anguiano precisó que la norma constitucional señala un tope que queda en manos de las legislaturas ordinarias, el cual es aplicable analógicamente al Distrito Federal, considerando que cuando la Asamblea Legislativa del Distrito Federal ejerció la atribución, pudo haber puesto el “hasta noventa días”, indicando que el “hasta” se consideró hasta sesenta días, por tanto, la regla de dos terceras partes tiene un tope de cuarenta de acuerdo con la propuesta del proyecto ofreciendo agregar esas razones en el engrose.

La señora Ministra Luna Ramos indicó que atendiendo a lo previsto en el artículo 122 constitucional, las reglas de elección son equiparables tanto al jefe de gobierno como a los diputados locales y los ayuntamientos; sin embargo, en relación con lo dispuesto por el artículo 312, en uso de la facultad discrecional el órgano legislativo, determinó fijar sesenta días para la campaña de Jefe de Gobierno, es decir, constitucionalmente tiene hasta ochenta y nueve días, pero si está tomando los sesenta días, evidentemente los cincuenta no están dentro de las dos terceras partes, solicitando explicitar en el engrose tal cuestión, lo que fue aceptado por el señor Ministro Aguirre Anguiano.

En ese mismo sentido, el señor Ministro Presidente Silva Meza consideró conveniente relacionar en el proyecto lo previsto en el artículo 122 con el 116, fracción IV, inciso j), ambos de la Constitución, para una mayor claridad de la libertad de configuración en relación con la duración de los plazos entre la precampaña y la campaña.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia propuso precisar en el engrose que la norma relativa a la campaña es preminente sobre la relativa a la duración de la precampaña y que una vez establecida la duración de la campaña por esa libertad de configuración el Poder Legislativo local debe atenerse a las reglas de las dos terceras partes.

El señor Ministro Franco González Salas recordó que desde el considerando Quinto del proyecto, ya aprobado, se precisa que el análisis de constitucionalidad se realizará al tenor de lo señalado en el artículo 122 constitucional, por lo que para atender lo sugerido bastaría con realizar la remisión correspondiente, lo que se compartió por el señor Ministro Ponente Aguirre Anguiano.

Sometida a votación la propuesta modificada del proyecto consistente en declarar la invalidez del artículo 224, párrafo segundo, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, en votación económica se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza.

El señor Ministro ponente Aguirre Anguiano expuso una síntesis del considerando séptimo “Número de afiliados para constituirse como partido político local” (páginas de la cincuenta y cinco a la ochenta y nueve), en cuanto sustenta la propuesta contenida en el punto resolutivo Segundo, consistente en reconocer la validez del artículo 214, fracción I, del Código impugnado, al ser infundado el segundo concepto de invalidez, ya que en primer término, la libertad de configuración legislativa que el Poder Reformador dejó en

los Congresos locales, permite a éstos que dentro de ese ámbito de libertad fijen las reglas que estimen pertinentes para la constitución de los partidos políticos, siempre y cuando los requisitos que establezcan al respecto, sean razonables, de tal manera que permitan que los partidos políticos cumplan con los fines que a su vez les ordena la Constitución Federal, pues son el medio para promover la participación del pueblo en la vida democrática; de ahí que el porcentaje que de la lista nominal exige la disposición combatida, no representa supuesto alguno que impida, imposibilite o restrinja la conformación de nuevos partidos políticos; además de que no se advierte que ese porcentaje sea a tal grado desproporcional que impida la constitución de los partidos, de ahí que esta Suprema Corte considere que el artículo impugnado simplemente está introduciendo un requisito razonable para la consecución de ese objetivo, porcentaje que el legislador local consideró adecuado tomando en cuenta lo que denominó como los ejes fundamentales de la reforma que se analiza.

Además, agradeció al señor Ministro Franco González Salas la remisión de una nota en la que sostiene que el referido porcentaje del dos por ciento es inconstitucional.

