

PODER JUDICIAL
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada en la Acción de Inconstitucionalidad 4/2009, promovida por el Partido del Trabajo.

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 4/2009.

PROMOVENTE: PARTIDO DEL TRABAJO.

MINISTRO PONENTE: JUAN N. SILVA MEZA.

SECRETARIO: JOSE FRANCISCO CASTELLANOS MADRAZO.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día veintisiete de abril de dos mil nueve.

VISTOS; y,

RESULTANDO:

PRIMERO. Por escrito recibido el doce de enero de dos mil nueve, en el domicilio particular de la persona autorizada para recibir promociones de término, fuera del horario de labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Alberto Anaya Gutiérrez, Alejandro González Yáñez, Rubén Aguilar Jiménez, Ricardo Cantú Garza y Pedro Vázquez González, en su calidad de integrantes de la Comisión Coordinadora Nacional del Partido del Trabajo, promovieron acción de inconstitucionalidad solicitando la invalidez de la norma que más adelante se señala, emitida y promulgada por las autoridades que a continuación se precisan:

AUTORIDADES RESPONSABLES:

1. Legislatura del Estado de Querétaro.
2. Gobernador del Estado Libre y Soberano de Querétaro de Arteaga.

NORMA CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA:

1. Decreto 8637 publicado en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro, denominado "La Sombra de Arteaga", el trece de diciembre de dos mil ocho, mediante el cual la Quincuagésima Quinta Legislatura del Estado de Querétaro reformó la Ley Electoral del Estado de Querétaro.

SEGUNDO. Los conceptos de invalidez esgrimidos por el Partido promovente son en síntesis los siguientes:

1. Que el artículo 31, fracción II, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, vulnera la capacidad de auto-organización y autonomía de los partidos políticos, garantía otorgada por su calidad de entes de interés público, pues se pretende establecer disposiciones que limitan y vulneran diversos preceptos constitucionales en virtud de la reforma emitida por el legislador del Estado de Querétaro, pues en la reforma señalan que las asociaciones políticas no podrán celebrar los convenios necesarios para confederarse, aliarse, unirse o incorporarse de manera permanente o transitoria con los Partidos Políticos.

Se vulnera también la capacidad de auto-organización de ciudadanos que integran las asociaciones y partidos políticos, violando los artículos 9, 35 y 36 de la Constitución Federal, en cuanto al derecho de asociación y autogestión.

La norma impugnada coarta la libertad política de los partidos, viola los principios de certeza, de autonomía partidista, de libertad política y de asociación, porque limitan de manera arbitraria las posibilidades que tienen distintas fuerzas políticas de concurrir unidas, acumulando sus activos políticos, en un proceso electoral bajo la forma que convengan.

Por otro lado, el precepto señalado de inconstitucional vulnera las garantías consagradas en el artículo 14 constitucional, toda vez que con la reforma adquiere alcances que transgreden de forma retroactiva derechos políticos adquiridos, como lo es el de la libre asociación, que incluso tiene la naturaleza jurídica de ser una garantía individual; en efecto, transgrede de forma retroactiva la garantía a la libre asociación y derecho que los ciudadanos tenían antes para celebrar convenios de asociación política, como se puede constatar antes de la entrada en vigor de la reforma impugnada, e incluso antes de la penúltima reforma electoral de dos mil ocho, en la que las asociaciones y Partidos Políticos podrían celebrar los multicitados convenios de participación política para unirse o asociarse, lo cual con la reforma se pretende eliminar; esto es, hay una clara afectación retroactiva de derechos ya adquiridos y ganados, que se ejercían hasta antes de la reforma publicada el trece de diciembre de dos mil ocho.

2. Que el artículo 121, párrafos segundo y tercero, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, es ilegal pues establece una restricción al derecho de asociación; es decir, nadie podrá ser designado como representante de casilla si es electo como funcionario de esta (aun cuando hubiese renunciado al cargo de funcionario de casilla), lo cual es inconstitucional por afectar el contenido esencial del derechos fundamentales de asociación; asimismo, dicho artículo prevé que cuando alguien sea nombrado como representante del partido político, éste tendrá que renunciar a dicho cargo si es nombrado funcionario de casilla, es decir, esta disposición impone imperativamente la obligación de realizar dicho encargo, aún en contra de sus ideologías y principios respecto al partido del que forma parte.

