

## PODER JUDICIAL

### SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

**SENTENCIA** dictada en la Acción de Inconstitucionalidad 70/2008, promovida por el Procurador General de la República, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Michoacán.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 70/2008.

PROMOVENTE: PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA.

MINISTRO PONENTE: SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO.

SECRETARIO: EDUARDO DELGADO DURAN.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día diez de noviembre de dos mil ocho.

VISTOS; Y

RESULTANDO:

**PRIMERO.** Por escrito presentado el once de marzo de dos mil ocho en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Eduardo Medina Mora Icaza, en su carácter de Procurador General de la República, promovió acción de inconstitucionalidad en contra del artículo 93 del Código Familiar de Michoacán, publicado en el periódico oficial de la entidad el once de febrero de dos mil ocho, en la que solicitó su invalidez, emitida y promulgada por las autoridades que a continuación se precisan:

*“I. Autoridad emisora: Congreso del Estado de Michoacán, con domicilio en Avenida Madero Oriente número 97, Colonia Centro, Código Postal 58000, en la Ciudad de Morelia, Michoacán.--- II. Autoridad promulgadora: Gobernador de Estado de Michoacán, con domicilio en el Palacio de Gobierno, primer patio, planta alta, Avenida Madero Poniente número 63, Colonia Centro, Código Postal 58000, en la Ciudad de Morelia Michoacán.”*

**SEGUNDO.** En la demanda se señalaron como conceptos de invalidez los siguientes:

*“UNICO. Sobre la violación del artículo 93 del Código Familiar de Michoacán, a los numerales 16, párrafo primero, 22, párrafo primero y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.--- Los artículos de la Constitución Federal que resultan vulnerados con la emisión de la norma general impugnada, en la parte que interesa, señalan:--- Artículo 16. (se transcribe).--- Artículo 22 (se transcribe).--- Artículo 133 (se transcribe).--- Asimismo la norma general cuya invalidez se demanda, prevé:--- Artículo 93. El Oficial del Registro Civil, que sin motivo justificado, retarde la celebración de un matrimonio, será sancionado la primera vez con multa equivalente a tres días de salario mínimo general vigente en el lugar y en caso de reincidencia, con destitución del cargo.--- De la anterior transcripción se observa que el numeral 93 del Código Familiar de Michoacán, establece una multa fija, la cual es contraria al artículo 22, primer párrafo de la Constitución Federal, mismo que instituye, entre otros supuestos, la prohibición del cobro de multas excesivas o fijas.--- Tanto en el derecho penal como en el administrativo sancionador existen inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, como lo es la sanción, de tal forma que los principios establecidos en materia penal no son ajenos al ámbito administrativo para la aplicación de las sanciones.--- En este orden de ideas, la sanción administrativa es una pena infligida por la administración pública a un administrado –ciudadano-, como consecuencia de una conducta tachada como ilícita por la Ley. Dicha sanción puede consistir en la privación de un bien, de un derecho, la imposición de una obligación de pago de una multa, un arresto, etcétera.--- La sanción administrativa obedece, en la ley y en la práctica, a distintos objetivos preventivos o represivos, correctivos, disciplinarios o de castigo. De esta forma, el derecho administrativo represivo consiste en la competencia de las autoridades administrativas para imponer sanciones a las acciones y omisiones antijurídicas. De esta guisa, la pena administrativa es una función jurídica que tiene lugar como reacción frente a lo antijurídico y/o frente a la lesión del derecho administrativo.--- En las relatadas condiciones, es dable aseverar que el castigo administrativo guarda una analogía esencial con la sanción penal, toda vez que como parte de la potestad*

punitiva del Estado, ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico. En uno y otro supuesto, la conducta humana es ordenada o prohibida bajo la sanción de una pena.--- En este sentido. El Congreso de Michoacán, al legislar en materia de sanciones pecuniarias, esto es multas, debe salvaguardar el imperativo constitucional previsto en el numeral 22, primer párrafo, de la Constitución Federal, es decir, al momento de crear la norma jurídica debe precisar en su contenido un parámetro que incluya un mínimo y un máximo en la cuantía de la multa o sanción, rango en el cual la autoridad fiscal deberá fijarla, basándose en la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia o cualquier otro elemento del que puede inferirse la levedad o gravedad del hecho infractor, lo que garantiza el derecho fundamental a la seguridad jurídica.--- El artículo 93 del Código Familiar de Michoacán, que se impugna, establece indebidamente una multa fija que contraviene el precepto constitucional antes citado, ya que no establecen los mínimos y máximos de las sanciones económicas, que la autoridad estatal deberá de tomar en cuenta al aplicarlas; por tanto, es dable aseverar que no se valorarán las razones, motivos, consideraciones y situaciones de hecho y de derecho que dieron origen al acto del particular que se pretende sancionar.--- En tales circunstancias, la autoridad administrativa sancionadora estaría imposibilitada para calificar la gravedad de las conductas que generan la infracción, imponiendo una multa de manera irrazonable y desproporcionada; consecuentemente, esa falta de oportunidad para individualizar la sanción por parte de la autoridad administrativa, es lo que conduce a considerar que la citada multa puede ser excesiva.--- Al establecer el precepto impugnado una sanción de carácter pecuniario, en el que no se indica el o los parámetros de las mismas para efecto de individualizarse, es decir, al fijar una sola cantidad contraviene lo dispuesto en el numeral 22, primer párrafo, de la Ley Fundamental, puesto que omite proporcionar la base que permita a la autoridad estatal determinar el monto individualizado de la multa que se debe aplicar al infractor e impide que la autoridad administrativa tome en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor y cualquier otro elemento del cual pueda inferirse la levedad o gravedad del hecho a sancionar.--- Así tenemos que el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha manifestado respecto de la multa excesiva o fija, e la tesis P./J. 9/95 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, julio de 1995, página 5, cuyo rubro y texto señalan: 'MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE.--- De la acepción gramatical del vocablo "excesivo", así como de las interpretaciones dadas por la doctrina y por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para definir el concepto de multa excesiva, contenido en el artículo 22 constitucional, se pueden obtener los siguientes elementos: a) Una multa es excesiva cuando es desproporcionada a las posibilidades económicas del infractor en relación a la gravedad del ilícito; b) Cuando se propasa, va más adelante de lo lícito y lo razonable; y c) Una multa puede ser excesiva para unos, moderada para otros y leve para muchos. Por lo tanto, para que una multa no sea contraria al texto constitucional, debe establecerse en la ley que la autoridad facultada para imponerla, tenga posibilidad, en cada caso, de determinar su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia, en su caso, de éste en la comisión del hecho que la motiva, o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la gravedad o levedad del hecho infractor, para así determinar individualizadamente la multa que corresponda.'--- La sanción contemplada en el ordinal cuya invalidez se reclama, por el solo hecho de prever una cantidad específica deviene inconstitucional, toda vez que la autoridad que impondrá la sanción o multa no cuenta con un parámetro entre un mínimo y un máximo que le permita, con base en la gravedad de la infracción y la situación económica del infractor, determinar el monto o la cuantía de la multa que se aplicará, lo que a todas luces contraviene lo estatuido en el artículo 22, primer párrafo de la Constitución Federal.--- Por otra parte, la garantía de legalidad estatuida en el numeral 16, primer párrafo, de la Constitución Federal, obliga a toda autoridad que emite un acto, -incluyendo a los congresos locales- a cumplir con los requisitos de fundamentación y motivación. El primero de éstos cumple con la cita de los preceptos legales en que se apoye la determinación adoptada, esto es, que tal disposición prevea la situación concreta para la cual sea procedente la realización del acto; el segundo, con la expresión de las causas inmediatas, razones particulares o circunstancias especiales que demuestren la adecuación de las hipótesis contenidas en las disposiciones que sirvieron de fundamento para emitir el acto con el caso concreto.--- Cabe precisar que ese Alto Tribunal ha considerado que, tratándose de actos legislativos, la garantía de legalidad se cumple con el órgano legislativo que expide el ordenamiento que constitucionalmente está facultado para ello, ya que tal requisito, se satisface cuando

*el órgano legislativo actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente le confiere y, respecto a la motivación, ésta se colma cuando las leyes que emite se refieren a las relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas.--- Sirve de apoyo a lo anterior el criterio sustentado por el Pleno de ese Máximo Tribunal, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Séptima Época, Tomo 157-162, primera parte, página 150, que a continuación se transcribe: 'FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA.--- En el texto de la ley no es indispensable expresar la fundamentación y la motivación de un ordenamiento legal determinado, pues generalmente ello se realiza en la exposición de motivos de la iniciativa correspondiente. Este Tribunal Pleno ha establecido que por fundamentación y motivación de un acto legislativo se debe entender la circunstancia de que el Congreso que expide la ley, constitucionalmente esté facultado para ello, ya que estos requisitos, en tratándose de actos legislativos, se satisfacen cuando actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente le confieren (fundamentación), y cuando las leyes que emite se refieren a resoluciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación); sin que esto implique que todas y cada una de las disposiciones que integran estos ordenamientos deban ser necesariamente materia de una motivación específica.'--- De la anterior transcripción se desprende que el Poder Legislativo sólo puede emitir normas cuyo ámbito espacial, material y persona de validez corresponda a la esfera de atribuciones del referido Órgano Colegiado de acuerdo con la Ley Fundamental.--- En este contexto, de los razonamientos esgrimidos resulta evidente que el Congreso de Michoacán, al prever una multa fija en el numeral impugnado contravino lo dispuesto por el artículo 22, primer párrafo, de la Carta Magna, toda vez que dicho precepto prohíbe expresamente las multas excesivas o fijas; en esta tesitura, al no poder existir dentro de nuestro marco jurídico este tipo de multas, el Congreso local se extralimitó en sus atribuciones, vulnerado con ello lo dispuesto por el numeral 16 de la Constitución Federal.--- En este sentido, y toda vez que el precepto que se combate contradice lo dispuesto por los dispositivos 16, primer párrafo, y 22, primer párrafo, de la Constitución Federal, es incuestionable que rompe con la supremacía constitucional establecida, puesto que pretenden ubicarse por encima de la misma Carta Magna."*

**TERCERO.** Los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se estiman infringidos son: 16, párrafo primero, 22, párrafo primero, y 133.

**CUARTO.** Mediante proveído de doce de marzo de dos mil ocho, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 70/2008 y, por razón de turno, designó al Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano como instructor del procedimiento y para que formulara el proyecto de resolución respectivo.

Por auto de doce de marzo de dos mil ocho, el Ministro Instructor admitió la acción de inconstitucionalidad, ordenando dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Michoacán, los que respectivamente emitieron y promulgaron la norma impugnada, para que rindieran sus respectivos informes.

**QUINTO.** El Diputado Samuel Arturo Navarro Sánchez, Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Michoacán, al rendir su informe, señaló que el hecho de que el numeral impugnado no establezca mecanismo alguno para fijar el monto de la sanción o multa entre un mínimo y un máximo, de acuerdo con la gravedad o levedad de la infracción y la condición económica del infractor, ello no implica la inconstitucionalidad del mismo, porque no vulnera de manera alguna ningún artículo de nuestra Constitución Federal.

Por su parte, el Secretario de Gobierno, al rendir su informe en representación del Gobernador del Estado de Michoacán señaló que el Gobernador realizó la promulgación de dicho Código conforme a la facultad que le confiere el artículo 60, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Michoacán y en consecuencia, se ordenó la publicación de dicha Ley, la cual fue publicada en el Periódico Oficial de la Entidad número 34, Tomo CXLIII, de once de febrero de dos mil ocho.

**SEXTO.** Recibidos los informes de las autoridades, los alegatos de las partes y encontrándose instruido el procedimiento, por auto de siete de mayo de dos mil ocho, se puso el expediente en estado de resolución.

#### **CONSIDERANDO:**

**PRIMERO.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que el Procurador General de la República plantea la posible contradicción entre el artículo 93 del Código Familiar para el Estado de Michoacán de Ocampo y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**SEGUNDO.** En primer lugar se analizará si la acción de inconstitucionalidad fue presentada oportunamente.

De conformidad con el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>1</sup>, el cómputo del plazo de treinta días naturales para ejercitar la acción de inconstitucionalidad debe hacerse a partir del día siguiente al en que se publicó en el medio de difusión oficial la norma impugnada.