Asimismo indicó que se propone declarar fundado el argumento consistente en que la fracción I del artículo 214 del Código combatido es inconstitucional porque al requisito del dos por ciento de la lista nominal se exige para cada una

de las demarcaciones territoriales electorales que componen el Distrito Federal, lo que en opinión del partido político es excesivo e irracional, porque en esas demarcaciones no existe uniformidad en cuanto al número de personas que conforman la lista nominal de cada demarcación territorial, ya que la exigencia del requisito del dos por ciento de afiliados de la lista nominal en cada una de las demarcaciones, constituye una restricción al derecho de asociación política, toda vez que podría dificultar la creación de un partido político local si se toman en cuenta las diferencias demográficas que existen en las dieciséis demarcaciones territoriales del Distrito Federal, pues sin desconocer lo considerado en párrafos anteriores, en el sentido de que las agrupaciones políticas locales cuando aspiran a constituirse en partido político deben acreditar que tienen cierta representación en la sociedad, lo que explica que la ley fije un porcentaje mínimo de afiliados, también lo es que ese requisito no puede convertirse en una cifra desproporcionada que imposibilite el interés de constituirse en partido político, si se toma en cuenta que de acuerdo con los programas, principios e ideas que en su caso difunda una agrupación política su representatividad puede variar en las dieciséis demarcaciones del Distrito Federal; esto es, la fuerza o representatividad de una agrupación política puede ser muy variable en las demarcaciones territoriales que menciona la norma.

El señor Ministro Franco González Salas señaló que su propuesta no implica que el proyecto sea necesariamente, incorrecto, estimando necesario atender a los diversos planteamientos que se formulan para cuestionar la validez de la norma controvertida, a saber: el primero consistente en que es desproporcionado el que se exija el dos por ciento de la lista nominal, porque anteriormente se exigía un porcentaje mucho menor y no se justifica la razón del cambio; el segundo, en el sentido de exigir el dos por ciento para constituir un partido político y luego, la exigencia del dos por ciento de la votación real que lógicamente es menor; y el tercero, en el sentido de que tal obligación es para cada una de las demarcaciones territoriales y hay una enorme diferencia entre los habitantes, los ciudadanos, el padrón y el listado de cada una de estas delegaciones entre sí.

Al respecto, consideró necesario reflexionar sobre la razonabilidad constitucional de la norma impugnada, indicó que realizó un ejercicio donde no encuentra justificación el aumento del cero punto cero cinco por ciento, y si bien ha defendido la libre configuración del legislador, lo cierto es que en este caso no se advierte la razón del incremento.

Señaló que a nivel nacional se utiliza en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales un porcentaje del cero punto veintiséis por ciento del padrón electoral, es decir, de la totalidad de los ciudadanos, sin referir al listado nominal que siempre es menor que el

padrón, dado que en aquélla obran los datos de quienes han solicitado su registro en el listado nominal para obtener su credencial para votar, lo que ha representado una diferencia de tamaño entre los dos listados.

En cuanto a los datos oficiales del Instituto Federal Electoral al seis de mayo de dos mil once el padrón electoral nacional ascendía a ochenta y dos millones doscientos setenta y ocho mil ciento treinta y seis ciudadanos; en la lista nominal, se advierte la diferencia de setenta y cinco millones novecientos dos mil ochocientos cuarenta y dos ciudadanos.

El cero punto veintiséis por ciento de ese padrón electoral exigiría a doscientos trece mil novecientos veintitrés ciudadanos, en tanto que conforme a los datos oficiales del Instituto Federal Electoral, la lista nominal de electores en el Distrito Federal ascendía a seis millones ochocientos ochenta y dos mil sesenta y cuatro ciudadanos, mientras que el padrón electoral son siete millones seiscientos cinco mil ciento noventa y seis ciudadanos, existiendo también una diferencia relevante.

A su vez el dos por ciento del listado nominal electoral de esta entidad, ascendería a ciento treinta y siete mil seiscientos cuarenta ciudadanos, lo que significa que con el nueve por ciento de la lista nominal nacional, se exige un equivalente al sesenta y cuatro por ciento de lo que se exige a nivel nacional.

Por ende si se hubiere exigido el requisito federal para el Distrito Federal se hubieran requerido únicamente de diecisiete mil ochocientos noventa y tres ciudadanos conforme a las cifras para el Distrito Federal, lo que marca diferencias relevantes que deben valorarse.

En cuanto a la legislación de los Estados advirtió que en ninguna se establece un requisito análogo, hay algunas que se acercan, pero tienen diferencias notables, por lo que es la única entidad que establece este requisito que también es un referente.