Este requisito es ilegal, por ser una calidad que afecta el contenido esencial del derecho de asociación, pues la libertad política prevista en los artículos 9o. y 35, fracción III, constitucionales, implica que cualquier persona tiene derecho de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país, con lo cual es claro que se coarta la libertad de los ciudadanos de ejercer el derecho de establecer la forma o calidad bajo la cual tomará parte en los asuntos políticos del país; en razón de que a pesar de que renuncie al encargo de funcionario de casilla, tanto el partido político como el ciudadano, estarán impedidos el primero a ser representado por quien éste designe y el segundo a hacer uso de su facultad de decidir con libertad la calidad con la que pretende tomar parte en los asuntos políticos del país, por lo que resulta inválido establecer una norma que impida a los ciudadanos representar a los institutos políticos por el hecho de haber sido designado funcionario de casilla, aún cuando el ciudadano renuncie a dicho encargo, y además aunque hubiese sido nombrado primeramente como representante de partido político antes que funcionario de casilla, el ciudadano debe de renunciar a dicho nombramiento y cumplir forzosamente con el de funcionario de casilla; la cual no es razón suficiente para negarse su derecho de asociación, contenido en el numeral 9o. de nuestra carta magna.

Además, se vulnera la fracción III del artículo 35 de la Constitución Federal, el cual propicia el pluralismo político y la participación ciudadana en los asuntos políticos del país, por lo que limitar tal facultad constitucional, impediría la libertad de participar en las elecciones en la forma y términos que éste libremente elija, con lo cual el derecho de asociarse quedaría socavado.

3. Que los artículos 36, fracción II, 39 y 40 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, violentan la base establecida en el inciso h) del artículo 116 constitucional, en la que se establecen 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.

4. Que los artículos 50, 51, 52, 53 y 54 del ordenamiento impugnado, dejaron de observar el régimen de competencias previsto en la Constitución Federal, al pretender regular materias exclusivas del ámbito federal, invadiendo de manera particular la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión.

El artículo 179 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro impide a los partidos políticos participantes en una coalición recibir sus prerrogativas de Radio y Televisión, lo que coarta su derecho a acceder a dicha prerrogativa, generando inequidad entre los partidos coaligados y los que no participen en el proceso electoral bajo esa modalidad, lo que resulta contrario a los artículos 41, fracción I y 116, fracción IV, constitucionales.

Dicha violación produce inequidad respecto a quien no se coaliga y los partidos que se coaligan, al crear una diferencia, pues la naturaleza de una coalición es la suma de fuerzas y no su disminución, como la norma impugnada lo establece.

5. Existe violación a lo previsto en el artículo 116, fracción IV, inciso e), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al incumplir con lo establecido en el artículo Sexto Transitorio de la reforma constitucional de trece de noviembre de dos mil siete, toda vez que en la Ley del Estado no se establecen disposiciones tendientes a prohibir la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa; además, se puede apreciar de la simple lectura de la legislación, que no se establece modelo, sistema o disposición alguna para el recuento de votos.

TERCERO. El promovente estima infringidos los preceptos 1o., 9o., 14, 16, 17, 28, cuarto párrafo, 35, fracción III, 36, 41, primer párrafo, fracciones III y V, 73, fracción XVII, 116, fracción IV, incisos a), b), e), h), i), 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CUARTO. Mediante proveído de trece de enero de dos mil nueve, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, a la que correspondió el número 4/2009 y, por razón de turno, designó al Ministro Juan N. Silva Meza, para que actuara como instructor en el procedimiento.

Por auto de catorce de enero siguiente, el Ministro instructor admitió la acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista al Congreso y al Gobernador del Estado de Querétaro, para que rindieran sus respectivos informes.