Asimismo, conforme al criterio sostenido por el Pleno en la sesión de cuatro de mayo de dos mil seis, derivado de la acción de inconstitucionalidad 25/2004, las acciones podrán ejercitarse dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, acorde con lo dispuesto por el segundo párrafo, de la fracción II, del artículo 105 constitucional, por lo que se abandonó el criterio sostenido por el Pleno en la sesión de veintisiete de octubre de dos mil cinco, derivado de la acción de inconstitucionalidad 21/2005.

Ahora bien, el Decreto por el que se dio a conocer el precepto impugnado, fue publicado en el Periódico Oficial de la Entidad el lunes once de febrero de dos mil ocho y, por tanto, el plazo para ejercer esta vía inició el martes doce siguiente y concluyó el miércoles doce de marzo del año en curso.

| FEBRERO DE 2008 |           |           |           |           |           |           |
|-----------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Domingo         | Lunes     | Martes    | Miércoles | Jueves    | Viernes   | Sábado    |
|                 |           |           |           |           | 1         | 2         |
| 3               | 4         | 5         | 6         | 7         | 8         | 9         |
| 10              | 11        | <b>12</b> | <b>13</b> | <b>14</b> | <b>15</b> | <b>16</b> |
| <b>17</b>       | <b>18</b> | <b>19</b> | <b>20</b> | <b>21</b> | <b>22</b> | <b>23</b> |
| <b>24</b>       | <b>25</b> | <b>26</b> | <b>27</b> | <b>28</b> | <b>29</b> |           |

| MARZO DE 2008 |          |           |           |           |          |          |
|---------------|----------|-----------|-----------|-----------|----------|----------|
| Domingo       | Lunes    | Martes    | Miércoles | Jueves    | Viernes  | Sábado   |
| <b>1</b>      | <b>2</b> | <b>3</b>  | <b>4</b>  | <b>5</b>  | <b>6</b> | <b>7</b> |
| <b>8</b>      | <b>9</b> | <b>10</b> | <b>11</b> | <b>12</b> | 13       | 14       |
| 15            | 16       | 17        | 18        | 19        | 20       | 21       |

En este tenor, toda vez que el oficio de la acción de inconstitucionalidad se recibió en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el once de marzo de dos mil ocho, según se advierte de la certificación que obra al reverso de la foja 10 de autos, es decir, el penúltimo día antes del vencimiento del plazo, es evidente que su presentación fue oportuna.

**TERCERO.** A continuación se procede a analizar la legitimación del promovente, por ser presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

Suscribe la demanda Eduardo Medina Mora Icaza, en su carácter de Procurador General de la República, lo que acredita con la copia certificada de su designación en ese cargo por parte del Presidente de la República<sup>2</sup>.

Ahora bien, de acuerdo con lo previsto por el artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Federal<sup>3</sup>, si en el caso se plantea la inconstitucionalidad artículo 93 del Código Familiar de Michoacán, ordenamiento que tiene el carácter de estatal, el Procurador General de la República cuenta con la legitimación necesaria para hacerlo.

<sup>1</sup> "ARTICULO 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

En materia electoral, para el cómputo de los plazos todos los días son hábiles."

<sup>2</sup> Foja 11 del expediente.

<sup>3</sup> "ARTICULO 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señala la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

(...).

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

(...).

c) El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter Federal, Estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano; (...)."

Apoyan la conclusión anterior, las tesis de jurisprudencia número P./J. 98/2001 y P./J.92/2006, de rubros: “ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA TIENE LEGITIMACION PARA IMPUGNAR MEDIANTE ELLA, LEYES FEDERALES, LOCALES O DEL DISTRITO FEDERAL, ASI COMO TRATADOS INTERNACIONALES<sup>4</sup>.” y “ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA ESTA LEGITIMADO PARA SOLICITAR LA INVALIDEZ DE UNA LEY MUNICIPAL EXPEDIDA POR EL CONGRESO LOCAL<sup>5</sup>.”

**CUARTO.** De las constancias de autos se observa que, al rendir su informe correspondiente, el Diputado Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Michoacán, solicitó que se decretara el sobreseimiento en la presente acción de inconstitucionalidad, aduciendo substancialmente que la improcedencia de la demanda se genera por la circunstancia de que el numeral impugnado no contraviene disposición constitucional alguna, y que además el promovente de la demanda pretende hacer depender la inconstitucionalidad del precepto atacado de **“la conducta abusiva que pudiera presentarse en la realidad, al aplicar incorrectamente los preceptos constitucionales o al asumir conductas completamente contrarias a su contenido expreso y a su auténtico sentido.”**

Los argumentos antes referidos resultan infundados, merced a que, en primer lugar, la aseveración de que la demanda de acción de inconstitucionalidad deviene improcedente, porque el artículo 93 del Código Familiar de Michoacán no vulnera ningún precepto de la Constitución Federal, constituye un argumento de fondo que habrá de valorarse al examinar los conceptos de invalidez planteados en la demanda respectiva, por lo cual no es posible examinar si el numeral atacado viola o no algún precepto constitucional para determinar la procedencia o improcedencia de la acción de inconstitucionalidad, ya que, se insiste, dicho tema deberá ser contemplado al examinar el fondo de la cuestión jurídico-constitucional planteada.

Sobre el particular es aplicable la tesis de jurisprudencia P./J. 36/2004 del Pleno de este Alto Tribunal, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XIX, Junio de 2004, Novena Epoca, página 865, que a la letra dice:

***“ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERA DESESTIMARSE. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una acción de inconstitucionalidad se hace valer una causal que involucra una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse y, de no operar otro motivo de improcedencia estudiar los conceptos de invalidez.”***

Por otra parte, no le asiste razón a la autoridad emisora de la ley atacada cuando sostiene que el promovente de la demanda hizo depender la inconstitucionalidad del artículo atacado en circunstancias de hecho consistentes en posibles abusos de la autoridad en el momento de aplicar la ley.

Lo anterior, porque basta la lectura de la demanda de la presente acción de inconstitucionalidad para advertir que el promovente en realidad fundó la inconstitucionalidad del precepto atacado en la trasgresión directa de los artículos 16, primer párrafo, 22, primer párrafo, y 133 de la Constitución Federal, por las razones que ahí externó; y si bien es verdad que consideró que el texto del artículo impugnado podía propiciar la imposición de multas arbitrarias, el demandante señaló tal circunstancia como consecuencia de la violación a la Constitución Federal en que incurre el numeral impugnado y no como la causa de la vulneración del texto constitucional.

<sup>4</sup> Novena Epoca. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XIV, Septiembre de 2001. Tesis: P./J. 98/2001. Página: 823. Texto del criterio: “El artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta al procurador general de la República para impugnar, mediante el ejercicio de las acciones de inconstitucionalidad, leyes de carácter federal, estatal o del Distrito Federal, así como tratados internacionales, sin que sea indispensable al efecto la existencia de agravio alguno, en virtud de que dicho medio de control constitucional se promueve con el interés general de preservar, de modo directo y único, la supremacía constitucional, a fin de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma. En otras palabras, no es necesario que el procurador general de la República resulte agraviado o beneficiado con la norma en contra de la cual enderece la acción de inconstitucionalidad ni que esté vinculado con la resolución que llegue a dictarse, pues será suficiente su interés general, abstracto e impersonal de que se respete la supremacía de la Carta Magna.”

<sup>5</sup> Novena Epoca. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XXIV, Julio de 2006. Tesis: P./J. 92/2006. Página: 818. Texto del criterio: “El artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé la facultad del Procurador General de la República para promover acciones de inconstitucionalidad contra leyes federales, estatales o del Distrito Federal, así como tratados internacionales celebrados por México. Por otra parte, para determinar la calidad de la norma general impugnada (federal, estatal o del Distrito Federal), debe atenderse al órgano que la expidió, no al ámbito espacial de aplicación que tenga. En esa virtud, se concluye que el referido Procurador está legitimado para solicitar la invalidez del artículo 93, del Código Familiar de Michoacán, en tanto es expedida por el Congreso Estatal.”

En estas condiciones, al resultar infundados los argumentos en que la autoridad referida pretendió apoyar su solicitud de sobreseimiento de la presente acción de inconstitucionalidad, y toda vez que este Alto Tribunal no advierte que se actualice alguna causa de improcedencia, se debe proceder al estudio de los conceptos de invalidez que hace valer el accionante.

**QUINTO.** En sus conceptos de invalidez, el promovente de la presente acción de inconstitucionalidad argumentó lo siguiente:

1. Que el artículo 93 del Código Familiar de Michoacán viola lo dispuesto en los artículos 16, párrafo primero, 22, párrafo primero, y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por establecer una multa fija y, por tanto, excesiva, que se encuentra prohibida en los artículos constitucionales citados.

2. Que el Congreso de Michoacán, al legislar en materia de sanciones pecuniarias, debe salvaguardar el imperativo constitucional previsto en el numeral 22, primer párrafo, de la Constitución Federal, el cual prohíbe, entre otras cosas la imposición de multas excesivas; de aquí que el legislador, al momento de crear la norma jurídica debe precisar en su contenido un parámetro que incluya un mínimo y un máximo en la cuantía de la multa respectiva, a fin de que la autoridad que la imponga posea los parámetros pertinentes para tomar en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la levedad o la gravedad del hecho infractor.

3. Que el contenido del artículo impugnado, al establecer una multa fija contraviene el artículo 22 constitucional, porque no establece los mínimos y máximos de las sanciones económicas, que la autoridad estatal deberá tomar en cuenta al aplicarlas, circunstancia que torna excesiva la multa de referencia, con lo cual el Congreso local se extralimitó en sus atribuciones y vulneró con ello lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 16 de la Constitución Federal.

**SEXTO.** Resultan esencialmente fundados los conceptos de invalidez hechos valer en la demanda de la presente acción de inconstitucionalidad.

Al efecto, conviene referir, en primer término, que el artículo 93 del Código Familiar de Michoacán dispone:

***“Artículo 93. El Oficial del Registro Civil, que sin motivo justificado, retarde la celebración de un matrimonio, será sancionado la primera vez con una multa equivalente a tres días de salario mínimo vigente en el lugar y en caso de reincidencia, con destitución del cargo.”***

El precepto transcrito prevé una multa equivalente a tres días de salario mínimo, para el Oficial del Registro Civil que incurra en la conducta consistente en que sin motivo justificado, retarde la celebración de un matrimonio.

A efecto de determinar si la sanción enunciada constituye o no multa fija, debe acudir a lo que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido sobre el tema.

En principio, el Tribunal Pleno estableció el parámetro para determinar si una multa es violatoria del artículo 22 de la Constitución Federal, por constituir multa fija que puede conceptuarse como excesiva. Así se observa en la jurisprudencia P./J. 10/95, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo II, julio de 1995, página 19, cuyos rubro y texto son:

***“MULTAS FIJAS. LAS LEYES QUE LAS ESTABLECEN SON INCONSTITUCIONALES. Esta Suprema Corte ha establecido que las leyes, al establecer multas, deben contener las reglas adecuadas para que las autoridades impositoras tengan la posibilidad de fijar su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia de éste en la conducta que la motiva y, en fin, todas aquellas circunstancias que tiendan a individualizar dicha sanción, obligación del legislador que deriva de la concordancia de los artículos 22 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal, el primero de los cuales prohíbe las multas excesivas, mientras el segundo aporta el concepto de proporcionalidad. El establecimiento de multas fijas es contrario a estas disposiciones constitucionales, por cuanto al aplicarse a todos por igual, de manera invariable e inflexible, propicia excesos autoritarios y tratamiento desproporcionado a los particulares”.***

Ahora bien, cabe precisar que en sesión de dos de julio de dos mil siete, el propio Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 135/2007, sostuvo:

*“... Asimismo, debe precisarse que el artículo 22 de la Constitución Federal prohíbe, entre otras penas, la multa excesiva.*

*En diversos precedentes, este Alto Tribunal se ha pronunciado sobre este tema, en el sentido de que una multa es excesiva cuando la ley que la prevé no da posibilidad a quien debe imponerla, de determinar su monto o su cuantía, esto es, de considerar la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la gravedad o levedad de la infracción, a fin de individualizar el monto de la multa. Este criterio se plasmó en la tesis de jurisprudencia P./J. 9/95, de rubro: ‘MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE’.*

*Así, la imposición de multas o sanciones debe ser proporcional a la infracción cometida, para lo cual deben considerarse diversos elementos, de lo contrario, resultará excesiva.*