En cuanto al diverso planteamiento consistente en que resulta desproporcionado y, por ende, irracional exigir el porcentaje de ciudadanos del dos por ciento de la lista nominal, para crear el partido político y el dos por ciento de la votación emitida para conservar su registro, estimó necesario reflexionar, ya que la votación siempre es sustancialmente menor al listado nominal, coincidiendo con el proyecto en cuanto a que la creación de un partido y la conservación de su registro son cuestiones jurídicas diferentes, sin embargo, lo impugnado es si es racional que se exija un porcentaje para el registro y otro totalmente distinto para mantenerlo ya que el dos por ciento de la lista nominal del Distrito Federal, equivale actualmente a ciento treinta y siete mil seiscientos cuarenta ciudadanos, por lo que cumpliendo ese requisito, una agrupación política, se podría constituir en un partido político en el Distrito Federal.

Agregó que en las dos últimas elecciones, los resultados han sido los siguientes, tomando las de Jefe de Gobierno del Distrito Federal para ejemplificar: En dos mil, la votación total fue de cuatro millones trescientos setenta y un mil y en dos mil seis, de cuatro millones setecientos setenta y cuatro mil, es decir un listado nominal que llega casi a siete millones.

En relación a dos mil seis, se tuvo una votación cercana al sesenta y nueve por ciento y si se hace un ejercicio tomando como base ese porcentaje a la luz de las cifras actuales del listado nominal, se tendría una votación aproximada de cuatro millones setecientos cuarenta y ocho mil ciudadanos, inclusive, haciendo un ejercicio en donde la votación fuera verdaderamente excepcional, muy poco probable, del ochenta por ciento de los ciudadanos, las cifras representarían del listado nominal, cinco millones quinientos cinco mil, seiscientos cincuenta y un ciudadanos. El dos por ciento de la primera votación, es decir sobre el sesenta y nueve o setenta por ciento, significaría noventa y cuatro mil novecientos setenta y dos ciudadanos que participaran en los comicios, es decir, el sesenta y nueve por ciento de lo que se exige para el registro.

Si la votación que es altamente improbable, fuera del ochenta por ciento, significaría en total ciento diez mil ciento trece ciudadanos, es decir, el ochenta por ciento de lo que

se exige para el registro, considerando que esas cifras muestran un aspecto que habría que considerar.

Estimó que el conjunto de lo advertido genera un problema serio ya que en las votaciones, no nada más se toman en cuenta los miembros del partido político, sino también a los adherentes, simpatizantes, inclusive, a quienes simpatizan no con el partido político, sino con su candidato, quienes van a votar; mientras que en el registro se exigen nombre y apellido de cada uno y esto se valora y se contrasta frente a otros listados de partidos para poder dar el registro, por lo que estimó que existen elementos para valorar si resulta razonable desde una óptica constitucional lo que se exige para el registro de un partido político, aunado al problema del dos por ciento exigido por cada demarcación territorial.

El señor Ministro Valls Hernández reconoció lo relevante de lo planteado por el señor Ministro Franco González Salas; sin embargo, es necesario analizar previamente el planteamiento relativo a la exigencia de que sólo las agrupaciones políticas locales puedan constituir un partido político, lo cual ya ha sido resuelto por el Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 6/2004 y su acumulada 9/2004, en donde se estableció que esa medida es constitucional por las razones que se reiteran en la consulta que se analiza.

No obstante, estimó que debe aclararse en el engrose, que la referida exigencia se establece en el artículo 209 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, no en el artículo 214, al que se avoca el proyecto, por lo que sugirió incluir el análisis del citado artículo 209, como una cuestión efectivamente planteada y reflejarse en el punto Resolutivo Segundo en el que se reconoce la validez de diversos preceptos impugnados.

El señor Ministro Cossío Díaz estimó necesario referirse a los tres temas planteados por el señor Ministro Franco González Salas, a saber: 1. El del dos por ciento general; 2. Si se viola o no el principio de certeza; y 3. La delimitación por razón del dos por ciento por demarcación.

En primer lugar estimó que no advierte algún problema sobre el incremento al dos por ciento del porcentaje requerido para constituirse en partido político, ya que es una combinación de delegación más razonabilidad.

