



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN

P R E S I D E N C I A

OF. TEPJF-P-33/11

ASUNTO: Opinión relativa a la acción
de inconstitucionalidad
2/2011.

México, D. F., a 28 de enero de 2011.

**SERGIO SALVADOR AGUIRRE
ANGUIANO
MINISTRO DE LA SUPREMA CORTE DE
JUSTICIA DE LA NACIÓN
P R E S E N T E**

En respuesta a la petición formulada en proveído de veinte de enero del presente año, dictado en la **Acción de Inconstitucionalidad 2/2011**, promovida por el partido político **Revolucionario Institucional**, notificado mediante oficio **262/2011**, signado por el Secretario de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad de la Subsecretaría General de Acuerdos de la **Suprema Corte de Justicia de la Nación**, recibido en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior el inmediato veintiuno, anexo le envío la opinión emitida por este órgano jurisdiccional, en el expediente **SUP-OP-1/2011**.

Sin otro particular, hago propicia la oportunidad para reiterarles mi consideración más distinguida.

**A T E N T A M E N T E
MAGISTRADA PRESIDENTA**

MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA

c.c.p. Expediente

005652

SUPREMA CORTE DE
JUSTICIA DE LA NACION

2011 ENE 28 PM 9 55

OFICINA DE CERTIFICACION
JUDICIAL Y CORRESPONDENCIA

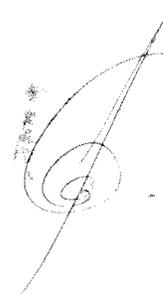
Recibido de un expediente en (1) hoja,
con:

— Un anexo referido a la Opinión elaborada
a la acción de inconstitucionalidad 2/2011,
en copia certificada en (61) páginas;
aunque la certificación nos señala (61) páginas.

SUPREMA CORTE DE
JUSTICIA DE LA NACION
SUERIA, CP. 10000.

2011 ENE 31 PM 8 28

SECCION DE TRAMITE DE
CONTROVERSIAS CONS.
DE ACCIONES DE INCONS.





TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
SALA SUPERIOR

EXPEDIENTE: SUP-OP-1/2011.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
2/2011.**

**PROMOVENTE: PARTIDO
REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL.**

OPINIÓN DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN RESPUESTA A LA CONSULTA FORMULADA POR EL MINISTRO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 68, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

De la lectura del escrito de demanda se advierte que el Partido Revolucionario Institucional, promueve acción de inconstitucionalidad, para reclamar la invalidez del Código de Institucionales y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el veinte de diciembre de dos mil diez.

En atención a la solicitud formulada en términos del artículo 68, párrafo segundo, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de

los Estados Unidos Mexicanos, por parte del Ministro Instructor de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Sergio Salvador Aguirre Anguiano mediante acuerdo de veinte de enero de dos mil once, emitido en el expediente de la acción de inconstitucionalidad **2/2011**, esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación formula la siguiente.

OPINIÓN

A. En su primer concepto de invalidez, el Partido Revolucionario Institucional, aduce que el párrafo segundo del artículo 224, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Distrito Federal, contraviene lo prescrito por la fracción IV, inciso j), del artículo 116, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que la duración de las precampañas de candidatos a Jefe de Gobierno, exceden el equivalente a las dos terceras partes de la duración de las campañas electorales.

Esta Sala Superior considera que la norma impugnada pudiera resultar inconstitucional, por lo siguiente:

El artículo 116, fracción IV, inciso j), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala de manera textual lo siguiente:



“Artículo 116. El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:

j) Se fijen las reglas para las precampañas y las campañas electorales de los partidos políticos, así como las sanciones para quienes las infrinjan. En todo caso, la duración de las campañas no deberá exceder de noventa días para la elección de gobernador, ni de sesenta días cuando sólo se elijan diputados locales o ayuntamientos; las precampañas no podrán durar más de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales;

(...)”.

Del precepto transcrito se desprende, que en observancia al sistema federal adoptado por el Estado mexicano, en la Constitución General de la República sólo se establecen plazos máximos para la duración de las campañas y precampañas de gobernador, diputados locales y ayuntamientos, lo cual permite a las legislaturas locales, en ejercicio de su autonomía y potestad soberana, determinar libremente la duración de las mismas, con la única limitante de no rebasar los máximos indicados en la propia Ley Fundamental.

En el caso, en el párrafo segundo del artículo 224, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Distrito Federal, se dispuso que las precampañas de candidatos al cargo de Jefe de Gobierno no podrán durar más de 50 días y

ni extenderse más allá del día 18 de marzo del año de la elección.

En contexto, en la fracción I, del artículo 312, del mismo ordenamiento, se previó que las campañas electorales duraran 60 días antes del término previsto para finalizar las campañas electorales, para ese mismo cargo de elección popular.

Con base en lo anterior, se estima que el precepto impugnado pudiera contravenir el precepto constitucional trasunto en la parte conducente, tomando en consideración que el plazo establecido para la duración de la precampaña de Jefe de Gobierno, no se ajusta al límite máximo previsto sobre el particular en la Constitución General.

En efecto, si las campañas electorales para ese cargo de elección popular duran 60 días, siguiendo lo estatuido por el mandato federal que prevé un límite al emplear la expresión *"no podrán durar más de las dos terceras partes"*, ello impone estimar que la duración de las precampañas electorales no tendría que sobrepasar los 40 días.

Conforme a esto, si en el párrafo del artículo antes mencionado, se estatuyó que las precampañas no podrían durar más de 50 días, ello evidencia que su regulación excede en 10 días el límite máximo constitucionalmente



permitido, de ahí que se aparte de lo mandado por la propia Norma Fundamental.

Se patentiza aún más que la duración de las precampañas previsto en la reforma legal del Distrito Federal, contravienen la Constitución Política Federal, si se hace una comparación entre lo previsto en el artículo 41, Base IV, párrafos primero y segundo, de la Carta Magna, respecto de los plazos contemplados para la campaña y precampaña en relación con las elecciones federales, ya que dicha norma en la parte conducente, dispone que tratándose de la elección de Presidente de la República la campaña electoral es de noventa días; mientras que para los diputados federales será de sesenta días, previéndose que, en ningún caso, las precampañas excederán las dos terceras partes del tiempo previsto para las campañas electorales.

Por cierto, se hace notar a ese Alto Tribunal que, la norma impugnada va más allá de lo establecido en el propio artículo 122, fracción VII, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el cual reproduce lo que establece el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo expuesto, hace evidente que en la Carta Magna se ha impugnado por un modelo que privilegia el tiempo destinado a las campañas sobre las precampañas, pues en ningún caso las últimas podrán exceder las dos terceras partes del tiempo

destinado a las primeras, a partir de que es en esa etapa donde los partidos políticos enfilan primordialmente sus estrategias políticas en busca del voto ciudadano de cara a un contienda electoral, aspecto que justifica el que se les destine un mayor tiempo para esos fines, de los que ordinariamente podría requerir en un procedimiento interno para seleccionar a un candidato para determinado cargo de elección popular.

Por lo anteriormente destacado, es posible colegir que el plazo otorgado para precampañas, en el párrafo segundo del artículo 224, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, para la elección de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, excedería el marco constitucional al representar el 83.3% del tiempo destinado a las campañas de esa misma elección y no el 66.6% de ese tiempo que se prevé como límite máximo, de ahí que pueda resultar inconstitucional.

B. En el segundo concepto de invalidez, el accionante aduce la inconstitucionalidad del artículo 214, párrafo primero y fracción I, del Código Electoral del Distrito Federal, el cual es del tenor siguiente:

"Artículo 214. La **Agrupación Política** local interesada en constituirse en partido político local, lo notificará al Instituto Electoral, entre el 20 y el 31 de enero del año previo a la jornada electoral, debiendo cumplir con los requisitos señalados en los artículos anteriores y deberá realizar los siguientes actos previos en los plazos señalados por este Código:



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-1/2011

7

I. Contar con un número de afiliados no menor al 2% de la Lista Nominal en cada una de las 16 demarcaciones territoriales del Distrito Federal;

(...)”.

En concepto del actor, el contenido del párrafo primero y de la fracción I del artículo 214 que se ha transcrito violan lo establecido en los artículos 9º; 35; 116, fracción IV, inciso b), y 122, Apartado C, Base I, fracción V, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque restringe derechos fundamentales en materia político-electoral.

Lo anterior, lo sustenta el accionante en las siguientes argumentaciones.

1. Es desproporcionado que se establezca, sin justificación alguna que para obtener el registro como partido político, se establezca como requisito el de contar con afiliados que equivalgan, por lo menos al 2% (dos por ciento) de los ciudadanos inscritos en el listado nominal; máxime que no existe algún elemento racional que justifique el porqué se aumentó dicha cantidad del 0.5% (cero punto cinco por ciento) al referido 2% (dos por ciento). Esto, por sí sólo es desproporcionado y hace inconstitucional la reforma.