*En otras palabras, las multas deben guardar una relación de proporcionalidad frente a la infracción realizada, a fin de establecer su cuantía, para lo cual deberá considerarse la reincidencia, las posibilidades económicas del infractor, la gravedad del ilícito, etcétera.*

*En este sentido, para que una multa sea acorde al texto constitucional, debe contener un parámetro establecido en cantidades o porcentajes mínimos y máximos, que permitan a las autoridades facultadas para imponerlas, determinar su monto de acuerdo a las circunstancias personales del infractor, tomando en cuenta su capacidad económica, la reincidencia o cualquier otro elemento del que se desprenda la levedad o gravedad de la infracción, ya que de lo contrario, el establecimiento de multas fijas que se apliquen a todos los infractores por igual, de manera invariable e inflexible, trae como consecuencia el exceso autoritario y un tratamiento desproporcionado a los infractores. Sirven de apoyo, las tesis de jurisprudencia P./J. 102/99 y P./J. 17/2000, de rubros: ‘MULTAS. LAS LEYES QUE LAS ESTABLECEN EN PORCENTAJES DETERMINADOS ENTRE UN MINIMO Y UN MAXIMO, NO SON INCONSTITUCIONALES. (Se transcribe)’ y ‘MULTAS. NO TIENEN EL CARACTER DE FIJAS LAS ESTABLECIDAS EN PRECEPTOS QUE PREVEN UNA SANCION MINIMA Y UNA MAXIMA’.*

*Ahora bien, en los conceptos de invalidez planteados, el promovente aduce esencialmente que los artículos impugnados establecen diversas multas fijas, que son contrarias al artículo 22 de la Constitución Federal, ya que no prevén los mínimos y máximos de la sanción económica que la autoridad municipal deberá tomar en cuenta al aplicarla.*

*Los artículos 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59 y 60 de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Agua Prieta, Sonora, para el Ejercicio Fiscal de 2007, establecen lo siguiente: ‘(Se transcriben)’.*

*Por consiguiente, al establecer los artículos impugnados, multas fijas, entonces efectivamente vulneran el artículo 22 constitucional, toda vez que la autoridad facultada para imponerlas no tiene la posibilidad para determinar en cada caso su monto o cuantía, tomando en cuenta el daño causado a la sociedad, la capacidad económica del infractor, la reincidencia, o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la magnitud del hecho infractor y de ahí, la multa que corresponda imponer a quien lo cometió.*

*No es obstáculo a la conclusión alcanzada, lo argumentado por el Congreso Local y por el Gobernador del Estado de Sonora, en el sentido de que debe atenderse a la finalidad de las multas y que el hecho de que las normas impugnadas establezcan un monto específico de una determinada cantidad de salarios mínimos, por sí mismas, no son desproporcionadas y no deben considerarse como fijas, toda vez que el mínimo de multa a aplicarse que debe tomar en cuenta la autoridad sancionadora, está estrechamente relacionado con el artículo 22 de la Constitución Federal, pues en ella se establece el monto mínimo que debe cobrarse a aquellas personas que demuestren ser obreros o asalariados, obteniendo así como elemento mínimo a aplicarse, un salario mínimo o jornal y una multa máxima equivalente a los salarios mínimos establecidos en la ley de ingresos impugnada.*

*Efectivamente, como antes se razonó, para que una multa no resulte excesiva, la ley que la establece debe permitir a la autoridad fijar su cuantía de manera individualizada, situación que en el caso no acontece, pues los preceptos impugnados establecen diversos montos fijos que no permiten a la autoridad atender a las diversas circunstancias a que se ha hecho referencia y que deben ser consideradas para respetar la Norma Suprema, con independencia del fin que persiga la imposición de la sanción.*

*Además, es inexacto que dichas multas estén estrechamente relacionadas con el artículo 22 de la Constitución Federal, pues este precepto constitucional no establece ningún monto mínimo que deba cobrarse a obreros o asalariados –tal y como lo aduce el Congreso Local–, sino que ello está previsto en el numeral 21 constitucional y como se mencionó, los preceptos impugnados no prevén el supuesto de graduación de las multas impuestas en ningún supuesto.*

*De igual manera, no es óbice a lo anterior, lo manifestado por el Congreso del Estado de Sonora, en el sentido de que el artículo 229 de la Ley de Tránsito para el Estado de Sonora, al otorgar el descuento del cincuenta por ciento en la multa impuesta, si se paga dentro de las veinticuatro horas siguientes, y un descuento del veinticinco por ciento si el pago se hace dentro de los tres días siguientes, cumple con los requisitos de establecer un sistema de cantidades mínimas y máximas.*

*Como se ha dicho en líneas anteriores, para que una multa sea acorde al Pacto Federal, debe contener un parámetro establecido en cantidades o porcentajes mínimos y máximos, el cual no se actualiza como lo señala el Congreso del Estado, al establecer como máximo, la sanción referida en la ley impugnada, y como mínimo, el resultado de aplicar el descuento mencionado a la sanción impuesta.*

*En el caso concreto no se permite la individualización de la multa, es decir, que se determine el monto de la sanción de acuerdo a las circunstancias personales y económicas del infractor, así como la gravedad del ilícito, sino que simplemente se otorga una serie de descuentos derivados del pronto pago de la sanción impuesta.*

*Si bien el Gobernador del Estado de Sonora señala la aplicabilidad de la tesis jurisprudencial número 2a. XC/2000, de rubro: 'MULTAS FIJAS, NO LO SON LAS ESTABLECIDAS EN EL ARTICULO 35, FRACCION II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN LUIS POTOSI PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1997, RELATIVAS A LAS INFRACCIONES DE TRANSITO', la misma resulta inaplicable al caso concreto, pues en aquélla se reconoció la constitucionalidad de diversas multas para infracciones de tránsito, cuyas sanciones se establecen atendiendo al grado de exceso de velocidad en que se incurra, así como a circunstancias en que el sentido común no permite el establecimiento de una graduación atendible en una ley, las cuales al ser combinadas entre sí, establecen una multa diferente en cada caso particular, dependiendo de la gravedad del acto. Mientras que en el caso que nos ocupa, las multas están dispuestas de tal forma que no permiten al aplicador de la ley, contar con un parámetro de mínimos y máximos, sino que las mismas establecen taxativamente el monto de la sanción.*

*Al haber resultado fundados los conceptos de invalidez relativos a la violación del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, también se vulnera el artículo 16 constitucional que prevé el principio de legalidad.*

*En estas condiciones, al ser violatorios del primer párrafo del artículo 22 de la constitución Federal, debe declararse la invalidez de los artículos 52, 53, 54, 55, 56, 57, fracciones a), b), c), d), primer párrafo, e), f), g), h), e i), 58, 59 y 60 de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Agua Prieta, Sonora, para el Ejercicio Fiscal de 2007.*

*Conviene precisar que en similares términos se pronunció este Tribunal Pleno al resolver en la sesión pública de veinticinco de mayo de dos mil seis, por unanimidad de ocho votos, las acciones de inconstitucionalidad 1/2006, 2/2006 y 3/2006, 4/2006, 5/2006, 6/2006, 7/2006, 8/2006 y 9/2006...".*



De la resolución reproducida, en lo conducente, derivan los razonamientos consistentes en que:

1. Conforme al criterio de este Alto Tribunal, contenido en la tesis de jurisprudencia P./J. 9/95, una multa es excesiva cuando la ley que la prevé no da posibilidad a quien debe imponerla, de determinar su monto o su cuantía, esto es, de considerar la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la gravedad o levedad de la infracción, a fin de individualizar el monto de la multa.

2. Para que una multa sea constitucional, debe contener un parámetro establecido en cantidades o porcentajes mínimos y máximos, que permitan a las autoridades facultadas para imponerla, determinar su monto de acuerdo a las circunstancias personales del infractor, tomando en cuenta su capacidad económica, la reincidencia o cualquier otro elemento del que se desprenda la levedad o gravedad de la infracción, ya que de lo contrario, el establecimiento de multas fijas que se apliquen a todos los infractores por igual, de manera invariable e inflexible, trae como consecuencia el exceso autoritario y un tratamiento desproporcionado a los infractores.

3. En el precedente citado se examinó el contenido de los artículos 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59 y 60 de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Agua Prieta, Sonora, para el Ejercicio Fiscal de 2007, que establecen multas fijas, y por tanto, se concluyó que violan el artículo 22 constitucional, toda vez que la autoridad facultada para imponerlas no tiene la posibilidad para determinar en cada caso su monto o cuantía, tomando en cuenta el daño causado a la sociedad, la capacidad económica del infractor, la reincidencia, o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la magnitud del hecho infractor y de ahí, la multa que corresponda imponer a quien lo cometió.

4. Que no obsta a la conclusión obtenida el argumento relativo a que debe atenderse a la finalidad de las multas y a que el mínimo de multa a aplicarse que debe tomar en cuenta la autoridad sancionadora está relacionado con el artículo 22 de la Constitución Federal, que establece el monto mínimo que debe cobrarse a quienes demuestren ser obreros o asalariados, obteniendo así como elemento mínimo a aplicarse, un salario mínimo o jornal y una multa máxima equivalente a los salarios mínimos establecidos en la ley de ingresos impugnada, puesto que para que una multa no resulte excesiva, la ley que la establece debe permitir a la autoridad fijar su cuantía de manera individualizada, lo que en ese caso no acontece, pues los preceptos impugnados establecen diversos montos fijos que no permiten a la autoridad atender a las diversas circunstancias mencionadas y que deben ser consideradas para respetar la Norma Suprema, con independencia del fin que la imposición de la sanción persiga.

6. Que, además, el artículo 22 constitucional no establece ningún monto mínimo que deba cobrarse a obreros o asalariados, sino que ello está previsto en el numeral 21 constitucional, sin que los preceptos impugnados prevean la graduación de las multas impuestas en ningún supuesto.

Las consideraciones reseñadas son exactamente aplicables en este caso, en virtud de que el artículo 93 del Código Familiar del Estado de Michoacán prevé la imposición de una multa al Oficial de Registro Civil por retardar, sin justificación alguna, la celebración de un matrimonio, en días de salario mínimo; es decir, a través de un monto fijo en relación con la primera ocasión en que incurra en la conducta en tal dispositivo.

En ese sentido, cabe concluir que el artículo 93 del Código Familiar del Estado de Michoacán es violatorio del artículo 22 de la Constitución Federal, en virtud de que prevé una multa fija por tres días de salario mínimo general vigente en el lugar, sin que tal dispositivo contenga límites mínimo y máximo, para que la autoridad administrativa esté en aptitud de determinar el monto de la sanción que debe imponer en cada caso, en atención al daño causado a la sociedad, a la capacidad económica del infractor, a la gravedad o levedad de la infracción, a la reincidencia o a cualquier otro elemento del que pueda inferirse la magnitud del hecho infractor.

No obsta a lo anterior la circunstancia de que este numeral establezca como sanción la destitución del cargo para el caso de reincidencia, ya que esa variante no implica en modo alguno que el artículo 93 examinado permita la graduación de la multa impuesta, toda vez que ésta en sí misma no contiene un parámetro en cantidades o porcentajes mínimos y máximos, lo cual impide la individualización en cada caso concreto, puesto que no permite determinar el monto de la sanción, de acuerdo a las circunstancias personales y económicas del infractor, y a la gravedad del ilícito, sino que, en todo caso, lo dispuesto en la última parte del artículo en examen establece la obligación de aplicar a los infractores que reincidan una sanción consistente en la destitución del cargo de Oficial del Registro Civil, pero ello no proporciona a la autoridad administrativa, parámetros mínimo y máximo para que esté en aptitud de individualizar la sanción en cada caso.

Lo hasta aquí expuesto encuentra apoyo en la tesis de jurisprudencia número P./J. 17/2000 del Tribunal en Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, XI, Marzo de 2000, página 59, del rubro y texto siguiente:

***“MULTAS. NO TIENEN EL CARACTER DE FIJAS LAS ESTABLECIDAS EN PRECEPTOS QUE PREVEN UNA SANCION MINIMA Y UNA MAXIMA. El establecimiento de multas fijas es contrario a los artículos 22 y 31, fracción IV, de la Constitución, por cuanto que al aplicarse a todos los infractores por igual, de manera invariable e inflexible, propicia excesos autoritarios y tratamiento desproporcionado a los particulares. En virtud de ello, los requisitos considerados por este Máximo Tribunal para estimar que una multa es acorde al texto constitucional, se cumplen mediante el establecimiento, en la norma sancionadora, de cantidades mínimas y máximas, lo que permite a la autoridad facultada para imponerla, determinar su monto de acuerdo a las circunstancias personales del infractor, tomando en cuenta su capacidad económica y la gravedad de la violación.”***

En estas condiciones, lo conducente es decretar la invalidez del artículo 93 del Código Familiar del Estado de Michoacán, en la parte normativa donde se impone como sanción pecuniaria la multa por tres días de salario mínimo general vigente en el lugar, concretamente, en la porción normativa que dice: “...La primera vez con una multa equivalente a tres días de salario mínimo vigente en el lugar...”