QUINTO. Al rendir su informe, el Titular de Poder Ejecutivo del Estado de Morelos adujo en síntesis:

1. Es cierto el acto atribuido, consistente en la promulgación y orden de publicación, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado "La Sombra de Arteaga", número 68, de trece de diciembre de dos mil ocho, la Ley que reforma la Ley Electoral del Estado de Querétaro; acto que se realizó de conformidad con lo dispuesto en el artículo 22, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Querétaro.

SEXTO. Por su parte, el Congreso del Estado de Querétaro, al rendir su informe, manifestó lo siguiente:

1. El artículo 31, fracción II, de la Ley que reforma la Ley Electoral del Estado de Querétaro, no violenta el derecho de asociación, como garantía individual, consagrado en los artículos 1, 9 y 14 de la Constitución Federal, toda vez que de ninguna manera se está restringiendo el derecho del individuo de asociarse con un partido o con una asociación política, sino por el contrario se respeta al establecerse en los artículos 24 y 29 de la ley impugnada, que los partidos y las asociaciones políticas son formas de organización de la ciudadanía.

El derecho de asociación es una garantía que otorga la Constitución Federal al individuo y no a una institución, como lo es la asociación política, por tal motivo es que a dicho derecho se le denomina garantía individual; por tanto, en caso de que se quiera impugnar la violación de la garantía individual de asociación, el Partido del Trabajo carece en todo momento de legitimación procesal, toda vez que no es el titular del derecho, es decir, para poder impugnar la violación de una garantía individual, es necesario que la normatividad afecte la esfera jurídica como individuo integrante de la sociedad y el Partido del Trabajo no es un individuo, sino una institución política, la cual es regulada por una ley específica denominada Ley Electoral.

2. La legislación electoral vigente en esa Entidad, regula en sus artículos 8 y 9, los derechos y obligaciones político-electorales de los ciudadanos, específicamente la forma en que los ciudadanos ejercen su derecho al voto, por lo que en ningún momento se está violentando los artículos 35,36 y 41 de la Constitución Federal.

La apreciación del promovente, en cuanto a que la norma impugnada vulnera la capacidad de autonomía y gestión de los partidos políticos involucrados, pues la misma pretende ir más allá de las disposiciones estatutarias, limitándolas o modificándolas según sea el caso, es errónea; lo anterior porque la legislación en cualquier materia, incluida la electoral, se encuentra por encima de las disposiciones internas de los partidos políticos, atendiendo al principio elemental de jerarquía de las normas.

3. Los argumentos vertidos para señalar la invalidez del artículo 121 de la Ley Electoral del Estado, no encuadran en la supuesta violación al derecho de asociación, toda vez que no guarda relación alguna ese derecho, puesto que responde a una naturaleza distinta al derecho de los partidos políticos o asociaciones políticas para nombrar o acreditar representantes, aunado a que la propia ley electoral señala que éstos deben estar integrados por ciudadanos, lo que tutela el derecho de asociación como garantía individual y no para entes o personas morales.

Por otra parte, al establecerse en la Ley Electoral la prohibición a los partidos políticos o coaliciones, de acreditar como sus representantes a aquellos ciudadanos que hubiesen resultado nombrados para integrar las mesas directivas de casilla, aún y cuando éstos declinaran o renunciaran para ejercer la función como integrantes de las mismas, es con el único fin de anteponer la importancia de ser integrante de una mesa directiva de casilla, a ser representante de partido político en una mesa directiva de casilla.

4. Se advierte del escrito de demanda la petición de invalidez de los artículos 36, fracción II, 39 y 40, de la ley impugnada; sin embargo, el quejoso realiza una interpretación literal tanto de los preceptos combatidos, como del artículo constitucional con el que se cotejan, desprendiéndose de ello que se parte de una premisa falsa y en consecuencia, arriba a una conclusión falsa. Lo anterior es así, porque el quejoso pasa desapercibido que el artículo 36, fracción II, de la Ley Electoral, establece la figura de financiamiento privado, la cual contempla según el artículo 39 del mismo ordenamiento, dos rubros a saber: las cuotas de afiliados y las donaciones que pueden ser no sólo de afiliados, sino de cualquier persona, de tal suerte que lejos de contradecir el numeral 116, fracción IV, inciso h, de la Constitución Federal, se contempla de manera armónica en una interpretación sistemática con los numerales que se tildan de inconstitucionales, pues el texto constitucional precisa que el monto máximo que tengan las aportaciones de sus simpatizantes no excederá del tope de gastos de campaña, sin que se considere esta limitante para las donaciones, pues el límite de las mismas se contempla en el tercer párrafo del artículo 39 de la Ley Electoral.