2. Es excesivo y racional que el referido 2% (dos por ciento) se establezca para cada una de las demarcaciones territoriales electorales que componen el Distrito Federal, sobre todo si se considera que no hay uniformidad, sino todo

lo contrario, en cuanto al número de personas inscritas en el listado nominal, en las distintas demarcaciones territoriales electorales, pues es evidente que algunas cuentan con una cantidad de habitantes mucho mayor que otras.

3. Se afecta el principio de certeza, al no especificarse en el artículo impugnado, la fecha en la que habrá de hacerse el "corte" correspondiente a la lista nominal de electores, para verificar si se cumple con el requisito del 2% (dos por ciento).

4. Se restringen derechos fundamentales, como de asociación política, al establecerse que únicamente pueden solicitar su registro como partido político local, las entidades que tengan el carácter de agrupaciones políticas.

Sobre tales alegaciones que sustentan el concepto de invalidez que se examina, esta Sala Superior considera lo siguiente.

Por cuestión de método, se emite la opinión en primer lugar respecto de las alegaciones contenidas en los puntos 1, 3 y 4, los cuales en concepto de esta Sala Superior no evidencian la inconstitucionalidad del artículo cuestionado, por lo siguiente.

En cuanto al punto uno, relativo al aumento de número de afiliados para poder constituir un partido político, esta Sala Superior ha sostenido en forma reiterada el criterio de que el



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-1/2011

9

umbral necesario tanto para la obtención del registro como para obtención de diputados por el principio de representación proporcional, o el número de votos necesarios para no perder el registro como partido político, corresponden racionalmente al ámbito de libertad y autonomía de las entidades federativas en cuanto a la regulación legislativa correspondiente.

Es decir, mientras no se dé un aspecto irracional y verdaderamente desproporcionado, las entidades federativas cuentan con la libertad para establecer o exigir el porcentaje que consideren necesario, sin que ello violente algún principio o precepto constitucional.

Por tanto, el sólo aumento numérico del porcentaje, en concepto de esta Sala Superior no implica ninguna violación constitucional. En consecuencia, en cuanto a este aspecto el artículo cuestionado, en concepto de este órgano jurisdiccional es constitucional.

Por otra parte, en cuanto a lo resumido en el punto 3, esta Sala Superior opina que, contrariamente a lo sostenido por el accionante, no se afecta el principio de certeza que rige en la materia electoral, por no establecerse una fecha de "corte" al listado nominal, toda vez que se trata de una situación de hecho que no requiere de mayor complejidad, pues evidente, en concepto de este órgano jurisdiccional, que en las fechas que establece la ley para la solicitud del registro de

candidaturas, la autoridad administrativa electoral del Distrito Federal verificará el cumplimiento del requisito del dos por ciento de afiliados en relación al listado nominal, sobre la base de la lista nominal que se encuentre vigente y actualizada al momento de verificar el dato respectivo conforme con los archivos y bases de datos con los que cuente dicha autoridad electoral.

Es decir, el no establecimiento de una fecha de "corte" a la lista nominal de electores, no implica violación constitucional alguna, pues la depuración y actualización de esa lista, tiene un procedimiento legal que nada tiene que ver con la solicitud de registro como partido político, pues se insiste, en su momento, se verificará el cumplimiento del requisito, sobre la base de los datos existentes en ese momento en el listado nominal con el que cuente el instituto local.

En cuanto a lo resumido en el punto 4, la mayoría de esta Sala Superior destaca que en cuanto al tema de "**AGRUPACIONES POLÍTICAS**", resulta orientador lo establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 61/2008 y su acumulada 62/2008, 63/2008, 64/2008 y 65/2008, donde señaló que el artículo 41 constitucional si bien garantiza la existencia de los partidos políticos, no establece cuáles son los elementos organizacionales a partir de los cuales tales entidades deben crearse, porque existe una delegación al legislador en ese sentido; derivando de la acción de inconstitucionalidad en



mención las Tesis siguientes: ***"PARTIDOS POLÍTICOS. EL ARTÍCULO 28, PÁRRAFO 1, DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, AL ESTABLECER LOS REQUISITOS PARA SU CREACIÓN, NO VIOLA EL ARTÍCULO 9o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."*** y ***"PARTIDOS POLÍTICOS. LA DELEGACIÓN DEL CONSTITUYENTE PERMANENTE AL LEGISLADOR ORDINARIO RESPECTO DE LOS REQUISITOS QUE DEBEN SATISFACERSE PARA SU CREACIÓN, DEBE ATENDER A LOS PRINCIPIOS QUE DERIVAN DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS"***. Aunado a lo anterior, existe un pronunciamiento más específico en las acciones de inconstitucionalidad 6/2004 y su acumulada 9/2004 respecto a que la circunstancia de que se establezca implícitamente que las agrupaciones políticas nacionales serán las únicas que puedan obtener el registro como partido político, no conculca la libertad de asociación en materia política, pues la constitución de una agrupación política como paso previo para aspirar a la calidad de partido político, no hace nugatorio que los ciudadanos puedan asociarse en materia política.

Por ello, el precepto impugnado no sería inconstitucional, en seguimiento del criterio establecido por ese Alto Tribunal.

Por otra parte, en concepto de esta Sala Superior, la

alegación resumida en el punto 2, relativa a que el requisito del porcentaje de afiliados deba cumplirse en cada una de las demarcaciones territoriales electorales, sí evidencia la inconstitucionalidad del artículo que se examina, porque se traduce en una restricción de derechos, como se demostrará a continuación.

La mayoría de los integrantes de esta Sala Superior considera que, en términos de los artículos 1º; 6º, párrafo primero; 9º, párrafo segundo; 35, fracción III, y 41, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de los convenios internacionales celebrados por México, en específico, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los cuales forman parte del orden jurídico interno en un nivel jerárquico inmediato inferior a la Constitución y por encima de las demás leyes federales y locales, de conformidad con el artículo 133 de la propia Carta Magna,¹ **los derechos fundamentales del ciudadano, como el de asociación, deben ser garantizados y potenciado para la consolidación de una sociedad democrática.**²

¹ *Vid.*, la tesis aislada de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que tiene el número de registro P. IX/2007 y lleva por rubro TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES GENERALES, FEDERALES Y LOCALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXV, abril de 2007, página 6.

² Cfr. La Expresión "Leyes" en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos .Opinión Consultiva OC-6/86 del



La previsión de dichos derechos tanto en la Constitución federal como en los tratados internacionales que configuran el bloque de constitucionalidad en el sistema jurídico nacional (artículos 9º; 35º, fracción III, y 41, fracción I, párrafo segundo de la Constitución federal; 21 y 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 15 y 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos),³ lleva a identificarlos como derechos fundamentales en dicho sistema normativo (artículo 133 constitucional), **por lo que debe de realizarse una interpretación y aplicación de las disposiciones relativas que potencie su ejercicio y que, por consecuencia, lleve a una interpretación estricta y restrictiva de las limitaciones a dichos derechos, puesto que se trata de condiciones mínimas para la adecuada tutela de la dignidad de cada persona y su desarrollo.**⁴

El Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas ha establecido que “La libertad de expresión, la de reunión y la **de asociación** son condiciones esenciales para el ejercicio efectivo del derecho de voto y

nueve de mayo de 1986, Serie A, no. 6, párrafo 34, y Caso Yatama vs. Nicaragua. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia del veintitrés de junio de dos mil cinco, serie C, número 127, párrafo 191.

³ Cfr. La resolución que recayó en los recursos de apelación con números de expediente SUP-RAP-49/2006, SUP-RAP-31/2006 y SUP-RAP-234/2009.

⁴ DERECHOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER POLÍTICO-ELECTORAL. SU INTERPRETACIÓN Y CORRELATIVA APLICACIÓN NO DEBE SER RESTRICTIVA, tesis publicada en la compilación oficial *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, tomo jurisprudencia, páginas 97-99.

deben protegerse plenamente".⁵ Además, el propio Comité de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos han concluido que la libertad de expresión, como, ahora cabe agregar, igualmente sucede respecto del derecho de reunión y de asociación, son piedras angulares de toda sociedad libre y democrática.⁶

Son derechos vitales para el mantenimiento y la consolidación de las instituciones democráticas, tal y como se desprende del preámbulo de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y se reitera en el artículo 29, inciso c), del mismo ordenamiento jurídico, cuando se establece que ninguna de sus disposiciones puede ser interpretada en el sentido de excluir otros derechos o garantías que sean inherentes al ser humano o que deriven de la forma democrática representativa de gobierno.

La libertad de asociación tiene un lugar especial en el derecho internacional de los derechos humanos, porque está prevista en las normas constitutivas de la Organización de Estados Americanos y de la Organización Internacional del Trabajo. Es un derecho de contornos amplios porque se extiende a las asociaciones de cualquier índole. Guarda relación con el carácter social o gregario del ser humano quien "sólo en ella [la comunidad] puede desarrollar libre y

⁵ *Vid*, Observación General número 25, párrafo 12 (1996).