En segundo lugar, manifestó su conformidad con el proyecto en lo relativo a certeza, al ser correcta la forma en que se entrega la lista nominal y el momento en que ésta se conoce.

Señaló tener diferencias en cuanto a los argumentos que sustentan la invalidez del dos por ciento exigido en cada

demarcación territorial, ya que el número de habitantes es un aspecto demográfico diferente en cada demarcación, sin que la fluctuación sea determinante para la invalidez de la norma, pues el criterio poblacional que se ha utilizado en términos de representatividad es de un quince por ciento, como sucedió en el caso de Sonora, siendo que en el presente asunto se trata de un tema diverso, considerando que el criterio resulta falto de razonabilidad ya que afecta a la función general de los partidos políticos.

Dio lectura, en lo conducente, a la fracción I del artículo 41 constitucional, estimando que si las funciones generales de los partidos políticos, se entienden al interior del sistema federal, es evidente que los partidos nacionales pueden contribuir a ellas tanto a nivel nacional como local, estimando que el inciso j) de la fracción IV del artículo 116 constitucional, establece que esos partidos coadyuvan al establecimiento de la representación de la entidad en su totalidad, sin que se les pueda imponer para el registro de partidos un criterio que fragmente las condiciones del registro en función de las características particulares de la demarcación, por lo que estimó correcto que para la elección de representantes se atienda a la población por demarcación, sin que se advierta por qué un partido político debe acreditar su presencia fragmentada, distrital o en términos de demarcaciones, cuando lo que pretende es construir la representación total de una entidad federativa, considerando que ésta es la razón de la invalidez del referido

porcentaje, ya que la razonabilidad no se satisface pero como una barrera de entrada a un partido político, barrera que puede funcionar a efecto de establecer la condición de representación, pero no como la condición de registro de un partido político.

El señor Ministro Aguirre Anguiano señaló no compartir que sea la cuestión efectivamente planteada el presupuesto del artículo 209, siendo necesario en todo caso someterlo a votación. Por lo que se refiere a lo indicado por el señor Ministro Cossío Díaz en cuanto a fragmentar la población por demarcaciones territoriales estimó posible cohonestar las consideraciones agregando un párrafo en el que se precise dicho argumento.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia en cuanto al tema del porcentaje mínimo para que un partido político obtenga el registro estimó que atendiendo a la libertad de configuración del legislador local éste puede incrementar o disminuir ese tipo de requisitos, por lo que estará a favor del proyecto. En cuanto al tema del dos por ciento por cada demarcación, recordó que en el proyecto se sostiene su invalidez por falta de razonabilidad, en tanto que el señor Ministro Cossío Díaz se opone a que jueguen esas dos alternativas para el registro de los partidos políticos, ya que el artículo 41 constitucional establece como sustento de un partido político, la representatividad social, recordando que se ha tenido conocimiento de otras legislaciones electorales que

permiten el dos por ciento de los electores con independencia del lugar en el que se encuentren o incluso de otras en las que se exige un porcentaje mínimo en una mayoría de demarcaciones.

Por ende, se manifestó a favor del proyecto en estos temas, sin advertir la liga de este requisito porcentual con el tema del artículo 209 del Código impugnado, referido al requisito de que un partido político necesariamente deba ser previamente una asociación política.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea manifestó observaciones respecto del proyecto. En primer lugar sobre la posible invalidez relativa de la fracción I del artículo 214 del Código impugnado. Al respecto señaló coincidir con los argumentos del proyecto y los expresados por el señor Ministro Cossío Díaz en cuanto a la invalidez del referido numeral; sin embargo, consideró que lo inconstitucional es todo el requisito previsto en dicho precepto, pues de lo contrario este Alto Tribunal estaría sustituyendo al legislador local, al señalar que sí es válido exigir el dos por ciento en todo el territorio del Distrito Federal, lo que podría generar desproporciones pues con unas cuantas delegaciones se podría cumplir el requisito, por lo que propuso declarar inválida toda la fracción impugnada, con el fin de no cambiar las reglas electorales que debe establecer el legislador.