Aunado a lo anterior, los demandantes no efectúan ninguna argumentación o razonamiento en cuanto a que el artículo 40 de la Ley Electoral viola lo dispuesto por el artículo 116 constitucional.

5. Es infundada la reclamación de invalidez del sexto párrafo del artículo 179 de la Ley Electoral, puesto que los promoventes hacen una interpretación errónea del artículo impugnado, manifestando que de acuerdo a lo que ellos entienden, no existe una distribución equitativa de las prerrogativas o incluso que no existe certeza sobre como se asignarán las mismas cuando dos partidos se coaligan, haciendo caso omiso al principio general de derecho de que donde la ley no distingue no se debe distinguir. Sin embargo, es importante mencionar que el demandante no hizo un análisis completo de la Ley Electoral, puesto que si hubiera leído en su totalidad la ley, se percataría que el artículo 175 prevé en el inciso h, la forma en la cual los partidos que se coaligan ejercerán sus prerrogativas.

Por otro lado, los aspectos relativos al acceso de los partidos políticos a la radio y televisión, como lo menciona el promovente, están previstos en los artículos 50 al 54 de la Ley Electoral, así como la forma para acceder a ellos; estas disposiciones se ajustan a lo previsto por la Constitución Federal y el Código Federal de Procedimientos Electorales, por lo que en ningún momento se está violentando el pacto federal, solamente se establecen lineamientos generales a seguir, para dar cumplimiento a dicho pacto.

Lo anterior lleva a concluir que el hecho de que este órgano legislativo, al ejercer la facultad que le confiere el artículo 116, fracción IV, inciso i, de la Constitución Federal, expida disposiciones en materia electoral en lo relativo al acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación, como radio y televisión, no significa que al hacerlo legisle en esa materia.

6. Finalmente, lo establecido por el artículo sexto transitorio de la reforma constitucional de trece de noviembre de dos mil ocho, fue cabalmente cumplido por la Legislatura del Estado de Querétaro, al aprobar el cinco de marzo la Ley que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, publicada el once de abril de dos mil ocho.

Cabe señalar que la Ley Electoral vigente sí contiene la prohibición gremial o corporativa en los partidos políticos, concretamente en el artículo 162, segundo párrafo. De igual forma, las leyes vigentes prevén los mecanismos para el desahogo de los recuentos administrativos y jurisdiccionales, concretamente en los artículos 150 y 153 de la Ley que reforma la Ley Electoral del Estado de Querétaro, así como el 120 de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Querétaro.

SEPTIMO. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al emitir su opinión, manifestó en síntesis lo siguiente:

1. Consideró que el artículo 31, fracción II, contrariamente a lo aducido por el actor, es constitucional, por las siguientes razones:

En primer lugar, señaló que el artículo cuestionado en sí mismo no puede considerarse como inconstitucional, puesto que en modo alguno prohíbe, restringe o limita derecho alguno de las asociaciones políticas o de los ciudadanos que las conforman.

Opinó que el precepto legal cuestionado únicamente establece la posibilidad o derecho de las asociaciones políticas de unirse o aliarse con otras asociaciones políticas y, en su concepto, no se encuentra en dicho artículo impedimento o prohibición alguna para la unión de tales asociaciones con los partidos políticos, en consecuencia, consideró que la norma jurídica contenida en el precepto cuestionado, por sí mismo, no adolece de la inconstitucionalidad que pretende el partido actor.