De esta manera, el precepto de cuenta deberá leerse en los siguientes términos:

***“Artículo 93. El Oficial del Registro Civil, que sin motivo justificado, retarde la celebración de un matrimonio, será sancionado en caso de reincidencia, con destitución del cargo.”***

La presente norma impugnada surtirá efectos a partir de que esta ejecutoria sea notificada al Poder Legislativo del Estado de Michoacán, con fundamento en el artículo 45 de la Ley Reglamentaria de la Materia.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

**PRIMERO.** Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

**SEGUNDO.** Se declara la invalidez del artículo 93 del Código Familiar del Estado de Michoacán, en la porción normativa que dice “...la primera vez con una multa equivalente a tres días de salario mínimo vigente en el lugar y...”, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad el once de febrero de dos mil ocho.

**TERCERO.** La declaración de invalidez de la norma impugnada surte efectos en términos del último considerando de esta sentencia.

**CUARTO.** Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

**Notifíquese;** haciéndolo por oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia precisando que el Código Familiar del Estado de Michoacán en la porción normativa que dice: “...la primera vez con una multa equivalente a tres días de salario mínimo vigente en el lugar y...”; el señor Ministro Franco González Salas, votó en contra; los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Góngora Pimentel, Sánchez Cordero de García Villegas y Silva Meza estimaron que debía declararse la invalidez total del artículo impugnado; los señores Ministros Cossío Díaz y Silva Meza reservaron su derecho para formular sendos votos concurrentes, y los señores Ministros Aguirre Anguiano y Sánchez Cordero de García Villegas manifestaron su adhesión al del segundo. Fue Ponente el Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

Firman el Ministro Presidente, el Ministro Ponente y el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

El Ministro Presidente, **Guillermo I. Ortiz Mayagoitia**.- Rúbrica.- El Ministro Ponente, **Sergio Salvador Aguirre Anguiano**.- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, **José Javier Aguilar Domínguez**.- Rúbrica.

EL CIUDADANO LICENCIADO **JOSE JAVIER AGUILAR DOMINGUEZ**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de dieciséis fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde a la sentencia de diez de noviembre pasado dictada en la acción de inconstitucionalidad 70/2008, promovida por el Procurador General de la República, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Michoacán. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a tres de diciembre de dos mil ocho.- Rúbrica.

**SENTENCIA dictada en la Acción de Inconstitucionalidad 97/2008, promovida por el Partido del Trabajo, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Jalisco.**

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

**ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 97/2008.**

**PROMOVENTE: PARTIDO DEL TRABAJO.**

**PONENTE: MINISTRO SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO.**

**ENCARGADO DEL ENGROSE: MINISTRO JOSE RAMON COSSIO DIAZ.**

**SECRETARIA: LAURA PATRICIA ROJAS ZAMUDIO.**

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día veintiocho de octubre de dos mil ocho.

**VISTOS** para resolver los autos de la presente acción de inconstitucionalidad 97/2008, y;

**RESULTANDO QUE:**

**PRIMERO.- Presentación de la demanda, normas impugnadas y autoridades.** Por escrito presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el catorce de agosto de dos mil ocho, Alberto Anaya Gutiérrez, Alejandro González Yáñez, Rubén Aguilar Jiménez y Ricardo Cantú Garza, en su calidad de integrantes de la Comisión Coordinadora Nacional del Partido del Trabajo, promovieron acción de inconstitucionalidad en la que solicitaron la invalidez de la norma emitida y promulgada, por el Congreso y el Gobernador del Estado de Morelos, consistente en el artículo 23, fracción II, apartado 1), incisos A y B de la Constitución Política del Estado de Morelos, que fue reformado mediante Decreto ochocientos veintitrés, publicado en el Periódico Oficial de esa Entidad Federativa el dieciséis de julio de dos mil ocho.

**SEGUNDO.- Antecedentes.** El partido político promovente señaló como antecedentes del caso, los siguientes:

1.- *La Quincuagésima Legislatura del Congreso del Estado de Morelos, promulgó el Decreto número ochocientos veintitrés, mediante el cual fue modificado o adicionado, el artículo 23, fracción II, apartado 1, incisos A) y B) de la Constitución Política del Estado.*

2.- *Dicho Decreto fue publicado el dieciséis de julio del año dos mil ocho, en el Periódico Oficial del Estado de Morelos.*

3.- *En el artículo primero transitorio del Decreto aludido, se establece que se remita copia del mismo a los Ayuntamientos para que manifiesten su aprobación o desaprobación.*

4.- *El artículo segundo transitorio de dicho Decreto, establece que una vez aprobado por el Constituyente Permanente, el Decreto iniciaría su vigencia a partir de la publicación de la declaratoria correspondiente.*

5.- *En el artículo tercero transitorio del Decreto se establece que el mismo se remita al titular del Poder Ejecutivo, para los efectos de su promulgación y publicación de la declaratoria correspondiente.*

6. *El artículo cuarto transitorio del Decreto, establece que se derogan todas las disposiciones que se opongan al Decreto.*

**TERCERO.- Conceptos de invalidez.** El partido político promovente señaló, en síntesis, los siguientes conceptos de invalidez:

a) *Que la norma impugnada contraviene los artículos 41, fracción I y 116, fracción IV, inciso g) de la Constitución Federal, toda vez que regula cuestiones que son competencia exclusiva del ámbito federal, además de que establece limitaciones al financiamiento público que pueden recibir los partidos políticos nacionales, toda vez que prevé que dicho financiamiento se asignará a los partidos que obtengan al menos, el tres punto cinco por ciento de la votación estatal válida en la elección de diputados locales inmediata anterior, conforme lo disponga la ley reglamentaria de la materia, con lo que agrega, se elimina el beneficio otorgado a los partidos políticos nacionales de contar con financiamiento público en las Entidades Federativas, lo que resulta inconstitucional, porque el artículo 41 de la Carta Magna establece que éstos tendrán derecho a contar de manera equitativa con recursos para llevar a cabo sus actividades, de donde es claro que la norma impugnada no puede afectar la prerrogativa que la Constitución Federal contempla para dichos institutos políticos.*

*b) Que el artículo 116, fracción IV, inciso g) de la Constitución Federal, establece la obligación de las legislaturas locales de garantizar que los partidos políticos reciban financiamiento para sus actividades ordinarias y las tendientes a la obtención del voto, empero, la norma impugnada hace imposible a dichos partidos políticos el acceso a las prerrogativas estatales, porque fija para la asignación del financiamiento público, un porcentaje del tres punto cinco por ciento de la votación estatal válida en la elección de diputados locales inmediata anterior, de ahí la inconstitucionalidad que se aduce, ya que se modifican las reglas a que se sujetará el financiamiento público de los partidos políticos y que en números reales implicará obtener una mayor cantidad de votos en una elección y, en ese sentido, reducir las posibilidades de que las expresiones minoritarias tengan derecho a acceder a las prerrogativas estatales.*

**CUARTO.- Artículos constitucionales señalados como violados.** El partido político promovente de la acción señaló que la norma cuya invalidez demanda, viola los artículos 14, 16, 41, fracciones I y II y 116, fracción IV, incisos b), c), y f) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**QUINTO.- Instrucción de la acción.** Por acuerdo de quince de agosto de dos mil ocho, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido del Trabajo con el número 97/2008 y, por razón de turno, designó al Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano para que instruyera el procedimiento y formulara el proyecto de resolución respectivo.

Mediante proveído de la misma fecha el Ministro Instructor admitió la acción de inconstitucionalidad, ordenó dar vista al órgano Legislativo que emitió las normas y al Ejecutivo que las promulgó para que rindieran sus respectivos informes, así como al Procurador General de la República para que antes del cierre de la instrucción emitiera su opinión; solicitó a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que expresara su opinión; asimismo, requirió al Presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral, para que en el plazo de tres días naturales, enviara copia certificada de los Estatutos vigentes del Partido del Trabajo, precisando quiénes son los integrantes de su Comisión Coordinadora Nacional; y, por último, requirió al Presidente del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Morelos, para que dentro del mismo plazo, informara la fecha en que inicia el próximo proceso electoral en la Entidad.

Por acuerdo de veintiuno de agosto de dos mil ocho, el Ministro Instructor tuvo por rendido el informe solicitado al Instituto Estatal Electoral de Morelos; y por diverso proveído de veinticinco de agosto, tuvo por desahogado el requerimiento formulado al Instituto Federal Electoral.

Mediante acuerdo de veintiocho de agosto de dos mil ocho, el Ministro instructor tuvo por rendidos los informes solicitados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos, así como la opinión formulada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y puso los autos a la vista de las partes para que dentro del plazo de dos días naturales formularan alegatos.

**SEXTO.- Informes de las autoridades legislativa y ejecutiva locales.**

**Congreso del Estado de Morelos.** La Presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos, al rendir su informe manifestó, en síntesis, lo siguiente:

*1. El concepto de invalidez que se plantea es infundado, pues de acuerdo con el artículo 124 de la Constitución Federal, las Entidades Federativas pueden legislar en materia de financiamiento a partidos políticos, ya que el artículo 116 del mismo ordenamiento construye a los Estados a proveer de manera equitativa los elementos necesarios a los partidos políticos para su desarrollo y el cumplimiento de su cometido, pero no limita los términos en que se otorgue el financiamiento público, lo que desde luego puede estar contemplado en los términos que ordene la legislatura del Estado en la Constitución Local y en el Código Electoral del Estado de Morelos.*

*2. Tanto la legislación federal como la local prevén dos criterios de distribución del financiamiento público, uno paritario en el que a todos los partidos se les otorga una cantidad igual y otro criterio de fuerza electoral, que estriba en dar financiamiento a cada partido según la presencia electoral que tuvieron en los últimos comicios; asimismo señala que la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Federal, establece un conjunto de principios y bases de carácter electoral que deben ser garantizados por las legislaturas de los Estados, entre ellos destaca el previsto en el inciso g), consistente en garantizar que de acuerdo con las disponibilidades presupuestales de cada entidad, los partidos políticos reciban en forma equitativa, financiamiento público para su sostenimiento, empero, no especifica los porcentajes exactos a que deba sujetarse cada legislatura para distribuir el financiamiento conforme con los criterios paritarios y de fuerza electoral, ni tampoco refiere que deban observar lo dispuesto en el artículo 41 de la Carta Magna, sino que deja a los Congresos Locales en libertad para legislar en materia de financiamiento público, siempre y cuando sea equitativo.*

*3. El porcentaje de financiamiento que se prevé en la norma impugnada, esto es, el tres punto cinco por ciento, es un elemento objetivo al que la legislatura estatal acudió para determinar el grado mínimo de representatividad que deben tener los partidos políticos en el Estado, para tener así derecho al financiamiento público, por lo que atendiendo a la facultad que tienen para legislar en el régimen interior de la Entidad, debe concluirse que tal porcentaje no rompe con el principio de equidad en materia electoral, pues el mismo porcentaje se aplica a todos los partidos que participan en ese ámbito.*

**Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.** El Gobernador del Estado de Morelos, al rendir su informe manifestó, en síntesis, lo siguiente:

*1. Que es cierto el acto que se le atribuye de promulgación del Decreto ochocientos veintitrés, por medio del cual se reformó la norma impugnada, acto que realizó en términos de las facultades que prevé el artículo 70, fracción XVII de la Constitución del Estado de Morelos.*

*2. Que el concepto de invalidez es infundado, pues la norma impugnada no transgrede los artículos 14 y 16 constitucionales, ya que estos consagran garantías individuales, pero no prevén base alguna que se relacione con el supuesto de la norma impugnada, de ahí que no se puede argumentar violación a esas disposiciones; y que tampoco se puede entender transgredido el artículo 41, fracción I de la Constitución Federal, pues ahí tampoco se observa base o regla que deban observar las Entidades Federativas para el financiamiento a partidos políticos.*