Por otra parte, aun cuando ha defendido la libertad de configuración del legislador, lo cierto es que se encuentra sujeta a los principios de los artículos 41 y 116, fracción IV, constitucionales, estimó que el dos por ciento exigido respecto de todo el territorio es inconstitucional por falta de razonabilidad, atendiendo a la diferencia entre la lista nominal y la votación, entre los requisitos para acceder a ser un partido y los requisitos para perder el registro más un breve análisis comparativo de lo que sucede en las entidades federativas, considerando que es una carga excesiva que inhibe y complica en exceso la posibilidad de creación de nuevos partidos políticos y que si bien, deben estar sujetos a requisitos rígidos porque utilizan recursos públicos, también es cierto que coadyuvan al juego democrático y las barreras de entrada no pueden llegar al extremo de hacer inviable la formación de un partido político, por lo que está de acuerdo en que el requisito de exigir ese porcentaje a cada delegación es inconstitucional, considerando que no puede eliminarse eso sino toda la fracción, y en caso de que la mayoría estimara que es correcto ese proceder, votará en contra del porcentaje del dos por ciento establecido para todo el territorio nacional, recordando que el señor Ministro Franco González Salas ya había dado ejemplos aritméticos muy convincentes, pero que realmente los porcentajes de votación son normalmente muy bajos, cincuenta y cinco por ciento en promedio, de tal manera que de exigirse el dos por ciento de la lista nominal, sería inhibir la idea de un juego democrático mayor.

El señor Ministro Valls Hernández se manifestó en contra de la conclusión del proyecto en cuanto a que el dos por ciento de la lista nominal es constitucional, ya que dicha disposición no es divisible, pues no puede ser constitucional en un caso y desproporcionado en el caso de la totalidad del Distrito Federal. Agregó que la consulta concluye de manera dogmática que el referido porcentaje no es desproporcional de tal manera que imposibilite o restrinja la participación del pueblo en la vida democrática e impida la constitución de los partidos políticos.

A pesar de ello estimó que debe analizarse la norma tal cual está prevista y de ser inconstitucional, corresponderá a la Asamblea Legislativa establecer una fórmula que permita acreditar la representatividad y permanencia a nivel local para de ahí poder constituir un partido político.

Agregó que si bien este Alto Tribunal al resolver la acción de inconstitucionalidad 6/2004 y su acumulada 9/2004 dejó sentado que la participación de los partidos políticos está sujeta a la libertad de configuración del legislador, lo cierto es que ello lo debe realizar en condiciones de razonabilidad, es decir, que los requisitos y condiciones que se exijan, no hagan nugatorio el ejercicio del derecho de asociación en materia política, e incluso sin afectar la consecución de los fines que persiguen los partidos políticos, por lo que en cada caso debe analizarse la

razonabilidad de lo establecido, considerando que en el caso concreto no se cumple con dicho requisitos, ya que con la reforma de dos mil siete se permite que haya también partidos políticos locales, así en el nuevo Código Electoral para el Distrito Federal se regula lo relativo a los partidos políticos previendo como requisito previo y esencial que es prerrogativa exclusiva de las agrupaciones políticas locales, por lo que el porcentaje del dos por ciento de la lista nominal en cada una de las demarcaciones del Distrito Federal es inconstitucional porque constituye un requisito excesivo para que los ciudadanos puedan asociarse para conformar un partido político, puesto que la representatividad y permanencia que necesariamente debe demostrar una agrupación política, a fin de lograr sus fines, concretamente, contar con determinado número de afiliados, debe ser en la entidad en su conjunto, mas exigirlo en cada delegación, se constituye en un requisito excesivo, que hace nugatorio el derecho de los ciudadanos para organizarse y formar un partido político local.

Por ende se manifestó por la invalidez de la totalidad de la fracción I del artículo 214 impugnado, lo que incluso vicia la totalidad de lo dispuesto en este numeral y, por ende, la declaración de invalidez de dicha fracción I debe hacerse extensiva a las restantes fracciones del mismo numeral, debiendo en todo caso el legislador local establecer el mecanismo relativo siguiendo los lineamientos de esta Corte, sin que sea necesario analizar los restantes argumentos de

invalidez de la norma impugnada, ya que la declaratoria de invalidez anteriormente propuesta incidirá necesariamente en el número de afiliados que se exijan para constituir un partido político y que éste obtenga su registro.