Que no concuerda con el argumento del actor, en el sentido de que la reforma vulnera lo establecido en el artículo 34 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, puesto que, en primer lugar, la inconstitucionalidad de una ley debe evidenciarse a partir de la contradicción o vulneración de preceptos constitucionales, no a partir de la contradicción que pudiera existir con otro ordenamiento legal, aunque se trate de disposiciones de carácter federal, en ese sentido señaló que la circunstancia fáctica y legal de que con anterioridad a la reforma sí se establecía, en forma literal la posibilidad de que las asociaciones se aliaran o unieron con los partidos políticos, no quiere decir que esté prohibida dicha unión.

No obstante, señaló que si al precepto impugnado se le diera la lectura sugerida por el actor, de que con anterioridad a la reforma estaba permitida en forma expresa la unión entre partidos políticos y asociaciones políticas, y que, en la nueva disposición, ya no se contempla esa posibilidad, para estimar que se trata de una limitante, en esa hipótesis sí se podría hablar de una inconstitucionalidad del precepto cuestionado, al restringir el derecho de asociación, tanto de las asociaciones políticas como de los partidos políticos.

No emitió opinión respecto del argumento del Partido del Trabajo relativo a la supuesta aplicación retroactiva de la ley, por vulnerar derechos adquiridos, porque no se trata de un tema exclusivo del derecho electoral que amerite su opinión técnica.

2. Señaló que en su concepto los párrafos segundo y tercero del artículo 121 del ordenamiento impugnado serían inconstitucionales, por las siguientes razones:

Que de conformidad con el artículo 36, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es obligación de los ciudadanos realizar las funciones electorales que le sean encomendadas; sin embargo, el artículo 35, fracción III, de la propia Constitución consagra, a su vez, como una prerrogativa de los ciudadanos, el asociarse libre e individualmente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país, incluso para acceder a cargos del gobierno, es precisamente a través de los partidos políticos, que el cumplimiento de una obligación ciudadana no puede exigirse a costa del detrimento de derechos fundamentales.

Que si la norma cuestionada no permite que el ciudadano ejerza su facultad de elegir entre el cumplimiento de una obligación y el ejercicio de un derecho fundamental, en su concepto de esta sala se estaría vulnerando la libertad ciudadana de asociación referida.

3. Que en su concepto, los artículos 39 y 40 del ordenamiento impugnado no adolecen de inconstitucionalidad, puesto que en modo alguno contravienen lo dispuesto en el artículo 116 Constitucional, ya que únicamente regulan el primero de ellos el monto máximo que por concepto de donaciones pueden recibir los partidos políticos.

Sin embargo, a su juicio el problema estriba en el artículo 36, fracción II, el cual es frontalmente contraventor de lo establecido en el artículo 116, fracción IV, inciso h), de la Constitución Federal, que establece como obligatorio para las legislaturas de los estados el tope máximo que, como financiamiento privado, pueden recibir los partidos políticos, el cual consiste en el diez por ciento del tope de gastos de campaña que se determine para la elección de gobernador, en esa tesitura consideró que si el artículo de referencia establece como límite de uno de los rubros de financiamiento privado, como es el apoyo de simpatizantes, el noventa y nueve por ciento del financiamiento público, es evidente la inconstitucionalidad de dicho precepto.

4. En su opinión manifestó que el párrafo sexto del artículo 179 del ordenamiento impugnado, es constitucional, por las siguientes razones:

Porque dicho dispositivo en modo alguno suprime o limita las prerrogativas a las que se refiere el actor, las cuales podrán otorgarse a los partidos políticos, en los términos que establece la propia legislación estatal, según sus respectivas características y modalidades, al margen de que estén coaligados o no; lo anterior toda vez que la circunstancia metodológica y de control que se establece en el artículo cuestionado, en el sentido de que a las coaliciones se les tratará como un solo partido, en modo alguno conlleva suprimir el otorgamiento de esas prerrogativas a los partidos coaligados, ni una limitación por el sólo hecho de que se les considere como un solo partido al momento de coaligarse.

En su concepto, no se ve, como lo pretende el actor, la manera en la cual se limitarían las prerrogativas de referencia, por el hecho de considerar a los partidos políticos coaligados como un solo partido, pues en modo alguno se establecen límites o restricciones por esa sola circunstancia.