*3. Que tampoco existe transgresión a lo dispuesto en el artículo 116, fracción IV, inciso c) de la Constitución Federal, en virtud de que la norma impugnada cumple cabalmente con las bases que ahí se contemplan, fundamentalmente aquella que establece la prerrogativa de los partidos políticos de recibir financiamiento y aquella relacionada con el principio de equidad que rige en la distribución de ese financiamiento, pues la norma impugnada establece un porcentaje del diez por ciento que debe repartirse en forma igualitaria entre todos los partidos y el resto entre aquellos que obtengan al menos el tres punto cinco por ciento de la votación estatal válida en la elección de diputados locales inmediata anterior, reglas que aduce, resultan justas y equitativas, ya que se garantiza a todos los partidos políticos la obtención de financiamiento.*

**SEPTIMO.- Opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.** La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al formular su opinión, señaló en síntesis, lo siguiente:

*1. El concepto de invalidez que se hace valer es infundado, pues el establecimiento del porcentaje del tres punto cinco por ciento que se prevé en la norma impugnada, no implica una invasión de competencias exclusivas de la Federación, pues de acuerdo con el artículo 41, fracción I de la Constitución Federal, los partidos políticos nacionales tienen el derecho de participar en las elecciones de los Estados, sin embargo, ese derecho no es irrestricto e ilimitado, ya que está sujeto a la legislación de cada Entidad Federativa, en términos de lo dispuesto en la fracción IV, del artículo 116 de la propia Carta Magna, que fija los principios y bases de carácter electoral que deben ser garantizados por las legislaciones de los Estados, entre ellos, el relativo a la distribución equitativa del financiamiento público para los partidos políticos.*

*Dicho precepto constitucional no impone a las legislaturas locales reglamentación específica respecto a la forma en que se debe garantizar la equidad, esto es, no fija criterios concretos de distribución y, mucho menos, porcentajes respectivos, por lo que es válido concluir que las legislaturas de los Estados se encuentran en libertad de regular las formas y mecanismos equitativos de financiamiento.*

*2. El hecho de que la norma impugnada establezca que para la obtención de los recursos públicos los partidos políticos deben obtener el tres punto cinco por ciento de la votación estatal válida en la elección de diputados locales inmediata anterior, no contraviene lo dispuesto en la Constitución General de la República, toda vez que no viola el principio de equidad; además de que las legislaturas tienen la libertad para fijar los mecanismos de distribución del financiamiento a esos institutos políticos.*

*La exigencia de la representatividad que prevé la norma impugnada, no priva de recursos a los partidos políticos, sino que por el contrario, garantiza el reparto igualitario del diez por ciento del total del financiamiento entre todos los partidos es decir, prevé un criterio paritario, en razón de que una cantidad se reparte por igual entre todos los partidos; y el noventa por ciento restante se distribuye atendiendo a la representatividad de los partidos políticos de la Entidad Federativa, por lo que reitera, con esta última regla se cumple con el principio de equidad en el acceso en el financiamiento público.*

**OCTAVO.- Opinión del Procurador General de la República.** Mediante oficio PGR/563/2008, el Procurador General de la República rindió su opinión, en la que argumentó en síntesis, lo siguiente:

*1. Es infundado el concepto de invalidez que se hizo valer, ya que si el artículo 23, fracción II, apartado 1), inciso B de la Constitución del Estado de Morelos establece que para que un partido político estatal mantenga su registro, o un partido político nacional conserve sus prerrogativas estatales, debe obtener cuando menos el tres punto cinco por ciento de la votación estatal válida en la elección de diputados locales inmediata anterior y ello, en modo alguno, transgrede los artículos 41, fracciones I y II y 116, fracción IV, inciso g) de la Constitución Federal, porque la Suprema Corte al resolver la acción de inconstitucionalidad 2/99 y su acumulada 3/99 promovidas por los Partidos Políticos Nacionales Verde Ecologista de México y del Trabajo, en la que impugnaron la Ley Electoral de Chihuahua, estimó que no era inconstitucional el artículo que establecía que los partidos políticos que no hubieran alcanzado el dos por ciento de la votación para diputados por el principio de representación proporcional, no tenían derecho al financiamiento público anual para actividades permanentes, pues no transgredía el principio de equidad en materia electoral, toda vez que las disposiciones impugnadas eran de carácter general y se dirigían a todos aquellos partidos que se ubicaran en la misma situación, de tal manera que no existía un trato diferenciado entre partidos que se encontraran en igualdad de circunstancias.*

2. Además, atendiendo a los fines que tienen los partidos políticos, que son promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, se instituye en las disposiciones fundamentales el otorgamiento de financiamiento público para que los partidos políticos logren sus fines; pero, por la misma razón, si dentro del ámbito local los partidos políticos que fueron beneficiados con este tipo de financiamiento no logran una representatividad significativa para el logro de los fines que persiguen, no se justifica el acceso al financiamiento público cuyo otorgamiento busca precisamente, el que los partidos políticos cumplan con dichos fines.

3. El tres punto cinco por ciento requerido de la votación en las elecciones de diputados, es un elemento objetivo al que el Congreso de Morelos acude para determinar el grado mínimo de representatividad que deben tener los partidos políticos en el Estado para tener derecho al financiamiento público, por lo que ese porcentaje no transgrede precepto constitucional alguno, toda vez que constituye para el órgano legislativo, el elemento indicativo de la representatividad de los partidos que justifica el otorgamiento de dicho financiamiento.

**NOVENO.-** Una vez cerrada la instrucción en este asunto, se envió el expediente al Ministro Instructor, para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

#### CONSIDERANDO QUE:

**PRIMERO.- Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso f) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10 fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que el Partido Político plantea la posible contradicción del artículo 23, fracción II, apartado 1), incisos A y B de la Constitución Política del Estado de Morelos, con la Constitución General de la República.

**SEGUNDO.- Oportunidad.** Por razón de orden, en primer lugar, se procede a analizar si la acción de inconstitucionalidad fue presentada oportunamente.

El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>1</sup>, dispone que el plazo para la presentación de la acción será de treinta días naturales y el cómputo respectivo debe hacerse a partir del día siguiente al en que se publicó la norma que se impugna, considerándose en materia electoral, todos los días como hábiles.

El Decreto ochocientos veintitrés, que contiene el artículo combatido de la Constitución Política del Estado de Morelos, se publicó en el Periódico Oficial de la Entidad el dieciséis de julio de dos mil ocho y, por consiguiente, el plazo de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad inició el diecisiete de julio y venció el quince de agosto de dos mil ocho.

En el caso, la acción del Partido Político promovente se presentó el catorce de agosto de dos mil ocho, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, como se desprende de los sellos que obran al reverso de la foja veintinueve del expediente, esto es, el penúltimo día del plazo correspondiente, por lo que debe concluirse que fue presentada en forma oportuna, conforme a lo dispuesto por el artículo 60 de la Ley de la materia.

**TERCERO. Legitimación.** Acto continuo se procede a analizar la legitimación de los promoventes de la acción.

Los artículos 105, fracción II, inciso f) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 62, último párrafo de su Ley Reglamentaria<sup>2</sup>, disponen que los partidos políticos con registro podrán ejercer la acción de inconstitucionalidad, para lo cual deben satisfacer los siguientes extremos:

- a) El partido político cuente con registro definitivo ante la autoridad electoral correspondiente.
- b) El partido político promueva por conducto de su dirigencia (nacional o local según sea el caso).

<sup>1</sup> "Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnados sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles".

<sup>2</sup> "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la Ley Reglamentaria, de los asuntos siguientes:

(...).

II.- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma por:

(...).

f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro (...).

"Artículo 62. (...) (Último párrafo) En los términos previstos por el inciso f) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considerarán parte demandante en los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, además de las señaladas en la fracción I del artículo 10 de esta ley, a los partidos políticos con registro por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, según corresponda, a quienes les será aplicable, en lo conducente, lo dispuesto en los dos primeros párrafos del artículo 11 de este mismo ordenamiento".

- c) Que quien suscriba a nombre y en representación del partido político cuente con facultades para ello.
- d) Las normas deben ser de naturaleza electoral.

Ahora bien, se procede al análisis de los documentos y estatutos con base en los cuales los promoventes de la acción acreditan su legitimación.

Al respecto se tiene que la demanda de acción de inconstitucionalidad fue suscrita por Alberto Anaya Gutiérrez, Alejandro González Yáñez, Rubén Aguilar Jiménez y Ricardo Cantú Garza, en su calidad de integrantes de la Comisión Coordinadora Nacional del Partido del Trabajo.

Asimismo, a foja doscientos cuatro del expediente corre agregada la certificación de fecha veinte de agosto de dos mil ocho, suscrita por el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, por la cual se hace constar que el Partido del Trabajo se encuentra registrado como Partido Político Nacional, en pleno goce de los derechos y sujeto a las obligaciones que el Código de la materia señala.

También se encuentra agregada a foja doscientos cinco de la acción de inconstitucionalidad, la diversa certificación también de fecha veinte de agosto de dos mil ocho, suscrita el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, a través de la cual se hace constar el nombre de las personas que integran la Comisión Coordinadora Nacional del Partido del Trabajo, en cuyo listado aparecen los nombres de quienes suscribieron la demanda de acción de inconstitucionalidad. Asimismo, del artículo 44, inciso c), de los Estatutos del Partido del Trabajo, se desprende que la Comisión Coordinadora Nacional cuenta con facultades para interponer las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral que estime pertinentes, en términos de la fracción II del artículo 105 constitucional<sup>3</sup>.

En consecuencia, la acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido del Trabajo, fue hecha valer por parte legitimada para ello, toda vez que se trata de un Partido Político Nacional con registro acreditado ante la autoridad electoral correspondiente y fue suscrita por la Comisión Coordinadora Nacional, que cuenta con facultades para tal efecto, en términos de los estatutos que rigen a dicho Partido Político. Asimismo, no cabe duda que la norma impugnada es de naturaleza electoral ya que se refiere al sistema de acceso al financiamiento público por los partidos políticos.

**CUARTO. Causas de improcedencia.** Al no existir causas de improcedencia ni motivo de sobreseimiento, sea que las partes las hagan valer o que de oficio se adviertan, se procede a analizar el fondo del asunto.

**QUINTO. Estudio de fondo.** En el caso, el partido político promovente impugna el artículo 23, fracción II, apartado 1), incisos A) y B) de la Constitución Política del Estado de Morelos, por considerar que la regulación ahí prevista es una cuestión que compete regular en exclusiva al ámbito federal, además de que establece limitaciones al financiamiento público que tienen derecho a recibir los partidos políticos nacionales, ya que se prevé que el citado financiamiento se asignará solamente a los partidos que hayan obtenido al menos el tres punto cinco por ciento (3.5%) de la votación estatal válida en la elección anterior, con lo que se viola el principio de equidad en la repartición del financiamiento público. Señala el partido promovente que con lo anterior, se provoca que el acceso a las prerrogativas estatales por los partidos minoritarios sea más difícil.

Es fundada la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con las consideraciones siguientes.

En diversos precedentes este Tribunal Pleno ha sostenido<sup>4</sup> que la fracción I del artículo 41 de la Constitución Federal reconoce a los partidos políticos como entidades de interés público, con funciones y finalidades constitucionalmente asignadas (**finés**) y que ante el papel que están llamados a cumplir en la reproducción del Estado constitucional democrático de derecho,<sup>5</sup> se hace necesario conferir al Estado la obligación de asegurar las condiciones para su desarrollo y de proporcionar y suministrar el mínimo de elementos que éstos requieran en su acción destinada a recabar la adhesión ciudadana (**medios**)<sup>6</sup>.

Así, de conformidad con el párrafo segundo de la fracción I del artículo 41 de la Constitución Federal, entre los **finés** que tienen constitucionalmente encomendados los partidos políticos se encuentran los siguientes:

- a) promover la participación del pueblo en la vida democrática;
- b) contribuir a la integración de la representación nacional;
- c) 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 el sufragio universal, libre, secreto y directo.

<sup>3</sup> "Artículo 44. Son atribuciones y facultades de la Comisión Coordinadora Nacional: (...).

c) La Comisión Coordinadora Nacional estará legitimada para interponer en términos de la fracción II del artículo 105 Constitucional, las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral que estime pertinentes".