⁶ Comité de Derechos Humanos, caso *Aduayom y otros vs. Togo*, párrafo 7.4 (1997), y Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso "La última tentación de Cristo" (Fondo), párrafo 68.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-1/2011

15

plenamente su personalidad" (artículo 29 de la declaración Universal de Derechos Humanos) y, a la vez, la asociación de un individuo con otros fortalece la sociedad y potencia su desarrollo. En este sentido, se reconoce "la importancia de la contribución de las organizaciones, tales como los sindicatos, las cooperativas y asociaciones culturales, profesionales, de negocios, vecinales y comunales, a la vida de la sociedad y el proceso de desarrollo (artículo 45 de la Carta de la Organización de Estados Americanos).⁷

En el sistema jurídico nacional de México, el derecho de reunión y el de asociación tienen una proyección específica en el ámbito político, porque están limitados a los ciudadanos mexicanos (artículo 9º, párrafo primero, de la Constitución federal). **En el ámbito político, el derecho de asociarse para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país es una prerrogativa de los ciudadanos mexicanos y sólo a éstos les corresponde el derecho de formar partidos políticos, en el entendido de que en cada uno de esos casos debe ser de manera libre e individual (artículos 35, fracción III, y 41, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución federal).**

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha considerado:

⁷ O'Donnell, Daniel, Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Normativa, jurisprudencia y doctrina de los sistemas universal e interamericano, Bogotá, Oficina en Colombia del alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2004, p. 709.

“El derecho a la participación política permite el derecho a organizar partidos y asociaciones políticas, que a través del debate libre y de la lucha ideológica puedan elevar el nivel social y las condiciones económicas de la colectividad, y excluye el monopolio del poder por un solo grupo o personas.

...

En este contexto, los gobiernos tienen frente a los partidos políticos y al derecho a la participación política la obligación de permitir y garantizar la organización de todos los partidos políticos y otras asociaciones, a menos que éstas se constituyan para violar derechos humanos fundamentales; el debate libre de los principales temas del desarrollo socioeconómico; la realización de elecciones generales, libres y con las garantías necesarias para que sus resultados representen la voluntad popular”.⁸

En su jurisprudencia, la misma Comisión Interamericana reitera que:

“La Comisión ha opinado ya sobre el valor que asigna al papel de los partidos políticos como órganos legítimos para presentar en el proceso electoral las individualidades que unifican su personería en esas entidades. La Comisión sostuvo en un caso anterior referido al mismo tema que los partidos son institutos necesarios en la democracia (...)”⁹.

En el caso de los partidos políticos, desde el artículo 41, fracción I, párrafo primero, de la Constitución federal, se les reconoce como entidades de interés público, en consideración a los fines encomendados constitucionalmente (la promoción de participación del pueblo en la vida democrática; la contribución a la integración de la representación nacional, y el posibilitar el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, como

⁸ “Derechos humanos, derechos políticos y democracia representativa”, Informe 1990-1991, pp. 557-558.

⁹ Caso Whitebeck Piñol vs. Guatemala, párrafo 8 (1994), citando a Ríos Brito vs. Argentina (*supra*).



organizaciones ciudadanas). Dicho *status* constitucional implica el interés de la sociedad y el compromiso del Estado en que dispongan de condiciones jurídicas y materiales para la realización de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.

En tal virtud, el derecho fundamental político-electoral de asociación política comprende el derecho del ciudadano a afiliarse; el derecho del socio, miembro o afiliado a permanecer en la asociación (partido o agrupación política) y la obligación del Estado de permitir legalmente (y no restringir) las condiciones necesarias para el ejercicio de ese derecho, a través de la creación de partidos políticos.

Ello tiene su razón de ser en el papel que los partidos políticos están llamados a realizar en un Estado constitucional democrático de derecho, es decir, en atención a las finalidades constitucionales que, como entidades de interés público, tienen encomendadas.

De ahí que, en concepto de esta Sala Superior, toda ley o norma que restrinja o limite este derecho fundamental será inconstitucional.

Sostener lo contrario violentaría no sólo lo dispuesto en el artículo 1º de la Constitución federal, de acuerdo con el cual en los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de los derechos fundamentales consagrados en la propia Constitución, los cuales no podrán restringirse ni

suspenderse sino en los casos y con las condiciones que la misma establece, sino también diversos instrumentos internacionales protectores de derechos humanos suscritos y ratificados por el Estado mexicano, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que establecen [en sus artículos 5, párrafo 1 y 29, inciso a), respectivamente] que ninguna disposición de dichos instrumentos de derecho internacional público puede ser interpretada en el sentido de permitir a alguno de los Estados Partes, grupos (en donde quedan comprendidos los partidos políticos) o personas, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la convención (*verbi gratia*, los derechos fundamentales de carácter político-electoral) o limitarlos en mayor medida que la prevista en ellos.

Por ello, las restricciones deben ser en interés de la seguridad nacional, de la seguridad y del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o las libertades de los demás (artículos 6º, párrafo primero, de la Constitución federal; 19, 21 y 22 del citado Pacto, así como 13, 15 y 16 de la Convención de referencia).

En efecto, las limitaciones han de interpretarse en forma estricta, al mismo tiempo que los derechos fundamentales, como los derechos de reunión y de asociación en el ámbito político-electoral) han de interpretarse en forma amplia o



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-1/2011

19

extensiva a fin de potenciar su ejercicio, en conformidad con la tesis jurisprudencial emitida por esta Sala Superior, cuyo rubro es DERECHOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER POLÍTICO-ELECTORAL. SU INTERPRETACIÓN Y CORRELATIVA APLICACIÓN NO DEBE SER RESTRICTIVA.¹⁰

Por ello, conforme con el principio de supremacía constitucional previsto en el artículo 133 de la Constitución federal, se sigue la consecuencia de que normas jurídicas de menor jerarquía normativa, como son leyes, reglamentos o las llamadas normas jurídicas individualizadas (actos y resoluciones administrativas o sentencias), incluso, la normativa partidaria, no pueden imponer mayores límites a los derechos fundamentales, como en el caso sería el de asociación, que los permitidos en el bloque de constitucionalidad.

Deben existir razones suficientes y correctas para determinar si una limitación al derecho de asociación política es válida o no. Tanto la facultad legislativa para establecer las limitaciones como las que se reconocen en favor de los operadores jurídicos para aplicarlas deben encontrarse respaldadas por justificaciones que atiendan a criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad. A través de la verificación de dichos criterios se debe demostrar que las limitaciones son imprescindibles para proteger otros

¹⁰ Publicada en la compilación oficial *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, tomo jurisprudencia, pp. 97-99.

principios, valores o bienes jurídicos de una mayor entidad.

En el caso, en cuanto a que el requisito del 2% (dos por ciento) de afiliados en relación con la lista nominal de electores, ya se dijo en párrafos precedentes que el sólo aumento del 0.5% (cero punto cinco por ciento) al 2% (dos por ciento) no es inconstitucional, por lo que, en concepto de esta Sala Superior, si el legislador del Distrito Federal hubiera establecido dicho requisito para toda la entidad federativa, estaría dentro del ámbito de regulación legal autónoma con la que cuentan precisamente los estados que componen la federación.

Sin embargo, al establecerse dicho requisito en forma tajante, para cada una de las demarcaciones territoriales electorales del Distrito Federal, se encuentra que ello se traduce en una restricción a un derecho fundamental, como lo es el de libre asociación pues hace más difícil la formación de un partido político, por la circunstancia esencial de que existen demarcaciones territoriales que cuentan con una densidad demográfica mucho mayor que otras.

Es cierto que el requisito mínimo de afiliados tiene la finalidad de que la asociación o agrupación correspondiente, que pretenda erigirse como partido político, debe tener cierta representatividad en la sociedad, sin embargo, sería ilógico exigir la misma proporcionalidad de representación en todos los puntos de una entidad federativa o en la república, pues



es evidente que no todos los partidos políticos, incluso ya constituidos como tales, tienen la misma representatividad en todos los estados o sectores de una entidad federativa.

Es evidente que los partidos políticos y las asociaciones que pretenden constituirse como tales, cuentan con mayor fuerza o representatividad en determinados sectores de la sociedad y, por tanto, tienen menor fuerza o representatividad en otros sectores sociales, lo cual es reflejo y producto de una vida democrática y, precisamente, ello permite que en determinados sectores surjan nuevas corrientes de opinión para agruparse y constituir partidos políticos.

A continuación se ponen algunos ejemplos que evidencian la falta de objetividad y, por tanto, la restricción de un derecho fundamental, como lo es la constitución de un partido político, por la inclusión legal del requisito en comento, sobre la base de los datos que se encuentran en la propia página del Instituto Electoral del Distrito Federal, los cuales se transcriben a continuación, sólo para ilustrar la línea argumentativa que esta Sala Superior realiza, sin verificar o pronunciarse sobre la vigencia o no de dichos datos.