Consideró que las restricciones o limitantes a dichas prerrogativas no nacen ni se hacen presentes, por el tratamiento que se da a los partidos coaligado como si se tratara de uno solo, pues en todo caso esos institutos políticos tienen prerrogativas que se otorgan según las modalidades diseñadas en la propia legislación local, como lo autoriza la ley fundamental.

Señaló que la suma del financiamiento o de los tiempos en la radio y televisión, como lo pretende el actor, sólo está limitada por los topes, límites y características propias que, al respecto, establecerían la propia constitución y las disposiciones respectivas de la legislación local, pero nunca por el hecho de tratar a las coaliciones, para efectos de control como un solo partido.

Por otra parte, señala en su opinión que el considerar a las coaliciones como un solo partido, tampoco violenta o invade esferas de competencia con la materia federal, pues dichos representantes funcionarán ante la autoridad administrativa electoral estatal, por lo que hace a las elecciones locales, aun cuando alguno de los partidos coaligados sea un partido político nacional.

Opinó que la disposición establecida en el artículo 41 de la Constitución Federal, en el sentido de que en materia de radio y televisión la administración de los tiempos del Estado corresponde exclusivamente al Instituto Federal Electoral, nada tiene que ver con que en la aplicación de esos tiempos en el ámbito local, se considere a las coaliciones como un solo partido pues, como ya se dijo, no se está limitando o coartando dicha prerrogativa a los partidos coaligados.

5. Por último, señaló que en el quinto concepto de invalidez, el partido demandante alega la inconstitucionalidad de la reforma, porque no se previó, por un lado la prohibición de hacer uso de las organizaciones gremiales y, por otro, el recuento de votos.

Al respecto, opinó que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se ha pronunciado en el sentido de que procede alegar omisiones legislativas cuando se trata de deficiencia en los preceptos impugnados, mas no en la ausencia de los mismos y que en el caso, el actor aduce una omisión total respecto de la prohibición de hacer uso de organizaciones gremiales y de recuentos de votos, por tanto, no existe base para que, al respecto, se emita alguna opinión técnica especializada que pueda dar luz en un tema sobre el que ya se ha pronunciado la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

OCTAVO. El Procurador General de la República, al emitir su opinión, manifestó en síntesis lo siguiente:

1. La circunstancia de que no se establezca literalmente en el artículo 31, fracción II, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro que las asociaciones políticas se pueden unir a un partido político, no implica que se haya eliminado su derecho de asociación a tales entidades políticas, pues si el precepto 33 del mismo ordenamiento, en su fracción III, determina que dentro de las obligaciones de las asociaciones políticas, se encuentra la de registrar ante el Consejo General del Instituto Electoral local, los convenios necesarios para confederarse, aliarse, unirse o incorporarse de manera permanente o transitoria con otras asociaciones políticas registradas ante el Instituto Electoral estatal o con un partido político, es inconcuso que no se ha limitado su derecho a confederarse con partidos políticos, como lo pretende hacer valer el partido político accionante.

2. En cuanto al párrafo segundo impugnado, del artículo 121 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, señaló que sólo mediante la regulación de los medios por los que se obtendrá un sufragio claro y transparente se garantiza la existencia y permanencia de los partidos políticos, así como su objeto principal, consistente en ser el medio idóneo por el que los gobernados pueden acceder al poder público, por lo que si el legislador estableció los requisitos necesarios para que se mantenga una jornada electoral transparente y si para ello es menester quitar el nombramiento de partido al funcionario designado para integrar una mesa de casilla, es inconcuso que el funcionario designado no puede ser juez y parte del desarrollo de una elección; por lo tanto, no existe razón bastante para argumentar que prevalece el derecho de asociación sobre los derechos de la población general de obtener mediante el sufragio los representantes que la mayoría elige mediante la elección directa.

Por lo tanto, si en las disposiciones emitidas por el legislador se da preferencia a la obligación constitucional de los ciudadanos de ser funcionario de casilla y tomamos en cuenta que las obligaciones emitidas por aquel deben estar sujetas a criterios razonables que busquen que los partidos políticos cumplan con los fines previstos en la norma fundamental, como son el que dichas entidades sean el medio para promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuyan a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos hagan posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, es inconcuso que no puede declararse por tal razón inconstitucional un precepto legal.