El señor Ministro Pardo Rebolledo propuso no dividir el estudio y si bien primero se analiza el requisito del dos por ciento en general y posteriormente el relativo a cada demarcación, lo cierto es que ello complica el debate sobre el tema, debiendo realizarse el análisis de manera conjunta pues la norma impugnada se refiere al dos por ciento por cada delegación, estimando que incluso el estudio numérico se debe realizar por cada demarcación territorial.

Por ende, señaló que la declaración de invalidez del dos por ciento por cada delegación del Distrito Federal no tiene como conclusión que ese porcentaje sea aplicable en todo el territorio del Estado, reiterando la necesidad de no desvincular el estudio del dos por ciento en lo general respecto del dos por ciento por cada demarcación territorial.

El señor Ministro Aguirre Anguiano compartió lo expresado por el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea en cuanto a la necesidad de no dividir el estudio respectivo, ya que de hacerlo así se invadirían las atribuciones del órgano legislativo. Preciso lo indicado por el señor Ministro Valls Hernández y consideró que el estudio que se presenta no es dogmático al contener un distinguo claro sobre por qué el dos

por ciento global según el estudio que se hace, sería constitucional y el dos por ciento fragmentado en dieciséis entidades en sí mismas consideradas resulta inconstitucional, y podría estar equivocado pero no es dogmático ni contradice el sentido lógico de certeza.

A pesar de lo anterior, compartió lo señalado por el señor Ministro Valls Hernández en cuanto a que la declaración de invalidez de la fracción I del artículo 214 del Código impugnado provoca la invalidez de todo ese precepto, lo que podría realizarse en términos de lo previsto en el artículo 41 de la ley reglamentaria de la materia.

Por lo que se refiere a lo expresado por el señor Ministro Pardo Rebolledo estimó que el estudio del dos por ciento en cada una de las entidades sí se sostiene y que con esto bastaría para declarar la inconstitucionalidad de la norma, ante lo cual el señor Ministro Pardo Rebolledo precisó que no propuso realizar los dos estudios sino únicamente el que se refiere a lo indicado en la norma controvertida.

La señora Ministra Luna Ramos refirió a lo indicado en el artículo 41, fracción I, constitucional, considerando que se delega al legislador ordinario fijar los requisitos para que un partido político obtenga su registro.

Así, por ejemplo, precisó que en el Estado de Baja California se prevé un cero punto uno por ciento y que esa representación tiene que estar en cuando menos tres Municipios, en tanto que en Baja California Sur se exige un dos punto cinco por ciento, no de la lista nominal, sino del padrón electoral, al menos en tres Municipios, pero son cuatro o cinco en el Estado, en otros se habla de un uno por ciento, de un cero cinco por ciento; en Durango se requiere de un dos por ciento del padrón, no de la lista nominal y de las dos terceras partes de los Municipios, incluso de dos terceras partes de Municipios en asambleas, y además se refiere también al dos por ciento de la votación.

En otros se refieren al número de afiliados: quinientos o doscientos afiliados; en otros, veinticinco mil o doscientos cincuenta mil afiliados. En Jalisco el uno por ciento, en el Estado de Morelos, el dos por ciento de los afiliados y dos terceras partes de los Municipios. En Nayarit dos por ciento del padrón. Indicó que en algunos es el padrón, en otros es la lista de afiliados; en unos son las dos terceras partes de los Municipios, en otros es mucho más que eso; en otros es nada más un número de afiliados.

Estimó que lo que se trata de respetar por el artículo 41 constitucional es la libertad de configuración del legislador local, dejando en manos de éste fijar los requisitos respectivos, recordando que se trata de una legislación aplicable únicamente a los partidos locales para el Distrito

Federal y no a los nacionales, sin que su postura sea que la libertad de configuración se pueda ejercer sin límites, cuestionando la determinación de invalidez atendiendo a la razonabilidad, lo que podría ser subjetivo, debiendo estimarse que la invalidez podría derivar del establecimiento de requisitos que impidan el establecimiento de nuevos partidos políticos.