Así pues, en la siguiente tabla se puede constatar con claridad la diversidad poblacional en cuanto a votantes en las demarcaciones territoriales que integran el Distrito Federal:

Clave de la Delegación	Delegación	Padrón Electoral	Lista Nominal	Cobertura de la Lista Nominal	Secciones	Casillas
2	Azcapotzalco	391,307	390,287	99.74	347	699
3	Coyoacán	562,179	559,916	99.60	403	938
4	Cuajimalpa de Morelos	131,698	131,265	99.67	75	217
5	Gustavo A. Madero	1,054,559	1,050,659	99.63	858	1,827
6	Iztacalco	356,073	354,401	99.53	299	614
7	Iztapalapa	1,394,416	1,389,234	99.63	1,003	2,334
8	La Magdalena Contreras	186,941	186,123	99.56	147	321
9	Milpa Alta	83,506	83,233	99.67	44	135
10	Álvaro Obregón	576,993	574,827	99.62	446	988
11	Tláhuac	242,421	241,393	99.58	133	393
12	Tlalpan	497,262	495,603	99.67	355	837
13	Xochimilco	308,997	307,862	99.63	174	496
14	Benito Juárez	350,740	349,446	99.63	254	595
15	Cuauhtémoc	482,529	480,253	99.53	389	828
16	Miguel Hidalgo	318,099	316,991	99.65	265	563
17	Venustiano Carranza	410,570	408,677	99.54	337	703
	TOTAL DE LA ENTIDAD	7,348,290	7,320,170	99.62	5,529	12,488

Fuente: IFE-RFE. Padrón Electoral y Lista Nominal del Distrito Federal con fecha de corte al 18 de mayo de 2009.

Como se ve, sería mucho más difícil, por ejemplo, el cumplir dicho requisito en la demarcación territorial de Iztapalapa que cuenta con un listado nominal, de un millón trescientos ochenta y nueve mil doscientos treinta y cuatro votantes, que cumplirlo en la demarcación territorial de Milpa Alta, que cuenta con un listado nominal de ochenta y tres mil doscientos treinta y tres votantes, pues mientras para esta última bastaría con acreditar mil seiscientos sesenta y cuatro afiliados, en aquélla se tendría que contar con veintisiete mil setecientos ochenta y cuatro afiliados.

Otro ejemplo sería que un partido político contara, incluso



con un porcentaje mayor al dos por ciento, como podría ser el cuatro o el cinco por ciento de afiliados en cuanto al listado total del Distrito Federal, pero que los tuviera en quince de las dieciséis demarcaciones territoriales y que, en una de ellas, le faltara un solo afiliado para cumplir con el requisito del dos por ciento en dicha demarcación. Tal circunstancia sería irracional y antidemocrática, puesto que se estaría ante la circunstancia ilógica de que se cumpliera en demasía el requisito del dos por ciento de afiliados en todo el Distrito Federal, pero que se tuviera por incumplido por faltar un solo afiliado en una demarcación.

Como se puede constatar, el requisito en examen es antidemocrático y restringe el derecho fundamental de asociación política, en cuanto a la constitución de un partido político.

En consecuencia, en concepto de esta Sala Superior, el artículo 214, fracción I, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, es inconstitucional por restringir un derecho fundamental, como lo es el de asociación política, en cuanto a la constitución de un partido político, en contravención de los artículos constitucionales y de los tratados internacionales que se han invocado en el presente concepto de invalidez.

C. En el tercer concepto de invalidez, se formulan los planteamientos siguientes:

Contraloría General. El Partido Revolucionario Institucional tilda de inconstitucionales a los artículos 35, fracciones IX y XXXVIII, 64, fracción III y 86, fracciones I y II, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, por considerarlos violatorios de los numerales 116, fracción IV, incisos b) y c), a cuyo texto remite el 122, apartado C, BASE PRIMERA, fracción V, inciso f), así como del diverso 41, base V, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior, porque afirma que no obstante que la Contraloría General se trata de una autoridad dotada de las autonomías técnica y de gestión, según esos dispositivos constitucionales, en el caso se tiene que los preceptos legales que se combaten, generan que para el ejercicio de las atribuciones de ese órgano de control, indebidamente se le subordine a otras autoridades distintas, como sucede respecto del Consejo General así como de la Junta Administrativa, ambos del Instituto Electoral del Distrito Federal.

Con relación a la primera subordinación apuntada, considera que ésta se aprecia cuando:

- En el artículo 35, fracciones IX y XXXVIII, del código electoral local, se establece que el Consejo General cuenta con las atribuciones consistentes tanto de ordenar la realización de auditorías que se consideren necesarias a los



órganos del Instituto Electoral, así como de aprobar el Programa Anual de Auditoría que le presente el Contralor General, respectivamente; y,

- En el artículo 86, fracción II, del ordenamiento local referido, se regula que es atribución de la Contraloría General, aplicar el Programa Interno de Auditoría, en los términos aprobados por el Consejo General.

Respecto de la subordinación a la Junta Administrativa, considera que ésta se aprecia, cuando:

- En el numeral 64, fracción III, del código comicial local, se establece que la Junta Administrativa tiene la atribución de recibir de la Contraloría General, en el mes de septiembre del año anterior al que vaya a aplicarse, el proyecto de Programa Interno de Auditoría, para su incorporación al proyecto de Programa Operativo Anual; y,
- En el artículo 86, fracción I, de la ley electoral en cita, se prevé que es atribución de la Contraloría General elaborar y remitir a la Junta Administrativa el Programa Interno de Auditoría, a más tardar en la primera quincena de septiembre del año anterior al que se vaya a aplicar.

Motivo por el cual, el accionante considera que se falta a los principios de certeza, independencia y autonomía, en tanto que dicha contraloría local debe su autonomía técnica y de gestión, a las disposiciones que a nivel federal operan respecto de la Contraloría del Instituto y no únicamente

porque sean así reconocidas por la norma local.

Análisis de este planteamiento. Esta Sala Superior estima que no le asiste la razón al accionante en el presente concepto de invalidez, porque se considera que las atribuciones de referencia conferidas al Consejo General así como a la Junta Administrativa, en modo alguno vulneran las autonomías técnica y de gestión de dicha Contraloría General, que derivan de los preceptos constitucionales que se estiman violados.

Respecto de las atribuciones del Consejo General consistentes en ordenar la realización de auditorías que se consideren necesarias a los órganos del Instituto Electoral, así como aprobar el Programa Anual de Auditoría que le presente el Contralor General, se estima que en modo alguno violentan tales autonomías, en tanto que la *autonomía técnica* esencialmente se refiere a ser considerado como el órgano especializado en el ámbito de sus atribuciones, mientras que la *autonomía de gestión* se concentra primordialmente en la posibilidad que ese órgano tiene para, en forma directa, cumplir sus atribuciones.

Luego, se considera que si el Consejo General es competente en lo que al caso interesa, para ordenar la práctica de las auditorías que considere necesarias a los órganos del propio Instituto, así como de aprobar el programa anual de auditoría **que le presente el propio Contralor General**, se considera que



SUP-OP-1/2011

27

tales atribuciones no resultan violatorias de la naturaleza jurídica de dicha Contraloría General y, por el contrario, obedecen a una lógica organizacional interna del Instituto Electoral del Distrito Federal, en donde el Consejo General es el órgano superior de dirección.

Lo mismo ocurre, tratándose de lo dispuesto en el artículo 86, fracción II, del ordenamiento local referido, en donde se regula que es atribución de la Contraloría General, aplicar el Programa Interno de Auditoría, en los términos aprobados por el Consejo General, pues como se puede apreciar, esta situación sólo es un reflejo de las atribuciones examinadas con anterioridad.

Por cuanto hace a la supuesta subordinación de la Contraloría General a la Junta Administrativa, esta Sala Superior considera que el accionante carece de razón.

Elo, porque el numeral 64, fracción III, del código comicial local, sólo establece que la Junta Administrativa **tiene la atribución de recibir de la Contraloría General**, en el mes de septiembre del año anterior al que vaya a aplicarse, el proyecto de Programa Interno de Auditoría, **para su incorporación al proyecto de Programa Operativo Anual**, de lo que en modo alguno se advierte subordinación o merma alguna a las autonomías de dicho órgano de control, ya que como se puede apreciar, tal remisión nada tiene que ver con el ejercicio de sus atribuciones.

Por tanto, lo previsto en el artículo 86, fracción I, de la ley electoral en cita, cuando prevé que es atribución de la Contraloría General elaborar y remitir a la Junta Administrativa el Programa Interno de Auditoría, a más tardar en la primera quincena de septiembre del año anterior al que se vaya a aplicar, la misma resulta, en concepto de esta Sala Superior, la atribución correlativa del artículo 64, fracción III, arriba examinado.

Unidad Técnica Especializada de Fiscalización. La parte accionante considera inconstitucionales los artículos 37, párrafo segundo, 43, fracción V, 90, fracciones I y X, así como el segundo párrafo del inciso g), de la fracción VI del artículo 268, todos del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, por considerarlos violatorios de los numerales 116, fracción IV, incisos b) y c), a cuyo texto remite el 122, apartado C, BASE PRIMERA, fracción V, inciso f), así como del diverso 41, base V, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Afirma que no obstante que la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización se trata de una autoridad dotada de las autonomías técnica y de gestión de acuerdo con esos dispositivos constitucionales, en el caso se tiene que los preceptos legales que se combaten, generan que sus atribuciones sean vulneradas por las atribuciones de otros órganos como la Comisión de Fiscalización del Consejo



General, respecto de la cual la referida Unidad se convierte en una colaboradora, coadyuvante y subordinada, así como de la Junta Administrativa y del Consejo General.