En consecuencia, es acorde a la Constitución Federal, el precepto impugnado en la parte que precisa que “los partidos políticos o coaliciones no podrán acreditar como sus representantes a aquellos ciudadanos que hubiesen resultado nombrados para integrar las mesas directivas de casilla”.

Sin embargo, en cuanto a la parte final del segundo párrafo del referido artículo 121 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, en lo referente a que el funcionario de casilla designado no podrá ser representante de un partido, aun cuando hubiese renunciado al cargo conferido por el instituto, señaló que si bien es cierto que la restricción para ser representante de partido encuentra razón de ser en una función electoral clara y transparente, que sea el reflejo de la voluntad de los ciudadanos, ella desaparece en el momento en que el motivo de impedimento queda sin efecto, en virtud de la renuncia por parte del ciudadano designado por el Instituto Estatal Electoral para desempeñar el cargo conferido, por lo que al no existir motivo de impedimento no existe razón alguna para que se siga actualizando la imposibilidad para desempeñarse como representante del partido, máxime si el ciudadano cumple con los requisitos necesarios para desempeñar el cargo de representante de partido, consistente en estar inscritos en la lista nominal del partido del que es simpatizante.

Por ende, debe declararse fundado el argumento vertido por el partido accionante, consistente en que resulta violatorio del derecho de asociación, la circunstancia de que subsista el impedimento para que una persona pueda desempeñarse como representante de partido, aún y cuando haya renunciado al cargo conferido por el Instituto Estatal Electoral, relativo al nombramiento para integrar mesas directivas de casilla.

3. En cuanto a los artículos impugnados 36, 39 y 40, señaló que de la confronta del contenido de dichos artículos, con el de los diversos numerales 44 a 49, 213 fracciones I, III, IV, VI; 214, fracciones II y III; 215, fracción I, 220, fracción II y 222, todos de la Ley Electoral impugnada, se advierte que son acordes con lo previsto en el artículo 116, apartado IV, inciso h), de la Constitución Federal, razón por la cual, al no existir contraposición, no es factible declarar las normas impugnadas como inconstitucionales.

Por otra parte, es de señalarse que el mandato constitucional previsto en el artículo 41, fracción II, de la Ley Fundamental establece que la ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

En consecuencia, el artículo 36, en su fracción II, de la Ley que reforma la Ley Electoral de Querétaro al prohibir que el financiamiento privado exceda el noventa y nueve por ciento del público, satisface la obligación suprema de que prevalezcan los recursos públicos a los privados; así, los numerales analizados, contrario a lo sostenido por el partido accionante, sí prescriben la base suprema que prohíbe que la suma de las aportaciones de los simpatizantes de un partido político exceda el diez por ciento del tope de gastos de campaña que se determine para la elección de gobernador; de igual forma prevé procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuentan los partidos políticos, y señala sanciones por el incumplimiento de las disposiciones sobre la materia.

4. El partido accionante señala que el sexto párrafo del artículo 179 de la Ley impugnada es inconstitucional, pues contradice lo previsto en el artículo 116, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Deviene infundado el concepto de invalidez, en cuanto a que la norma impugnada propicia la invasión de facultades exclusivas de la Federación. Al respecto señala que la fracción III, del artículo 41, de la Carta Magna, establece que tratándose de los medios de comunicación, los partidos políticos tendrán derecho al uso de ellos de manera permanente, además reconoce al Instituto Federal Electoral como única autoridad para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión, en las estaciones y canales de cobertura destinados a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales.

Por su parte, de los artículos 50 a 54 de la Ley Electoral impugnada, se advierte que se excluye de su regulación a los medios de comunicación antes indicados. Es de destacarse que respecto de los restantes medios de comunicación, el Instituto Electoral de Querétaro queda facultado para celebrar convenios, garantizándose, para tal efecto, que las tarifas que se cobren no sean superiores a las comerciales e iguales para todos los partidos políticos, y prohibiéndose obsequiarles espacios, lo cual no violenta los mandatos supremos en materia electoral.