<sup>4</sup> Esta y gran parte de las afirmaciones que se citan en este considerando se sostuvieron en la sentencia dictada en la Acción de Inconstitucionalidad 170/2007, fallada el 10 de abril de 2008. Asimismo en la sentencia dictada en las Acciones de Inconstitucionalidad 88/2008 y sus acumuladas 90/2008 y 91/2008, falladas en sesión de 06 de octubre de 2008.

<sup>5</sup> En la exposición de motivos del decreto de mil novecientos setenta y siete por medio del cual se constitucionalizaron los partidos políticos se expresó lo siguiente: "Elevar a la jerarquía del texto constitucional la normación de los partidos políticos asegura su presencia como factores determinantes en el ejercicio de la soberanía popular y en la existencia del gobierno representativo, y contribuye a garantizar su pleno y libre desarrollo" (énfasis añadido).

<sup>6</sup> Tal como se expresó en la exposición de motivos de la iniciativa presidencial que sirvió de base para la adición del artículo 41 constitucional en mil novecientos setenta y siete.

Por su parte, en la fracción II del citado precepto constitucional se prevé que la ley deberá garantizar que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos o **medios** para llevar a cabo sus actividades. Es decir, para que los partidos políticos puedan cumplir las finalidades que constitucionalmente tienen encomendadas, deben contar con los elementos o **medios** necesarios para ello, entre los que se encuentran el financiamiento público, en el que se debe garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

Así, el orden jurídico establece una serie de prerrogativas y derechos de carácter electoral en favor de los partidos políticos (**medios**) para que estén en aptitud de cumplir con sus funciones y **fin**es constitucionales.

En el mismo sentido, la segunda parte de la fracción I del artículo 41 constitucional invocado<sup>7</sup> establece una disposición que confiere una facultad al legislador ordinario para que determine "las normas y requisitos para el registro legal de los partidos políticos y las formas específicas de su intervención en el proceso electoral". En cuanto a esto último hemos sostenido que esta disposición constitucional establece, a través de una norma competencial, una potestad y, correlativamente, una sujeción<sup>8</sup>.

Con respecto a la potestad, se trata de una potestad legislativa, es decir, una potestad para producir normas jurídicas, cuyo ejercicio es inexcusable toda vez que la intervención del legislador ordinario está prevista expresamente en la Constitución a través de una remisión y, en esa medida postulada por ésta y, si bien tiene libertad de configuración legislativa, no puede ejercerla más que dentro de los límites que la propia Constitución impone. En este sentido, los sujetos normativos de la potestad legislativa son tanto el legislador ordinario federal como el legislador ordinario estatal o local. La materia o alcance de la potestad legislativa radica, por un lado, en determinar las normas y requisitos de los partidos políticos para su registro legal y, por otro, en determinar o establecer en la ley las "formas específicas" de la intervención de los partidos políticos tanto nacionales como estatales o locales en el proceso electoral.

Así, mediante el ejercicio de la referida potestad normativa por el legislador ordinario, los partidos políticos (tanto nacionales como locales) están sujetos a las "formas específicas" de su intervención en el proceso electoral. El ejercicio de la referida potestad legislativa entraña modificar la situación jurídica de los partidos políticos. Esa sujeción tiene efectos que se traducen en el otorgamiento de derechos y prerrogativas electorales, así como en el establecimiento de obligaciones.

En cuanto a la parte relativa al *registro legal* de los partidos políticos, ya hemos dicho que la importancia de reconocer en la Constitución dicha figura es el efecto constitutivo que se genera, ya que el legislador ordinario establece, por regla general, un procedimiento legal para que los solicitantes que pretendan constituirse como partido político para participar en las elecciones obtengan su registro ante la autoridad administrativa electoral, ya sea federal o local, según sea el caso. El referido registro tiene así efectos constitutivos, toda vez que los derechos, prerrogativas y obligaciones correlativos al carácter de partido político provienen del acto de la autoridad consistente en otorgar el registro legal correspondiente. Así, quienes se constituyan como partidos políticos, al obtener el registro, adquieren la correspondiente personalidad jurídica (como personas morales de derecho público) con el carácter de entidades de interés público, que les permite gozar de los derechos, garantías, financiamiento público y prerrogativas electorales y correlativamente estar sujetos, a la vez, a las obligaciones establecidas en la ley<sup>9</sup>.

Así, los partidos políticos que se constituyan y registren conforme al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y a las leyes electorales de las entidades federativas, incluido el Distrito Federal, según el caso, disfrutan de una **garantía de permanencia** en la medida en que cumplan con los requisitos que establezca la ley, particularmente los necesarios para obtener su registro. De ahí que, por ejemplo, se establezca en las leyes electorales que los partidos políticos están obligados a mantener en todo tiempo el mínimo de afiliados requeridos para su constitución o registro, o que deban mantener en funcionamiento a sus órganos de gobierno, de conformidad con sus estatutos y que, precisamente, una causa de la pérdida de registro es haber dejado de cumplir con los requisitos necesarios para obtener su registro. Por lo tanto, el incumplimiento de tales requisitos trae aparejada, mediante el procedimiento legal respectivo de pérdida de registro, la pérdida del mismo y, por consiguiente, de los derechos y prerrogativas que les confiere la ley.

Por su parte, en lo concerniente a los requisitos para la creación de los partidos políticos, ya hemos sostenido que si bien, en principio, existe una *delegación* al legislador, esa *delegación* está sujeta a criterios de razonabilidad guiados por el propósito de que los partidos políticos, como entidades de interés público, cumplan con las finalidades constitucionales que tienen encomendadas<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> "Artículo 41. (...)".

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal y las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales, municipales y del Distrito Federal.

(...)"

<sup>8</sup> A tiene la potestad de producir ciertos efectos jurídicos sobre B, si y cuando si, mediante el acto normativo x, B está sujeto a A.

<sup>9</sup> Esto se sostuvo en la acción de inconstitucionalidad 170/2007, fallada el 10 de abril de 2008. Asimismo, al resolverse la acción de inconstitucionalidad 13/2005 se afirmó que, es a partir de su registro legal que los partidos políticos adquieren su calidad de entidades de interés público y cuando pueden hacer posible las finalidades plasmadas en el artículo 41 constitucional.

<sup>10</sup> Esto se sostuvo al resolverse la acción de inconstitucionalidad 6/2004 y su acumulada 9/2004 resueltas en sesión de dieciséis de marzo de dos mil cuatro.



Así entonces, sí corresponde al legislador ordinario, tanto federal como local, establecer las normas y requisitos para el registro legal de los partidos políticos (que tiene que ver con su constitución, ya que, como se explicó el registro de los partidos políticos tiene un carácter constitutivo), esto es, las normas relativas a las puertas de entrada de los partidos políticos, consecuentemente se sigue, en forma natural, que también le compete regular la conservación y pérdida del registro legal (las puertas de salida), siempre que se ajuste a los parámetros constitucionales.

En este sentido, también ya en diversos precedentes<sup>11</sup> hemos precisado que los partidos políticos nacionales se encuentran sometidos tanto al régimen federal como al estatal, en cuanto a la remisión que se hace a la ley para establecer la intervención que tendrán los partidos en el proceso electoral respectivo, es decir, la ley federal o a la ley estatal según el tipo de proceso en el que participe.

En efecto, el propio artículo 41, fracción I de la Constitución Federal prevé que los partidos políticos nacionales podrán participar tanto en las elecciones federales como en las locales, sin embargo, en el caso de las últimas, señala expresamente el precepto constitucional que, “la ley determinará (...) las formas específicas de su intervención en el proceso electoral”, es decir, la intervención de los institutos políticos nacionales está sujeta a las disposiciones legales que para esos procesos electorales —los locales— establezcan los legisladores locales.

Por su parte, el artículo 116, fracción IV de la Constitución Federal<sup>12</sup> establece el imperativo para que las Constituciones y Leyes de los Estados en materia electoral, garanticen esencialmente que:

a) Las elecciones de los gobernadores, los integrantes de las legislaturas y de los ayuntamientos locales, se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo y que la jornada comicial tenga lugar el primer domingo de julio del año que corresponda, salvo los Estados en que no coincida en la misma fecha.

b) En el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales, serán principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia.

c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en materia electoral, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.

<sup>11</sup> Por ejemplo la acción de inconstitucionalidad 16/2002, fallada en sesión de siete de octubre de dos mil dos; y la acción de inconstitucionalidad 45/2006 y su acumulada 46/2006, falladas en sesión de 07 de diciembre de 2006 —considerando octavo—.

<sup>12</sup> “Artículo 116. (...).

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

a) Las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; y que la jornada comicial tenga lugar el primer domingo de julio del año que corresponda. Los Estados cuyas jornadas electorales se celebren en el año de los comicios federales y no coincidan en la misma fecha de la jornada federal, no estarán obligados por esta última disposición;

b) En el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad;

c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones;

d) Las autoridades electorales competentes de carácter administrativo puedan convenir con el Instituto Federal Electoral se haga cargo de la organización de los procesos electorales locales;

e) Los partidos políticos sólo se constituyan por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales, o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa. Asimismo tengan reconocido el derecho exclusivo para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, con excepción de lo dispuesto en el artículo 2o., apartado A, fracciones III y VII, de esta Constitución;

f) Las autoridades electorales solamente puedan intervenir en los asuntos internos de los partidos en los términos que expresamente señalen;

g) Los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales. Del mismo modo se establezca el procedimiento para la liquidación de los partidos que pierdan su registro y el destino de sus bienes y remanentes;

h) Se fijen los criterios para establecer los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas y campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones de sus simpatizantes, cuya suma total no excederá el diez por ciento del tope de gastos de campaña que se determine para la elección de gobernador; los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos; y establezcan las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias;

i) Los partidos políticos accedan a la radio y la televisión, conforme a las normas establecidas por el apartado B de la base III del artículo 41 de esta Constitución;

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;

k) Se instituyan bases obligatorias para la coordinación entre el Instituto Federal Electoral y las autoridades electorales locales en materia de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos, en los términos establecidos en los dos últimos párrafos de la base V del artículo 41 de esta Constitución;

l) Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad. Igualmente, que se señalen los supuestos y las reglas para la realización, en los ámbitos administrativo y jurisdiccional, de recuentos totales o parciales de votación;

m) Se fijen las causales de nulidad de las elecciones de gobernador, diputados locales y ayuntamientos, así como los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales, y

n) Se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse”.

d) Las autoridades electorales administrativas puedan convenir con el Instituto Federal Electoral que se haga cargo de la organización de procesos locales.

e) Los partidos políticos se constituyan por ciudadanos y tengan reconocido el derecho exclusivo para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular.

f) Las autoridades electorales sólo puedan intervenir en los asuntos internos de los partidos en los términos que expresamente señalen.

g) Los partidos políticos reciban equitativamente financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto en los procesos electorales; así como que se establezca el procedimiento de liquidación en caso de pérdida del registro.

h) Se fijen criterios para establecer límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas y campañas electorales, así como lo relativo a montos máximos sobre aportaciones de simpatizantes, procedimientos de control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos de los partidos y establecimiento de sanciones por el incumplimiento en su caso.

i) El acceso de los partidos políticos a la radio y televisión.

j) Se fijen reglas para las precampañas y las campañas electorales y las sanciones para casos de incumplimiento.

k) Se instituyan bases para la coordinación entre el Instituto Federal Electoral y las autoridades electorales locales en materia de fiscalización de finanzas de los partidos políticos.

l) Se establezca un sistema de medios de impugnación, para que todos los actos y resoluciones electorales cumplan con el principio de legalidad y se establezcan las reglas para los casos de recuentos totales o parciales de votación.

m) Se fijen las causales de nulidad de las elecciones de gobernador, diputados locales y ayuntamientos y los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales.

n) Se tipifiquen los delitos y faltas en materia electoral, así como las sanciones correspondientes.

De conformidad con lo anterior y de una interpretación sistemática de los artículos 41, fracción I y 116, fracción IV de la Constitución Federal, los Estados tienen plena libertad para establecer las formas específicas para la intervención en los procesos electorales locales, de los partidos políticos nacionales. Es decir, los Estados tienen libertad de configuración para establecer cuales serán las modalidades y formas de participación de los partidos políticos nacionales en las elecciones locales, ponderando sus necesidades propias y circunstancias políticas. Sin embargo, esta libertad de configuración plena está condicionada a que se respeten los principios establecidos en la fracción IV, del artículo 116 de la Constitución Federal y a que se regulen conforme a criterios de razonabilidad guiados por el propósito de que los partidos políticos, como entidades de interés público, cumplan con las finalidades constitucionales que tienen encomendadas.