Expone que dicha situación inconstitucional se aprecia cuando:

- En el artículo 37, párrafo segundo, del código electoral local, se establece que las comisiones, entre éstas la de Fiscalización, tendrán el apoyo y colaboración de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto, así como se establece el deber a los consejeros y titulares de los órganos ejecutivos y técnicos de asistir personalmente a las sesiones de las comisiones a que sean convocados;
- En el numeral 90, fracciones I y X, de dicho ordenamiento jurídico local, se señala como atribuciones de la Unidad mencionada, respectivamente: elaborar y remitir a la Junta Administrativa previa opinión de la Comisión de Fiscalización, el proyecto de Programa de Fiscalización en agosto del año anterior al que deba aplicarse, para los efectos de planeación general; e, instrumentar las auditorías a las finanzas de las asociaciones políticas que acuerde el Consejo General; y,
- En el artículo 268, fracción VI, inciso g), segundo párrafo, del código electoral local, se establece que durante el procedimiento para la presentación y revisión de los informes de las asociaciones políticas, el dictamen consolidado y el proyecto de resolución elaborados por la

Unidad señalada, serán remitidos a la Comisión de Fiscalización para su opinión.

Por tanto, el accionante aduce que se vulneran los principios de certeza, legalidad, independencia y autonomía, en tanto que dicha Unidad de Fiscalización debe su autonomía técnica y de gestión, a las disposiciones que a nivel federal operan respecto de la Unidad de Fiscalización del Instituto y no únicamente porque sean así reconocidas por la norma local.

Análisis del planteamiento. En concepto de esta Sala Superior, no le asiste la razón al accionante en su planteamiento de inconstitucionalidad.

Por lo que respecta al artículo 37, párrafo segundo, del código electoral local, tal consideración obedece a que según la estructura organizacional del Instituto Electoral del Distrito Federal, la cual puede observarse en el artículo 21 del código electoral local, en sus fracciones III, IV y V, se distinguen a los **órganos ejecutivos**, a los **órganos con autonomía técnica y de gestión**, donde se aprecian a la Contraloría General así como a la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización, así como a los **órganos técnicos**, donde ubica a las Unidades Técnicas.

En ese contexto, si el precepto cuya invalidez se reclama, establece que las comisiones, entre éstas la de Fiscalización, tendrán el apoyo y colaboración de los **órganos ejecutivos y técnicos** del Instituto, así como se establece el deber a los



consejeros y titulares de los **órganos ejecutivos y técnicos** de asistir personalmente a las sesiones de las comisiones a que sean convocados, en concepto de esta Sala Superior es factible concluir que en dicho precepto legal no se hace referencia a los órganos con autonomía técnica y de gestión, a saber, la Contraloría General y la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización. Por lo anterior, se opina que el planteamiento de invalidez del accionante se sustenta sobre una premisa incorrecta.

Para analizar el planteamiento respecto del numeral 90, fracciones I y X, de dicho ordenamiento jurídico local, se considera pertinente retomar lo expuesto en esta opinión respecto de las autonomías técnica y de gestión de que se encuentra investida la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización.

Bajo tales premisas, se considera que cuando esas fracciones establecen como atribuciones de la Unidad mencionada, elaborar y remitir a la Junta Administrativa previa opinión de la Comisión de Fiscalización, el proyecto de Programa de Fiscalización en agosto del año anterior al que deba aplicarse, para los efectos de planeación general; así como, instrumentar las auditorías a las finanzas de las asociaciones políticas que acuerde el Consejo General; es factible concluir que ambas previsiones, tampoco resultan violatorias de la naturaleza jurídica de dicha Unidad Técnica Especializada de Fiscalización.

Lo anterior, pues se considera que la existencia de tales instancias y sus facultades obedecen al diseño organizacional interno del Instituto Electoral del Distrito Federal, en donde el **Consejo General** es el órgano superior de dirección; la **Junta Administrativa**, conforme al artículo 62 del código electoral de la entidad, es el órgano encargado de velar por el buen desempeño y funcionamiento administrativo de los órganos del Instituto Electoral, así como de supervisar la administración de los recursos financieros, humanos y materiales del Instituto Electoral; y, la **Comisión de Fiscalización** es una instancia colegiada y auxiliar del Consejo General con facultades de **deliberación, opinión y propuesta**, que tiene facultad para, en el ámbito de su respectiva competencia, de **supervisar el cumplimiento** de los Programas Generales y **ejecución** de proyectos a cargo de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto Electoral, así como de **vigilar** la realización de las tareas específicas que haya determinado el Consejo General, en términos de los numerales 36, 42 y 48 del código en cita.

En ese orden de ideas, se considera que la interacción entre dichas instancias con la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización, atendiendo a las funciones esenciales antes señaladas, en modo alguno disminuyen el ejercicio de las autonomías técnica y de gestión de esa Unidad.

Por lo que se refiere a la alegada inconstitucionalidad del artículo 268, fracción VI, inciso g), segundo párrafo, del



código electoral local, donde se establece que durante el procedimiento para la presentación y revisión de los informes de las asociaciones políticas, el dictamen consolidado y el proyecto de resolución elaborados por la Unidad señalada, serán remitidos a la Comisión de Fiscalización para su opinión, esta Sala Superior considera que tampoco se violenta el ejercicio de las autonomías en comento; ya que tal remisión es sólo para que dicha comisión emita su **opinión**, la cual en forma alguna demerita el ejercicio de sus atribuciones y, además, será un insumo adicional con que contará el Consejo General para que éste adopte la determinación que estime procedente sobre dichos temas.

Existencia de la comisión de Fiscalización del Consejo General. Considera el Partido Revolucionario Institucional que es inconstitucional el numeral 43, fracción V, del código electoral de la entidad, cuando prevé que el Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal contará con la Comisión Permanente de Fiscalización, porque no existe un organismo similar en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Análisis del planteamiento. En concepto de esta Sala Superior, tampoco le asiste la razón al accionante.

Tal conclusión obedece, por una parte, a que un análisis de constitucionalidad es con relación a la constitución y no con normas secundarias como es el Código Federal de

Instituciones y Procedimientos Electorales y, por otra parte, a que la existencia de esa Comisión Permanente tiene que ver, en principio, con la libertad de autorregulación del órgano electoral.

Lo anterior se afirma de manera independiente a la conveniencia de que existan varios órganos con incidencia en la materia de fiscalización de los partidos políticos.

Inconstitucionalidad de una atribución conferida a la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización. Se expone que el artículo 90, fracción XV, del código electoral de la entidad, se aparta de lo previsto en el artículo 41, base V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ello, porque mientras el referido precepto constitucional ordena que en el cumplimiento de las atribuciones del órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral encargado de la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales, no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, en cambio se observa que en el dispositivo local combatido, se establece que es atribución de la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización, solicitar a las autoridades de los tres ámbitos de gobierno, instituciones financieras y todas las personas físicas y morales, la información que se encuentre en su poder y sea necesaria para comprobar el cumplimiento y la veracidad de los informes que presenten las asociaciones políticas y



realizar las acciones necesarias en los casos en que solicite el levantamiento del secreto bancario, fiduciario y fiscal.

En ese orden de ideas, la accionante considera que en el precepto tildado de inconstitucional, se le atribuyen facultades a la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización que no son de su competencia sino de la autoridad federal.

Análisis del planteamiento. A juicio de esta Sala Superior, le asiste la razón al accionante respecto a dicho concepto de invalidez.

Ello, debido a que en el texto expreso del artículo 41, base V, párrafos antepenúltimo y penúltimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece expresamente que sólo el órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral, encargado de la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales, para el cumplimiento de sus atribuciones no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, ordenando que el referido órgano técnico **será el conducto para que las autoridades competentes en materia de fiscalización partidista en el ámbito de las entidades federativas puedan superar tales secretos.**

En cambio, se advierte que el precepto tildado de inconstitucional, no se ajusta en forma expresa a dicho mandato fundamental, porque no deja en claro que la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización, para el ejercicio de la

atribución a que se refiere el artículo 90, fracción XV, del código electoral local, en lo relativo a superar los secretos bancario, fiduciario y fiscal, tendrá que ajustarse a lo previsto en el artículo 41, base V, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Toda vez, que como ya se explicó con anterioridad, dicho precepto legal establece que esa Unidad podrá, entre otras cosas, **realizar las acciones necesarias en los casos en que solicite el levantamiento del secreto bancario, fiduciario y fiscal**, sin indicar que esa atribución se ejercerá, de conformidad con lo ordenado en el dispositivo constitucional exactamente aplicable al caso particular.

En efecto, la atribución de **realizar las acciones necesarias en los casos en que solicite el levantamiento del secreto bancario, fiduciario y fiscal**, se considera que se trata de una expresión legal que, en concepto de esta Sala Superior, resulta ambigua en un tema en donde se desatiende para su ejercicio, un mandato constitucional expreso.