Pero si el criterio es que no es razonable el sistema, no estaría de acuerdo con la declaración de invalidez, considerando que ésta surge cuando se deja de cumplir con los principios del artículo 41 constitucional.

Agregó que el dos por ciento es un porcentaje establecido de manera indistinta en diversas legislaciones, considerando que no ha escuchado argumentos que demuestren se trate de un valladar que no atienda a los principios del artículo 41 constitucional, al igual que el porcentaje establecido al nivel de demarcaciones territoriales.

El señor Ministro Cossío Díaz reiteró la necesidad de precisar la razón de la invalidez del requisito del dos por ciento por demarcación territorial. Señaló que una cuestión es tener una barrera de entrada para un partido local atendiendo a requisitos locales y otra a requisitos por distrito o demarcación territorial, lo que estimó sí afecta, porque si un partido no puede acreditar una presencia numérica en un

distrito, entonces se le impide la realización de la función constitucional a la cual está llamado.

En otra cuestión, en cuanto al análisis dividido, coincidió con el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea en cuanto a que se realice el análisis integral del artículo impugnado, ya que se está básicamente de acuerdo con el problema del dos por ciento por distrito, pues al votar el dos por ciento por distrito, se genera la invalidez general y la Asamblea Legislativa tendrá la necesidad de volver a legislar al respecto.

El señor Ministro Aguilar Morales estimó que la fracción I del artículo 214 impugnada no da para abordar dos temas; sin embargo se está analizando un tema diverso como el dos por ciento para todo el Distrito Federal, siendo necesario votar si únicamente se analizará el problema relativo al porcentaje aplicable por demarcación territorial y, posteriormente, pronunciarse sobre los argumentos que sustenten la invalidez, los que incluso podrían cohonestarse.

El señor Ministro Aguirre Anguiano compartió lo expresado por el señor Ministro Aguilar Morales en cuanto únicamente estudiar el dos por ciento respecto de las demarcaciones territoriales. Indicó que había tratado que el proyecto fuera corto por lo que propuso la parte mínima para la declaración de inconstitucionalidad, sin embargo, cuando oyó al señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, se convenció

de lo contrario, considerando que el tema está superado y aceptó la sugerencia de analizar lo que dice la fracción impugnada.

Pero por otro lado existe un principio, que es el principio de que tengan acceso las minorías con cierta representatividad, y éste es el tema que según el estudio, se va a modificar, todo lo demás, estaba en el centro, no expresado en la debida forma en el proyecto, de la violación del dos por ciento en cada una de las delegaciones, agradeciendo a la señora Ministra Luna Ramos su mapeo argumentativo, serio y meticoloso.

El señor Ministro Franco González Salas señaló que todos han referido que el sistema debe ser razonable en su conjunto, con diferentes palabras, manifestándose de acuerdo en que se vote la invalidez de la fracción completa, aun cuando es necesario analizar los conceptos de invalidez en su totalidad, para no dejar un espacio sin resolver, pues también es necesario pronunciarse sobre si el dos por ciento es un porcentaje razonable, pues de lo contrario la Asamblea Legislativa enfrentará el problema sobre el porcentaje a establecer, considerando que sí hay una impugnación sobre el dos por ciento en general, vinculado con el que sea exigible respecto de cada demarcación.

Agregó que en cuanto a los datos que se dieron, debe verse como un sistema pues si bien hay Estados que se

acercan ninguno tiene un requerimiento tan elevado, pues si bien, se podría argumentar en materia federal que si se exige el dos por ciento y luego el dos por ciento también en las votaciones nominales para conservar el registro, sólo que en ese sistema se pierde el registro cuando se deja de cumplir con los requisitos para obtenerlo, manifestando que lo más conveniente es pronunciarse sobre estos temas, considerando que tal vez así lo planteó el señor Ministro Aguilar Morales en el sentido de partir de una decisión inicial sobre la invalidez de esa fracción, para después entrar a los otros temas. Indicó que se sumaría a esa decisión mayoritaria y que, en su caso, formulará un voto concurrente al respecto.