Establecido lo anterior, es decir, que compete al legislador ordinario configurar las normas y requisitos relativos a la acreditación de los partidos políticos nacionales para que contiendan en las elecciones locales, así como la pérdida de dicha acreditación y los requisitos para que dichos partidos mantengan sus prerrogativas estatales —entre las que se encuentra la relativa a recibir financiamiento público de manera equitativa—, conforme a criterios de razonabilidad que permitan el pleno ejercicio de los derechos y finalidades de los partidos políticos, lo que ahora procede es analizar si la norma general impugnada, esto es, el artículo 23, fracción II, apartado 1) incisos A) y B) de la Constitución Política del Estado de Morelos, es o no constitucional, en particular si el sistema de financiamiento previsto por el legislador local se ajustó a criterios de razonabilidad o no.

Para ello conviene, tener presente el texto del artículo impugnado, el cual es del tenor siguiente:

**“Artículo 23.-** Los procesos electorales del Estado se efectuarán conforme a las bases que establece la presente Constitución y las leyes de la materia y se sujetarán a los principios de constitucionalidad, certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, equidad, objetividad, definitividad, profesionalismo, y equidad de género.

Las elecciones de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y de los Ayuntamientos se realizarán en las mismas fechas en que se efectúen las federales. La duración de las campañas no deberá exceder de setenta y cinco días para la elección de gobernador, ni de sesenta días para la elección de diputados locales o ayuntamientos. Las precampañas de los partidos políticos para elegir a sus candidatos a cargos de elección popular no podrán durar más de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales.

I. (...).

**II. En los procesos electorales del estado, la ley garantizará que los partidos políticos cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso de los medios de comunicación, conforme a las normas establecidas por el Apartado B de la fracción III del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Además, la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales bajo los siguientes lineamientos:**

**1).- El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y por actividades específicas, conforme a las siguientes bases:**

**A.- En ambos casos se garantizará el reparto igualitario del 10% del total del financiamiento entre todos los partidos con registro en el estado;**

**B.- El resto del financiamiento se asignará a los partidos políticos que obtengan, al menos, el 3.5% de la votación estatal válida en la elección de diputados locales inmediata anterior, conforme lo disponga la ley reglamentaria de la materia;**

**C.- Los recursos públicos prevalecerán sobre los de origen privado.**

(...)"

Como se advierte, la norma general impugnada esencialmente prevé:

a) En los procesos electorales locales, la ley garantizará que los partidos políticos cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades.

b) Los partidos políticos tendrán derecho al uso de los medios de comunicación, de conformidad con lo previsto por el Apartado B de la fracción III del artículo 41 de la Constitución Federal.

c) La ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales bajo los siguientes lineamientos:

1.- El financiamiento público para los partidos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y por actividades específicas, conforme a las siguientes bases:

A. En ambos casos se garantizará el reparto igualitario del diez por ciento (10%) del total del financiamiento entre todos los partidos con registro en el estado.

B. El resto del financiamiento se asignará a los partidos políticos que obtengan, al menos el tres punto cinco por ciento (3.5%) de la votación estatal válida en la elección de diputados locales inmediata anterior, conforme lo disponga la ley reglamentaria de la materia.

Es decir, el sistema de repartición del financiamiento público estatal prevé una distribución del diez por ciento (10%) en forma igualitaria entre todos los partidos políticos y el restante noventa por ciento (90%), distribuido únicamente entre aquéllos partidos que hubieren alcanzado al menos el tres punto cinco por ciento de la votación estatal válida en la elección de diputados locales inmediata anterior.

Conviene recordar que en el ejercicio de la libertad de configuración del legislador local a la que hemos aludido, éste debe actuar conforme a criterios de razonabilidad que permitan el pleno ejercicio de los derechos y finalidades de los partidos políticos. En el caso concreto, debe observarse lo previsto por el inciso g), de la fracción IV, del artículo 116 de la Constitución Federal, en el que se prevé que la ley debe garantizar que los partidos políticos reciban equitativamente financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto en los procesos electorales.

Ahora bien, a efecto de pronunciarnos sobre si el sistema de financiamiento previsto por el legislador local se ajustó a criterios de razonabilidad o no, conviene analizar lo que prevé el sistema electoral local en cuanto a este tema.

La Constitución Política del Estado de Morelos prevé que:

1.- Los partidos políticos son entidades de interés público, que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación estatal 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 postulen y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo<sup>13</sup> [artículo 23, fracción I, párrafo primero].

2.- La ley determinará las formas específicas de la intervención de los partidos políticos en los procesos electorales del estado, así como las reglas para su constitución, registro, vigencia y liquidación [artículo 23, fracción I, párrafos segundo y tercero].

<sup>13</sup> "Artículo 23.- (...).

I.- Los partidos políticos son entidades de interés público. Tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación estatal 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 postulen y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

La ley determinará las formas específicas de su intervención en los procesos electorales del estado. Los partidos políticos sólo se constituyen por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales, o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa.

La ley establecerá las reglas para la Constitución, registro, vigencia y liquidación, de los partidos políticos.

(...)"

3.- El financiamiento público estatal se otorgará a partidos políticos que **mantengan su registro** después de cada elección. Dicho financiamiento se repartirá en un diez por ciento (10%) **igual entre todos** los partidos registrados y el noventa por ciento (90%) **restante sólo entre los partidos que obtengan al menos el tres punto cinco por ciento (3.5%) de la votación estatal válida** en la elección de diputados locales inmediata anterior [artículo 23, fracción II, apartado 1), incisos A y B] —impugnado—.

Por su parte, el Código Electoral del Estado de Morelos, prevé que:

1.- Los partidos políticos son entidades de interés público, que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, propiciando la emisión consciente y libre del sufragio; compartir con los organismos electorales la responsabilidad del proceso electoral; contribuir a la integración de la representación estatal y con el carácter de organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulen y mediante el sufragio universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible [artículo 20]<sup>14</sup>.

2.- Es derecho de los partidos políticos **gozar de las garantías y acceder a las prerrogativas** que el Código Estatal Electoral prevé, para que realicen libremente sus actividades [artículo 42, fracción II]<sup>15</sup>.

3.- Los partidos políticos estatales son los que cuentan con registro ante el Instituto Estatal Electoral. Los partidos políticos nacionales son los que cuentan con registro ante el Instituto Federal Electoral y éstos **tendrán reconocimiento en la entidad y podrán participar en las elecciones** estatales, distritales y municipales una vez que entreguen sus documentos ante el Instituto Estatal Electoral [artículos 21 y 22]<sup>16</sup>.

4.- Si un partido político nacional pierde su registro ante el Instituto Federal Electoral, **mantendrá su registro como partido político estatal, siempre que obtenga el tres por ciento (3%) de la votación efectiva** de la elección de diputados de mayoría relativa en el mismo proceso electoral estatal [artículo 35]<sup>17</sup>.

5.- Los **partidos políticos estatales perderán su registro cuando no obtengan cuando menos el tres por ciento (3%) de la votación estatal efectiva** de las elecciones de Diputados electos por el principio de mayoría relativa [artículo 36, fracción I]<sup>18</sup>.

6.- El financiamiento público de los partidos políticos deberá repartirse en un diez por ciento (10%) **igual entre todos** los partidos registrados. El cuarenta por ciento (40%) **de manera igualitaria entre los que hayan obtenido más del tres punto cinco por ciento (3.5%) de la votación**; y el cincuenta por ciento (50%) **restante en proporción a los votos que hubieren obtenido en la elección inmediata anterior, de la cual quedarán excluidos los que no hayan obtenido más del tres punto cinco por ciento (3.5%) de la votación** [artículo 54, fr. I, inciso a)]<sup>19</sup>.

<sup>14</sup> "Artículo 20. Los partidos políticos son entidades de interés público conforme a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la particular del Estado de Morelos y en el presente código; tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, propiciando la emisión consciente y libre del sufragio; compartir con los organismos electorales la responsabilidad del proceso electoral; contribuir a la integración de la representación estatal, y con el carácter de organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulen y mediante el sufragio universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible".

<sup>15</sup> "Artículo 42. Los partidos políticos constituidos conforme a este código tendrán los siguientes derechos:

I. (...).

II. Gozar de las garantías y acceder a las prerrogativas que este código les otorga para realizar libremente sus actividades;

III. (...).

<sup>16</sup> "Artículo 21. Para los efectos del presente código se consideran:

I. Partidos políticos nacionales, aquellos que cuenten con registro ante el Instituto Federal Electoral; y

II. Partidos políticos estatales, aquellos que cuenten con registro otorgado por el Instituto Estatal Electoral del Estado de Morelos".

"Artículo 22.- Los partidos políticos con registro, acreditados ante el Instituto Estatal Electoral, gozarán de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

I. Para que una organización obtenga el reconocimiento como partido político y ejercer los derechos y gozar de las prerrogativas que les son propias se requiere que se constituya y obtenga su registro ante el Instituto Estatal Electoral, con apego a los requisitos y procedimientos que señala este código y el reglamento que emita el Consejo Estatal Electoral para la materia.

II. Los partidos políticos nacionales que hayan obtenido su registro ante el Instituto Federal Electoral y conforme a la ley de la materia, tendrán reconocimiento en la entidad y podrán participar en las elecciones estatales, distritales y municipales, una vez entregados los documentos conducentes ante el Instituto Estatal Electoral, y de conformidad con el artículo 33 del presente código".

<sup>17</sup> "Artículo 35. Si un partido político nacional perdiera el registro en la elección Federal, pero obtuviera al menos el tres por ciento de la votación efectiva de la elección de diputados de mayoría relativa en el mismo proceso electoral estatal, mantendrá por esta razón su registro como partido político estatal.

Habiendo perdido su registro, el partido político deberá hacer entrega de los bienes muebles e inmuebles adquiridos con financiamiento estatal al Instituto Estatal Electoral.

Un partido político estatal que hubiese perdido su registro no podrá solicitarlo de nueva cuenta, sino después de transcurrido otro proceso electoral ordinario".

<sup>18</sup> "Artículo 36. Los partidos políticos estatales perderán su registro por incurrir en alguna de las siguientes causas:

I. Por no haber obtenido cuando menos el tres por ciento de la votación estatal efectiva de las elecciones de Diputados electos por el principio de mayoría relativa;

II. (...).

<sup>19</sup> "Artículo 54. El financiamiento público directo de los partidos políticos se utilizará para:

I. El sostenimiento de actividades ordinarias permanentes:

El monto total del financiamiento público, será el que resulte de multiplicar el total de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el equivalente de hasta un ochenta y cinco por ciento de un día de salario mínimo vigente de la zona económica a la que corresponda en el estado.

El financiamiento público que reciban los partidos políticos con cargo al Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado, deberá repartirse conforme a las siguientes reglas:

a) El 10% de la cantidad total se distribuirá en forma igualitaria entre todos los partidos políticos registrados. El 40% de cantidad total se distribuirá para aquellos partidos que hayan obtenido más del 3.5% de la votación de diputados de mayoría relativa, el cual se distribuirá en forma igualitaria, y el 50% restante de la cantidad total se distribuirá en proporción a los votos que hubieren obtenido en la elección de diputados de mayoría relativa inmediata anterior, de la cual quedarán excluidos aquellos partidos que no hayan obtenido más del 3.5%.

b) (...).

De todo lo anterior se advierte que en el Estado de Morelos los partidos políticos son entidades de interés público, que tienen como **finés**: a) promover la participación del pueblo en la vida democrática; b) contribuir a la integración de la representación estatal; c) como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulen y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo; d) propiciar la emisión consciente y libre del sufragio; e) compartir con los organismos electorales la responsabilidad del proceso electoral y f) contribuir a la integración de la representación estatal.

Asimismo, que dichos partidos políticos tienen derecho a gozar de las garantías y acceder a las prerrogativas que el Código Electoral estatal prevé, para que puedan realizar libremente sus actividades y consecuentemente cumplir con sus **finés**, esto es, **deben contar con los medios** para la realización de sus funciones y fines, entre los que se encuentra el acceso al financiamiento público.

Lo anterior evidencia la importancia de la relación existente entre **medios y fines**, pues sí los partidos políticos tienen acceso a los medios para llevar a cabo sus funciones y consecuentemente lograr la consecución de sus fines, como en el caso lo es el financiamiento público (**medio**), es evidente que cumplirán los **finés** que constitucionalmente tienen asignados.