Por tanto, en opinión de esta Sala Superior, dicho precepto legal, en lo conducente, se aparta del citado dispositivo constitucional.

D. En el cuarto concepto de invalidez, el Partido Revolucionario Institucional expone que la fracción VII, del artículo 231, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal resulta violatorio de lo



dispuesto en el artículo 41, apartados A y B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de que excede las restricciones establecidas en dicha disposición constitucional para contratar publicidad toda vez que limita el derecho de los candidatos a contratar en prensa, teléfono e Internet para las precampañas.

Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación considera que asiste la razón al instituto político en virtud de lo siguiente:

La norma que se acusa de inconstitucional es del siguiente tenor:

“Artículo 231. El Consejo General, a través del Consejero Presidente, una vez recibido el informe respecto a los avisos que presenten los Partidos Políticos sobre sus procesos de precampaña, les hará saber las restricciones a las que están sujetos los precandidatos a cargos de elección popular, a fin de que las hagan del conocimiento de sus precandidatos.

Dichas restricciones son las siguientes:

VII. Contratar publicidad en los medios de comunicación social, es decir, en televisión, radio, prensa, teléfono e Internet para las precampañas, por sí o por interpósita persona;

(...)”.

Por otra parte, en lo que al caso interesa, en el artículo 41, base III, apartados A y B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se dispone:

“Artículo 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente

Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

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

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

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

a) A partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedarán a disposición del Instituto Federal Electoral cuarenta y ocho minutos diarios, que serán distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, en el horario referido en el inciso d) de este apartado;

b) Durante sus precampañas, los partidos políticos dispondrán en conjunto de un minuto por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión; el tiempo restante se utilizará conforme a lo que determine la ley;

c) Durante las campañas electorales deberá destinarse para cubrir el derecho de los partidos políticos al menos el ochenta y cinco por ciento del tiempo total disponible a que se refiere el inciso a) de este apartado;

d) Las transmisiones en cada estación de radio y canal de televisión se distribuirán dentro del horario de programación comprendido entre las seis y las veinticuatro horas;

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

f) A cada partido político nacional sin representación en el Congreso de la Unión se le asignará para radio y televisión solamente la parte correspondiente al porcentaje igualitario establecido en el inciso anterior, y

g) Con independencia de lo dispuesto en los apartados A y B de esta base y fuera de los periodos de precampañas y campañas electorales federales, al Instituto Federal Electoral le será asignado hasta el doce por ciento del tiempo total de que el



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

673

SUP-OP-1/2011

39

Estado disponga en radio y televisión, conforme a las leyes y bajo cualquier modalidad; del total asignado, el Instituto distribuirá entre los partidos políticos nacionales en forma igualitaria un cincuenta por ciento; el tiempo restante lo utilizará para fines propios o de otras autoridades electorales, tanto federales como de las entidades federativas. Cada partido político nacional utilizará el tiempo que por este concepto le corresponda en un programa mensual de cinco minutos y el restante en mensajes con duración de veinte segundos cada uno. En todo caso, las transmisiones a que se refiere este inciso se harán en el horario que determine el Instituto conforme a lo señalado en el inciso d) del presente Apartado. En situaciones especiales el Instituto podrá disponer de los tiempos correspondientes a mensajes partidistas a favor de un partido político, cuando así se justifique. Los partidos políticos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.



DE LA FEDERACIÓN
JUSTICIA DE LA NACIÓN
GENERAL DE ACUERDOS
DE CONTROVERSIAS
ELECTORALES Y DE ACCIONES
DE INCONFORMIDAD

Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero.

Las disposiciones contenidas en los dos párrafos anteriores deberán ser cumplidas en el ámbito de los estados y el Distrito Federal conforme a la legislación aplicable.

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

- a) Para los casos de los procesos electorales locales con jornadas comiciales coincidentes con la federal, el tiempo asignado en cada entidad federativa estará comprendido dentro del total disponible conforme a los incisos a), b) y c) del apartado A de esta base;
- b) Para los demás procesos electorales, la asignación se hará en los términos de la ley, conforme a los criterios de esta base constitucional, y
- c) La distribución de los tiempos entre los partidos políticos, incluyendo a los de registro local, se realizará de acuerdo a los criterios señalados en el apartado A de esta base y lo que determine la legislación aplicable.

Cuando a juicio del Instituto Federal Electoral el tiempo total en radio y televisión a que se refieren este apartado y el anterior

fuese insuficiente para sus propios fines o los de otras autoridades electorales, determinará lo conducente para cubrir el tiempo faltante, conforme a las facultades que la ley le confiera”.

De las disposiciones jurídicas que se han transcrito se deriva que en la fracción VII, del artículo 231, del Código Comicial del Distrito Federal se pretende restringir la contratación de propaganda de los partidos políticos durante las precampañas en televisión, radio, prensa, teléfono e Internet.

Por otra parte, en lo que atañe a la presente opinión, en el artículo 41, base III, apartados A y B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que el Instituto Federal Electoral es autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales.

Asimismo, se dispone que ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular.

En igual sentido, se prohíbe la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero.

Como se advierte, el texto constitucional impone dos restricciones absolutas en materia de contratación de



propaganda a los partidos políticos.

La primera consiste en que ninguna persona ajena al Instituto Federal Electoral podrá contratar a título propio o mediante terceros, propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos.

La segunda de las limitaciones consiste en la prohibición de contratar en el extranjero propaganda tendente a influir en las preferencias electorales de la ciudadanía que se transmita en territorio nacional.

Como se advierte, en el texto constitucional se imponen restricciones a las libertades de expresión, difusión de ideas y de contratación de los partidos políticos, sin embargo, dichas limitantes tienen como finalidad tutelar el principio constitucional de equidad en la contienda.

De esta suerte, si la norma constitucional tiene por objeto tutelar uno de los elementos fundamentales que caracterizan el sistema democrático nacional, resulta evidente que dichas limitantes encuentran una justificación en los principios y valores que sustentan el orden jurídico y político.

Establecido lo anterior, lo conducente es analizar si la restricción prevista en el artículo 231, fracción VII, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, de que los precandidatos contraten propaganda en prensa, teléfono e Internet (que supone una

restricción a la libertad de expresión) encuentra o no respaldo en el texto constitucional.

Para ello es preciso determinar si dicha restricción responde a un fin legítimo y resulta una medida idónea, necesaria y proporcional para alcanzar ese fin, y justifica con ello la restricción a la libertad de expresión que con ella se impone.

En un primer momento, para el análisis de la constitucionalidad de la restricción impugnada, es preciso determinar cuál es la posible finalidad de la medida, para estar en posibilidad de establecer si constituye o no una forma incompatible con la libertad de expresión de los partidos políticos y sus precandidatos.

Al efecto, la restricción mencionada no permite desprender o advertir una finalidad concreta tendente a tutelar algún principio constitucional o bien jurídico que resulte de una trascendencia tal que permita inferir una necesidad común que justifique la limitación de un derecho fundamental.

En efecto, sólo la existencia de una afectación objetiva a valores o principios de rango constitucional permitiría afectar de manera trascendente, con la imposición de una restricción al derecho a la libertad de expresión.

De esta manera, se tiene que la medida no pueda considerarse idónea, necesaria o proporcional, puesto que en el ordenamiento jurídico no se advierte la existencia de algún



bien jurídico, principio o valor constitucional que se vea afectado con el ejercicio del derecho de contratación o de la libertad de expresión para difundir propaganda de precampañas vía prensa, teléfono e Internet.

Así, si la disposición que se cuestiona, contiene una prohibición general y absoluta para que los precandidatos contraten por sí o por interpósita persona, propaganda que pueda difundirse en prensa, teléfono e Internet, sin precisar la finalidad perseguida con la norma o el bien jurídico que se pretende tutelar con motivo de dicha restricción, esta Sala Superior opina que la norma cuestionada es contraria a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por otra parte, en el mismo concepto de invalidez, refiere el instituto político que la fracción X, del artículo 231, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, impone restricciones inconstitucionales a la libertad de expresión de partidos políticos y precandidatos porque exceden las previstas en los artículos 6 y 41, apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que en las normas constitucionales sólo se limita el ejercicio de ese derecho cuando se denigra a las instituciones o a los partidos políticos o, se calumnia a las personas.

La disposición que se alega violatoria de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la siguiente:

“Artículo 231. El Consejo General, a través del Consejero Presidente, una vez recibido el informe respecto a los avisos que presenten los Partidos Políticos sobre sus procesos de precampaña, les hará saber las restricciones a las que están sujetos los precandidatos a cargos de elección popular, a fin de que las hagan del conocimiento de sus precandidatos.

Dichas restricciones son las siguientes:

X. Utilizar expresiones verbales o escritos contrarios a la moral, que injurien a las autoridades, a los demás Partidos Políticos o precandidatos, o que tiendan a incitar a la violencia y al desorden público;

(...)”.