El señor Ministro Ortiz Mayagoitia indicó que en cuanto a cuál es la causa de la invalidez de la fracción I del artículo 214 impugnado, atendiendo a lo señalado por la señora Ministra Luna Ramos en este caso no sería imposible la constitución de un nuevo partido político; sin embargo, estimó que la causa de la invalidez, tal como la sostuvo el señor Ministro Cossío Díaz, consiste en que no se debe exigir a un partido político que tenga cuando menos el dos por ciento en todas y cada una de las delegaciones, ya que con esa exigencia se rompe el principio esencial de la representación, y si bien, se puede reconocer y premiar a las que tengan representatividad en todas las demarcaciones territoriales o distritos o a las que tengan de manera elevada en algunas de ellas, ello no es análogo al caso en el que se

exige tener el mismo alcance de representatividad en todos los distritos o demarcaciones territoriales.

Agregó que la norma no es inválida porque impida el establecimiento de un partido político sino porque el diseño que hizo el legislador local del Distrito Federal va en contra de la esencia de la representatividad que postula el artículo 41 constitucional para la operación y creación de los partidos políticos.

El señor Ministro Aguilar Morales señaló que la discusión sigue siendo en torno a dos supuestos que están planteados en la fracción I del artículo impugnado y el dos por ciento en general para la creación del partido y, luego, si esto debe exigirse por delegación o entidad.

Indicó que en el presente asunto no se puede analizar la validez del dos por ciento para todo el Distrito Federal pues la norma impugnada sólo se refiere a ese porcentaje respecto de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, lo que facilitará argumentar sobre qué es lo que lo hace inconstitucional considerando las diversas posturas que se han expresado.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea precisó que el señor Ministro Ponente Aguirre Anguiano ya ha modificado su proyecto, ante lo cual este último modificó su propuesta

para que consista en lo siguiente: El número de afiliados no menor al dos por ciento de la lista nominal en cada una de las dieciséis demarcaciones territoriales del Distrito Federal es inconstitucional, porque viola la representación mínima y la necesidad de que las minorías se expresen en una sociedad plural.

Indicó que a través de este concepto, el primero más destacado y el segundo secundario, trataría de hacer el engrose, recogiendo las observaciones que permitan sacar adelante el proyecto.

La señora Ministra ponente Sánchez Cordero de García Villegas manifestó estar de acuerdo con lo expuesto por el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea en cuanto a que el Pleno no puede constituirse como un legislador positivo. Estimó que el hecho de invalidar algunas de las palabras de esa disposición en las demarcaciones políticas, significa que se está creando una norma totalmente diferente a lo que el legislador del Distrito Federal quiso hacer, es decir, la Corte solamente puede ser, en su caso, un legislador negativo, pero nunca un legislador positivo y crear un sistema totalmente diferente y diferenciado de lo que el legislador del Distrito Federal quiso y plasmó en su norma.

Estimó que la declaratoria de invalidez no radica en el dos por ciento, porque esto es precisamente de libre configuración del órgano legislativo. Indicó que la invalidez

radica en que el dos por ciento está hecho a través de un concepto de población de la demarcación de cada una de las demarcaciones, de conformidad con los precedentes aplicables, es decir, en las delegaciones, el porcentaje del dos por ciento es el factor poblacional para que exista el mismo número de electores en todos los distritos, de tal manera que este parámetro sí es un requisito razonable y proporcional para verificar que efectivamente la agrupación política cuente con un grado de representatividad significativo en la entidad para poder constituirse en un partido político. Por lo que su inconformidad con esta norma no radica en el dos por ciento, sino en que no tomó en cuenta la división de distritos electorales como factor poblacional sino la de las demarcaciones o la de las delegaciones políticas.

Sometida a votación la propuesta modificada del proyecto, consistente en declarar la invalidez de la fracción I del artículo 214 y de las demás fracciones que la integran en vía de consecuencia, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas con salvedades en relación con las consideraciones, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza.

Sesión Pública Núm. 62

Lunes 6 de junio de 2011

Los señores Ministros Luna Ramos, Aguilar Morales y Franco González Salas reservaron su derecho para formular sendos votos concurrentes.

El señor Ministro Presidente Silva Meza declaró que el asunto y los demás continuarían en lista, convocó a los señores Ministros para la Sesión Pública Ordinaria que se celebrará el martes siete de junio del año en curso, a partir de las once horas y levantó esta sesión a las trece horas con diez minutos.

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