Conforme a todo lo anterior, en nuestra opinión el sistema electoral de financiamiento previsto por el legislador del Estado de Morelos no es razonable por los siguientes motivos.

El sistema electoral local prevé que para que los partidos políticos tanto nacionales como locales, conserven su registro ante el Instituto Estatal Electoral necesitan obtener un tres por ciento (3%) de la votación total efectiva. Sin embargo, en el sistema para el acceso al financiamiento público, se prevé que aquéllos partidos que no obtengan el tres punto cinco por ciento (3.5%) en la votación inmediata anterior, serán excluidos de la repartición del financiamiento público estatal en los porcentajes de cuarenta por ciento (40%) y cincuenta por ciento (50%) —es decir el noventa por ciento restante (90%) previsto en la Constitución Local— y sólo se les repartirá de manera igualitaria entre todos los partidos el porcentaje de diez por ciento (10%).

En este sentido, al ser los partidos políticos entidades de interés público con funciones y finalidades constitucionalmente asignadas y ante el papel que están llamados a cumplir en la reproducción del Estado constitucional democrático de derecho,<sup>20</sup> resulta necesario que el Estado les asegure las condiciones para su desarrollo, proporcionándoles y suministrándoles el mínimo de elementos que éstos requieran en su acción destinada a recabar la adhesión ciudadana<sup>21</sup>. Por ello, el orden jurídico establece una serie de prerrogativas y derechos de carácter electoral en favor de los partidos políticos para que estén en aptitud de cumplir con sus funciones y fines constitucionales.

Tomando en cuenta lo anterior y situándonos en el caso del Estado de Morelos, conviene preguntarse ¿qué sentido tiene que un partido político que alcance el porcentaje para conservar su registro —tres por ciento (3%) de la votación estatal efectiva—, siga existiendo si no va a gozar de los recursos necesarios —financiamiento público— para llevar a cabo las funciones que constitucionalmente están previstas para este tipo de institutos políticos?

Según el sistema estatal electoral previsto, todos los partidos políticos tendrán acceso a la repartición del diez por ciento (10%) del financiamiento público estatal de manera igualitaria, sin embargo, para acceder a la repartición del noventa por ciento (90%) restante, deberán haber obtenido al menos el tres punto cinco por ciento (3.5%) de la votación estatal efectiva en la elección de diputados inmediata anterior. Este sistema evidentemente transgrede lo dispuesto por los artículos 41, fracción I y 116, fracción IV, inciso g) de la Constitución Federal, pues el hecho de que los partidos políticos que mantengan su registro pero no hayan obtenido la votación necesaria para el acceso a la repartición del 90% del financiamiento público, únicamente tengan acceso a recibir una parte igual del financiamiento estatal (—diez por ciento 10%—), de ninguna manera puede considerarse suficiente y razonable para que lleven a cabo las funciones que constitucionalmente tiene encomendadas, pues prácticamente sería imposible que con un financiamiento tan bajo, los partidos políticos puedan llevar a cabo las funciones que constitucionalmente tienen asignadas. Así, resultaría absurdo que un partido político exista por haber alcanzado el porcentaje de tres por ciento (3%), pero no tenga derecho al acceso al financiamiento público en la parte de repartición del noventa por ciento (90%), pues no llegaría a la consecución de sus fines constitucionalmente previstos.

<sup>20</sup> En la exposición de motivos del decreto de mil novecientos setenta y siete por medio del cual se constitucionalizaron los partidos políticos se expresó lo siguiente: "Elevar a la jerarquía del texto constitucional la normación de los partidos políticos asegura su presencia como factores determinantes en el ejercicio de la soberanía popular y en la existencia del gobierno representativo, y contribuye a garantizar su pleno y libre desarrollo" (énfasis añadido).

<sup>21</sup> Tal como se expresó en la exposición de motivos de la iniciativa presidencial que sirvió de base para la adición del artículo 41 constitucional en mil novecientos setenta y siete.

Este sistema sin lugar a dudas es irrazonable e inequitativo y ello se puede ejemplificar de la siguiente manera: Si un partido político obtuviera el tres punto cuarenta y nueve por ciento (3.49%) de la votación estatal efectiva, mantendría su registro, pero sólo tendría derecho a acceder a la repartición del financiamiento público de manera igualitaria en la parte proporcional del diez por ciento (10%). En cambio, un partido político que obtuviera el tres punto cinco por ciento (3.5%) de la votación estatal efectiva, es decir, sólo una décima más de votación, además de mantener su registro y acceder a la repartición del financiamiento público de manera igualitaria en la parte proporcional del diez por ciento (10%), tendrá acceso a la repartición del noventa por ciento (90%) restante del financiamiento público, el cual se distribuirá en un cuarenta por ciento (40%) de manera igualitaria entre los que hayan obtenido más del tres punto cinco por ciento (3.5%) de la votación; y el cincuenta por ciento (50%) restante en proporción a los votos que hubieren obtenido en la elección inmediata anterior.

Así entonces ¿qué fines quiere lograr el Legislador local con esta diferencia entre el tres por ciento (3%) y el tres punto cinco por ciento (3.5%)?, ¿para que quiere tener partidos políticos existentes por haber alcanzado el tres por ciento (3%), sin que accedan a la repartición del financiamiento público estatal en la parte correspondiente al noventa por ciento (90%)? Definitivamente, no encontramos la razonabilidad de la medida establecida por el Legislador local en la relación medio—fin en la diferencia del punto cinco porcentual (.5%). Este diferencial no comulga con el principio de reparto equitativo, pues no puede haber ninguna exclusión para los partidos políticos que conserven su registro respecto del acceso al financiamiento público, ya que se desvirtuaría la relación medio—fin a la que hemos aludido. Máxime si tomamos en cuenta que nuestra Constitución Federal prevé un modelo de financiamiento eminentemente público a los partidos políticos.

Por todo lo anterior, consideramos que el sistema electoral de financiamiento público previsto en el Estado de Morelos es irrazonable e inequitativo y, consecuentemente inconstitucional, por lo tanto, procede declarar la invalidez del artículo 23, fracción II, apartado 1), incisos A y B de la Constitución Política del Estado de Morelos, que reformado mediante Decreto ochocientos veintitrés, publicado en el Periódico Oficial de esa Entidad Federativa el dieciséis de julio de dos mil ocho.

Por lo expuesto y fundado,

#### SE RESUELVE:

**PRIMERO.** Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

**SEGUNDO.** Se declara la invalidez del artículo 23, fracción II, apartado 1), incisos A y B, de la Constitución Política del Estado de Morelos, que fue reformado mediante decreto ochocientos veintitrés, publicado en el Periódico Oficial de esa Entidad Federativa el dieciséis de julio de dos mil ocho.

**TERCERO.** Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Morelos y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

**Notifíquese;** haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión celebrada el veintiocho de octubre de dos mil ocho. Puesto a votación el proyecto, por mayoría de nueve votos de los señores Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia se resolvió que es procedente y fundada la acción de inconstitucionalidad y declarar la invalidez del artículo 23, fracción II, apartado 1), incisos A y B, de la Constitución Política del Estado de Morelos; los señores Ministros Aguirre Anguiano y Valls Hernández votaron en favor del proyecto, y reservaron su derecho para formular voto de minoría; y el señor Ministro Góngora Pimentel razonó el sentido de su voto.

Firman el Presidente, el Ministro encargado del Engrose y el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

El Ministro Presidente: **Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.**- Rúbrica.- El Ministro Encargado del Engrose: **José Ramón Cossío Díaz.**- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos: **José Javier Aguilar Domínguez.**- Rúbrica.

EL CIUDADANO LICENCIADO **JOSE JAVIER AGUILAR DOMINGUEZ**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de diecinueve fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde a la sentencia de veintiocho de octubre último dictada en la acción de inconstitucionalidad 97/2008, promovida por el Partido del Trabajo, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Jalisco. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a tres de diciembre de dos mil ocho.- Rúbrica.

**CIFRAS en moneda nacional de los fideicomisos en los que la Suprema Corte de Justicia de la Nación participa como fideicomitente.**

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.

CIFRAS EN MONEDA NACIONAL DE LOS FIDEICOMISOS EN LOS QUE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION PARTICIPA COMO FIDEICOMITENTE

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 12 primer párrafo de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se dan a conocer los ingresos, rendimientos, egresos, destino y saldos en moneda nacional de los fideicomisos en los que la Suprema Corte de Justicia de la Nación participa como fideicomitente.

**MOVIMIENTOS DEL 1 DE OCTUBRE AL 31 DE DICIEMBRE DE 2008**

| FIDEICOMISO                                                                                                                                                                                             | SALDOS<br>AL 30 DE<br>SEPTIEMBRE<br>2008 | INGRESOS     |              |               | EGRESOS      |      | SALDOS<br>AL 31 DE<br>DICIEMBRE 2008 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------|--------------|--------------|---------------|--------------|------|--------------------------------------|
|                                                                                                                                                                                                         |                                          | INGRESOS     | RENDIMIENTOS |               |              |      |                                      |
| 4657-4 Pensiones Complementarias para Servidores Públicos de Mando Superior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (1)                                                                            | 196 024 461.26                           | 59 128.12    | (3)          | 4 142 339.39  | 33 554.17    | (6)  | 200 192 374.60                       |
| 11495-2 Pensiones Complementarias Mandos Medios y Personal Operativo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación                                                                                       | 842 753 104.68                           |              |              | 17 885 774.36 | 51 891.94    | (7)  | 860 586 987.10                       |
| 14210-5 Plan de Prestaciones Médicas Complementarias y de Apoyo Económico Extraordinario a los Empleados del Poder Judicial de la Federación                                                            | 106 743 742.97                           | 661 040.35   | (4)          | 2 259 241.92  | 779 907.30   | (8)  | 108 884 117.94                       |
| 14211-3 Administración de los Recursos Productos de la Venta de Publicaciones de la Suprema Corte para el Financiamiento de Nuevas Publicaciones y Cualquier Proyecto de Interés para el Fideicomitente | 58 033 341.50                            | 6 518 121.90 | (5)          | 1 302 798.21  | 87 118.90    | (9)  | 65 767 142.71                        |
| 14348-9 Remanentes Presupuestarios del año de 1998 y anteriores                                                                                                                                         | 610 096 185.65                           |              |              | 12 905 371.18 | 23 000.01    | (10) | 622 978 556.82                       |
| 2125 Fondo Nacional para el Fortalecimiento y Modernización de la Impartición de Justicia (FONDO JURICA)                                                                                                | 632 825 870.00                           | (2)          |              | 12 998 706.09 | 1 264 086.00 | (11) | 644 560 490.09                       |

(1) El Fideicomiso cambia de nombre por operar exclusivamente con recursos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a partir del 04 de Diciembre de 2008.

(2) El patrimonio inicial se integra por \$300,000,000.00 que aporta la Suprema Corte de Justicia de la Nación y \$300,000,000.00 del Gobierno Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en Diciembre de 2007 y Enero de 2008 respectivamente.

(3) Ingresos por renta de espacios de máquinas expendedoras.

(4) Reintegros de ayudas no utilizadas y cuotas de recuperación.

(5) Venta de CD's y publicaciones, material bibliohemerográfico y artículos promocionales.

(6) Pago de pensiones mensuales vitalicias complementarias a las otorgadas por el ISSSTE a los funcionarios que se jubilen o retiren anticipadamente de acuerdo con la ley del ISSSTE que hayan laborado en la Suprema Corte de Justicia de la Nación y pago de comisiones bancarias por administración.

(7) Pago de pensiones mensuales vitalicias complementarias a las otorgadas por el ISSSTE a los servidores públicos que se jubilen o retiren anticipadamente de acuerdo con la ley del ISSSTE que hayan laborado en la Suprema Corte de Justicia de la Nación y comisiones bancarias por administración.

(8) Pago de gastos médicos extraordinarios al personal de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de conformidad con el Acuerdo General de Administración III/2006 y comisiones bancarias por administración.

(9) Impuestos por Programa de Estímulo Económico y comisiones bancarias por administración.

(10) Comisiones bancarias por administración.

(11) Comisiones bancarias por administración, honorarios profesionales y pago de impuestos.

NOTA: El destino de los Fideicomisos corresponde a la denominación de los mismos

México, D.F., a 12 de enero de 2009.- El Oficial Mayor de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **Jorge Sierra García de León**.- Rúbrica.