Esta Sala Superior ha sostenido el criterio consistente en que, cuando el ejercicio de los derechos fundamentales, incluido el de la libertad de expresión, previsto en el artículo 6, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se realiza con el fin de obtener el voto de los ciudadanos para acceder a un cargo de elección popular, deben interpretarse, con arreglo al método sistemático, en los términos de lo dispuesto en los artículos 14, párrafo cuarto y, 41, de la Constitución General de la República, en razón de que tanto los partidos políticos nacionales como los ciudadanos, que aspiran a obtener un cargo de elección popular, tanto en los procedimientos internos como en las contiendas electivas, están sujetos a los deberes, restricciones y limitaciones que la propia Constitución establece al respecto en la materia política en general y en la político-electoral en específico.

De ahí la importancia de precisar las finalidades de la



propaganda electoral con el objeto de valorar también las posibles limitaciones a la misma.

Finalidades de la propaganda electoral. Las elecciones libres, auténticas y periódicas, sustentadas en el voto universal, libre, secreto, personal y directo, de los ciudadanos, en conjunción con la libertad de expresión y difusión de las ideas e información, en particular, en su aspecto de libertad de debate y crítica política, así como el pleno ejercicio de los demás derechos político-electorales de los ciudadanos, constituyen el fundamento de toda democracia constitucional.

El ejercicio del derecho fundamental a la libertad de expresión, previsto constitucionalmente como libertad de expresión y libertad de imprenta, ha de estar razonablemente armonizado con otros derechos fundamentales, así como atender a otras disposiciones fundamentales en materia política-electoral como, por ejemplo, las concernientes a la calidad que se otorga a los partidos políticos como entidades de interés público.

Este último aspecto implica que la sociedad en general y el Estado mismo tienen un legítimo interés en que los partidos políticos cumplan los fines que constitucionalmente les están asignados y que sujeten su actuación a las prescripciones constitucionales y legales respectivas, particularmente, las

que atañen a su intervención en la vida política en general y en los procedimientos electorales, en especial.

Por ello, en el caso de los partidos políticos, así como sus aspirantes a candidatos y candidatos formalmente registrados ante la autoridad competente, el ejercicio del derecho de la libertad de expresión y difusión de ideas, es parte de sus prerrogativas, como entes determinantes de la vida política-electoral, lo cual está estrechamente vinculado con las razones que justifican su existencia y actuación misma.

No obstante, de su calificación constitucional, como entidades de interés público; considerando sus fines; las funciones que tienen asignadas, así como por las garantías constitucional y legalmente establecidas en su favor, su derecho a la libertad de expresión, en tanto derecho a participar en la vida política del país en general y en los procedimientos electorales, en especial, no es un derecho absoluto o ilimitado, antes bien que está sujeto a ciertos términos, requisitos, restricciones, deberes o limitaciones que aseguran la vigencia eficaz de determinados principios constitucionales que sustentan la estructura democrática, jurídica y política del Estado.

Algunas de las restricciones están relacionadas con las finalidades específicas de la propaganda electoral como modalidad específica de ejercicio de la libertad de expresión



de los partidos.

Al respecto, esta Sala Superior ha interpretado que dicha propaganda se trata de una forma de comunicación persuasiva para obtener el voto del electorado o desalentar la preferencia hacia un candidato, coalición o partido político y en ese sentido, se debe considerar como propaganda electoral, todo acto de difusión que se realice en el marco de una contienda interna para obtener la postulación a ocupar un cargo de elección popular, como en la campaña comicial, con independencia de que se desenvuelva en el ámbito de la actividad comercial, publicitaria o de promoción empresarial; cuando en su difusión se muestre objetivamente que se efectúa también con la intención de presentar una candidatura ante la ciudadanía, por incluir signos, emblemas y expresiones que identifican a un candidato con un determinado partido político o coalición, aun cuando tales elementos se introduzcan en el mensaje de manera marginal o circunstancial, puesto que, lo trascendente, es que con ello se promociona la obtención de una postulación o una candidatura.

Ahora bien, respecto al contenido de la propaganda electoral, el artículo 41, apartado C, de la Constitución General de la República dispone que los partidos, en la propaganda política o electoral que difundan, deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas.

La anterior disposición debe analizarse en el contexto en que se encuentra inserta y no de manera aislada, motivo por el que su correcto sentido deriva de un estudio integral de las disposiciones constitucionales que regulan la participación de los partidos políticos.

Entre las disposiciones de rango constitucional que abonan al sentido que debe darse a las restricciones constitucionales se encuentra el segundo párrafo de la base II, del artículo 41, así como 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior se justifica en base a que en la primera de las disposiciones se establecen los fines de dichas entidades de interés público, entre las que se encuentran la de promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante sufragio universal, libre, secreto y directo.

Por otra parte, en la segunda de las normas constitucionales se establece el derecho a la libertad de expresión, así como sus limitantes generales, las cuales son el ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público.

Por ello, si la propaganda de los partidos políticos, así como



la de sus precandidatos y candidatos constituyen modalidades de la libertad de expresión con fines de naturaleza político-electoral, es evidente que también le resultan aplicables las restricciones impuestas en la propia constitución.

En este sentido, esta Sala Superior ha interpretado que la consolidación de un sistema de partidos, plural y competitivo, con apego a los principios constitucionales que debe cumplir toda elección democrática, impone el deber a los partidos políticos de abstenerse de recurrir a la violencia y a cualquier acto que tenga por objeto o resultado alterar el orden público, así como de proferir expresiones que impliquen diatriba, calumnia, infamia, injuria, difamación o que denigren a los ciudadanos, a las instituciones públicas, a los partidos políticos o a sus candidatos, en la propaganda política y electoral que utilicen, por trascender los límites que reconoce la libertad de expresión. Por tanto, es conforme a Derecho concluir que la propaganda política y electoral de los partidos políticos, sus precandidatos y candidatos, debe incentivar el debate público, enfocado a presentar, ante la ciudadanía, las candidaturas registradas; a propiciar la exposición, desarrollo y discusión de los programas y acciones fijados por las entidades de interés público, en sus documentos básicos.

Con base en lo anterior este órgano jurisdiccional considera que la fracción X, del artículo 231, del Código de

Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal se apega a las normas, principios y reglas previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tendentes a regular la libertad de expresión de los partidos políticos y sus precandidatos en las contiendas internas para la obtención de una postulación a una cargo de elección popular.

E. El Partido Revolucionario Institucional manifiesta como quinto concepto de invalidez que la fracción VIII, del artículo 44, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal es contraventor de lo previsto en el artículo 41, Apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que con la disposición local se invade la facultad exclusiva del Instituto Federal Electoral de administrar el tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales.

La norma que se tilda de inconstitucional es la siguiente:

Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal

"Artículo 44. Son atribuciones de la Comisión de Asociaciones Políticas:

...

VIII. Coadyuvar con la autoridad federal electoral, a solicitud de ésta, en el monitoreo de todos los medios masivos de comunicación con cobertura en el Distrito Federal durante los procesos electorales, registrando todas las manifestaciones de los Partidos Políticos y de sus candidatos y precandidatos, solicitando para ello la información necesaria a los concesionarios de esos medios;



(...)”.

La disposición transcrita, en concepto de esta Sala Superior, resulta contraria a lo dispuesto en el artículo 41, base III, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al efecto, en el referido precepto constitucional se dispone:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

“Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

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

...

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

(...)”.

Como se advierte, en el mandato constitucional que se ha transcrito, se establece una facultad exclusiva del Instituto Federal Electoral para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión, destinado a los fines de la propia autoridad y de los partidos políticos.

En este contexto, la referida disposición contiene tanto un

mandato para el Instituto Federal Electoral para que realice las tareas destinadas a ese fin, como una prohibición tendente a evitar que algún otro órgano, sea de naturaleza federal o local, intervenga en relación con radio y televisión destinado a las autoridades electorales y a los partidos políticos.

Asimismo, esta Sala Superior advierte que en la Constitución no se establece alguna otra norma que constituya una excepción a la regla antes mencionada, de manera que por disposición suprema, corresponde al Instituto Federal Electoral realizar dichas tareas, motivo por el que la disposición de referencia lleva implícita la prohibición de que cualquier otra autoridad o particular, intervenga en la materia de radio y televisión.

En igual sentido, es pertinente señalar que tampoco existe alguna disposición que faculte al Instituto Federal Electoral a celebrar convenios o a solicitar a diversas autoridades que coadyuven en el cumplimiento de dicha tarea.

Por lo anterior, en opinión de la mayoría de esta Sala Superior, el artículo 44, fracción VIII del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, resulta inconstitucional por conceder una facultad a una autoridad administrativa electoral de una entidad federativa, para intervenir en atribuciones constitucionalmente establecidas de manera exclusiva al



Instituto Federal Electoral.

F. En otro orden, refiere el partido político actor que el párrafo segundo del artículo 88, del Código de Instituciones y Procedimientos del Distrito Federal, transgrede lo establecido por los artículos 116, fracción IV, inciso c, y 122, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al contemplar que en la designación del Titular de la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización del Instituto Electoral del Distrito Federal, intervenga el Contador Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

En concepto de esta Sala Superior, el precepto en cuestión podría resultar inconstitucional al contravenir lo dispuesto en el artículo 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución Federal, concretamente el principio de autonomía que se reconoce a los órganos electorales, ya que en el proceso de designación del Titular de la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización del Instituto Electoral del Distrito Federal Electoral, indebidamente se involucra al encargado de un ente ajeno al órgano electoral, como lo es el Titular de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Sobre el tema, es de tener presente que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 123, del Estatuto de Gobierno del

Distrito Federal y 20, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, el Instituto Electoral del Distrito Federal es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, encargado de organizar las elecciones.

Su estructura en términos de lo dispuesto por el numeral 23, del Código Electoral en comento, se integra por: a. El Consejo General; b. La Junta Administrativa; c. Órganos Ejecutivos; d. Órganos de Autonomía Técnica y de Gestión, tales como la Contraloría General y la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización; e. Órganos Técnicos; f. Órganos Desconcentrados y g. Mesas Directivas de Casilla.

En cuanto hace a los Órganos de Autonomía Técnica y de Gestión, es de precisar que se prevé que contarán con autonomía técnica y de gestión.

Por lo que hace a la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización, en términos del numeral 88, del Código Electoral en comento, se señala que tiene a su cargo supervisar que los recursos del financiamiento público y privado que ejerzan las Asociaciones Políticas, se apliquen conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el propio Código y demás normas aplicables.

En lo que corresponde a la designación de su Titular, ese



mismo artículo, en su párrafo segundo, cuya inconstitucionalidad ahora se demanda, se previene que será designado por el Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes entre una terna de propuestas que le envíe el Contador Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Cabe señalar que dicho Contador de Hacienda, en términos de lo dispuesto por el artículo 10, fracción XIV, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, es designado por mayoría calificada de las dos terceras partes de los diputados presentes en el pleno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Sus atribuciones como encargado de la Contaduría Mayor, se relacionan destacadamente con la fiscalización de los ingresos y gasto público del Distrito Federal, de conformidad con lo señalado por la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la referida Asamblea.

A su vez, las funciones de control y evaluación del desempeño de dicha Contaduría de Hacienda, las ejercerá la Contraloría General de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, de conformidad con las disposiciones de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Conforme a lo señalado, como se adelantó, se estima que el concepto de invalidez que nos ocupa pudiera resultar violatorio de la Carta Magna, toda vez que la norma impugnada desconoce la autonomía e independencia que la Constitución Federal otorga al Instituto Electoral del Distrito Federal, ya que en el proceso de designación del encargado de una de la áreas Técnicas de Gestión del Instituto Electoral del Distrito Federal, como lo es la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización de las Asociaciones Políticas, se involucra la participación del Titular de otro órgano, como lo es el de la Contador Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para que presente la terna ante el referido Consejo General.

La participación de dicho funcionario en el proceso de selección, si bien no interfiere en la decisión final que llegare a adoptar el pleno de Consejeros Electorales, no puede considerarse como meramente instrumental, ya que sí impacta en la definición de los perfiles de los posibles prospectos a ocupar la titularidad del órgano, pues finalmente el Contador Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, es quien determina qué personas, desde su particular punto de vista, son las idóneas para acceder al aludido cargo técnico de fiscalización, quedando así acotada la designación de la autoridad administrativa electoral a la terna que éste le llegaré a presentar.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-1/2011

57

A partir de lo anterior, la intervención del Contador Mayor en la designación del referido, deviene trascendental en la designación del encargado de la fiscalización de las Asociaciones Políticas, dado que su función al proponer a los prospectos, lo involucra definitivamente en la designación final que haga el Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal; sin que encuentre cabida su colaboración en el procedimiento, en el hecho de que pudiera ser un especialista en temas de fiscalización y la designación que se pretenda conseguir sea también de dicha índole, ya que ello no alcanza a justificar la participación del titular de un ente dependiente de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en el nombramiento de un servidor público del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, cuyas atribuciones se relacionan enteramente con la fiscalización de los recursos de ingresos y egresos de las Asociaciones Políticas.



Conforme a esto, es que se estima que la potestad conferida al Titular de órgano técnico de la Asamblea del Distrito Federal, en la selección de los candidatos a ocupar la Unidad de Fiscalización de las Asociaciones Políticas, en determinado momento puede comprometer la autonomía en el funcionamiento del Instituto, así como la independencia, imparcialidad o legalidad de las determinaciones o acciones que aquél adopte.

Resulta importante precisar, en el ámbito federal, en términos de lo dispuesto por el artículo 41, apartado 2, fracción V, párrafo décimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos corre a cargo de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, cuyo titular es designado, de manera exclusiva, por el propio Consejo a propuesta del Consejero Presidente.

A partir de esto, es evidente que en la Constitución Política de los Estados Unidos, se ha pugnado por un esquema en el que la designación del Director General del órgano técnico de fiscalización del Consejo General del Instituto Federal Electoral, intervengan solamente los propios Consejeros Electorales, a fin de garantizar al máximo, la autonomía de gestión de dicho servidor público, en las actividades que por mandato legal tiene asignadas.

Conforme a lo expuesto, es que se concluye que si en el procedimiento de designación de funcionarios como el que se ha hecho mención, debe darse en el marco de los principios rectores de la función electoral, pues no debe perderse de vista que se trata de servidores públicos de órganos constitucionales electorales dotados de autonomía e independencia y, en la especie, la atribución de la que se le dotó al Contador Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para intervenir en la



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

633

SUP-OP-1/2011

59

elaboración de la terna que se somete a consideración del Consejo General para la designación del Titular de la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización, ciertamente pone en riesgo la plena vigencia de esos principios, ello conduce a estimar que el párrafo segundo del artículo 88, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, podría resultar contrario a lo dispuesto por el artículo 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En virtud de lo expuesto, se concluye:

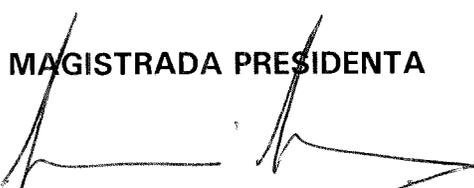


PRIMERO. En opinión de esta Sala Superior, son inconstitucionales los artículos 35, fracciones IX y XXXVIII; párrafo segundo; 43, fracción V; 64, fracción III; 86, fracciones I y II; 90, fracciones I y X; 214, párrafo primero; así como 268, fracción VI, inciso g), párrafo segundo; del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal.

SEGUNDO. En opinión de esta Sala Superior, son inconstitucionales los artículos 44, fracción VIII; 88, párrafo segundo; 90, fracción XV; 214, fracción I; 224, fracción VII; y, 231, párrafo segundo del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal.

Firman la presente opinión los magistrados integrantes de esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

México, Distrito Federal, veintiocho de enero de dos mil once.


MAGISTRADA PRESIDENTA

MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA


MAGISTRADO

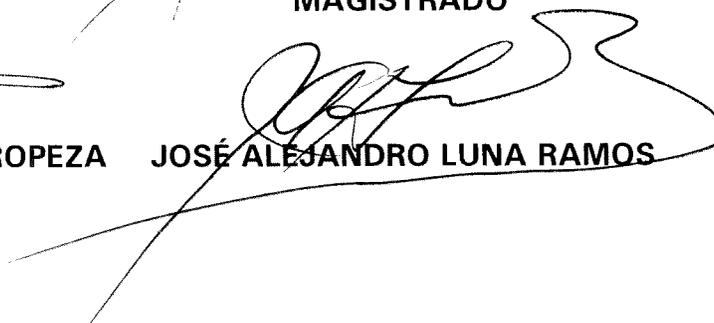
CONSTANCIO CARRASCO DAZA


MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA


MAGISTRADO

MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA


MAGISTRADO

JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS

FEDERATION
SECRETARÍA
SECRETARÍA
SECRETARÍA
SECRETARÍA



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

634

SUP-OP-1/2011

61

MAGISTRADO

MAGISTRADO

SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR

PEDRO ESTEBAN PENAGOS
LÓPEZ

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

MARCO ANTONIO ZAVALA ARREDONDO

CERTIFICACIÓN



El suscrito Secretario General de Acuerdos de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con fundamento en el artículo 201, fracción X, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y en cumplimiento a las instrucciones de la Magistrada María del Carmen Alanís Figueroa, Presidenta de este órgano jurisdiccional, **CERTIFICA**: que la presente foja número sesenta y uno, forma parte de la opinión de esta fecha emitida por la Sala Superior en el expediente SUP-OP-1/2011, solicitada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. **DOY FE**.....

México, Distrito Federal, a veintiocho de enero de dos mil once.....
SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS
COMITÉ DE CONTROVERSIAS
ELECTORALES Y DE ACCIONES DE
INSTITUCIONALIDAD

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

MARCO ANTONIO ZAVALA ARREDONDO

Recibido de un sustrato en (1) foja,

con:

— Un anexo referido a la Opinión relativa a la acción de inconstitucionalidad 2/2011, en copia certificada en (31) fojas; aunque la certificación no señala (61) fojas.



PODER JUDICIAL
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA
SUBSECRETARÍA DE ADMINISTRACIÓN DE TRÁFICO
EXTERNO

Nota: Se advierte que la opinión SUP-07/2011 se presenta en original en (30) fojas.

6