Señaló, que el partido actor aduce que el artículo 179 de la Ley impugnada no otorga un porcentaje igualitario para las coaliciones, al contrario, lo reduce al establecer que en cuanto al tiempo de acceso a los medios de comunicación, las coaliciones disfrutarán como si se tratara de un solo partido. Al respecto, resultan fundados tales argumentos, puesto que los partidos políticos cuentan con el derecho igualitario consignado en la ley para que todos los partidos políticos puedan llevar a cabo la realización de sus actividades ordinarias y las relativas a la obtención del sufragio universal, atendiendo a las circunstancias propias de cada partido, de manera tal que cada uno cuente con el mismo tiempo en radio y televisión, circunstancia que deriva de su sola calidad de partidos políticos como entidades de interés público, prerrogativa que no puede ser coartado o limitado por su participación en una coalición.

En efecto, si bien la legislación local permite a los partidos políticos coaligarse para efectos de conveniencia electoral, ya que en principio, precisamente al representar determinada ideología, participan por sí solos en el proceso electoral, situación que no implica el que dejen de ser partidos políticos, por el hecho de coaligarse con el fin de postular candidaturas comunes a puestos de elección popular y como consecuencia dejen de tener acceso a los tiempos en radio y televisión que les corresponde para difundir sus ideales y obtener la preferencia del electorado mediante el voto, en las mismas condiciones que los partidos políticos que no se coaligaron, pues aun cuando decidieron coaligarse, sus derechos quedan intocados, habida cuenta de que la coalición es la unión temporal de dos o más partidos políticos con el fin de postular candidatos en común, sin que ello pueda interpretarse que con la mencionada alianza se forme un nuevo partido político o que las prerrogativas de las instituciones políticas se vean limitadas por ese hecho.

5. En cuanto a la existencia de una violación al artículo Sexto Transitorio del Decreto Publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece de noviembre de dos mil siete, que contiene reformas constitucionales en materia electoral, señaló que debe declararse infundado el concepto de invalidez vertido por el partido accionante, en virtud de que la norma impugnada sí cumple con el mandato constitucional establecido en dicho precepto transitorio, en relación con el diverso 116, fracción IV, inciso e), de la Constitución Federal.

6. El partido accionante aduce que la Ley que Reforma la Ley Electoral del Estado de Querétaro carece de un modelo, sistema o disposición para el recuento de votos; no obstante, se advierte que en los artículos 150 y 153 de la norma impugnada, se establece un sistema de recuento de votos, además, en complemento al sistema de recuento se encuentran los artículos 115 a 120 de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral de Querétaro.

NOVENO. Recibidos los informes de las autoridades y las opiniones de la Sala Superior del Tribunal Electoral y del Procurador General de la República, formulados los alegatos y encontrándose instruido el procedimiento, se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. El 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 en los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 68, último párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, toda vez que en ella se plantea una posible contradicción entre diversos artículos de la Ley Electoral del Estado de Querétaro y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO. La demanda de acción de inconstitucionalidad fue presentada de manera oportuna, de acuerdo con el siguiente razonamiento.

El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, dispone:

"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 impugnado sean "publicados en el correspondiente medio oficial. Si "el último día del plazo fuese inhábil, la demanda "podrá presentarse al primer día hábil siguiente.

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

Conforme al precepto antes transcrito, el cómputo respectivo debe hacerse a partir del día siguiente al en que se publicaron los preceptos impugnados, considerando todos los días como hábiles.

El Decreto que contiene los artículos materia de estudio fue publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro, denominado "La Sombra de Arteaga", el trece de diciembre de dos mil ocho, por lo que es a partir del día siguiente que debe hacerse el cómputo respectivo.

Tomando en cuenta la fecha de publicación, resulta que el plazo de treinta días para la impugnación de las referidas reformas culminó el doce de enero del año en curso; por tanto, si la demanda se presentó a las veintidós horas con diez minutos del doce de enero de dos mil nueve, en el domicilio particular de la persona autorizada para recibir promociones de término, fuera del horario de labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe considerarse promovida dentro del plazo legal correspondiente.

TERCERO. A continuación conviene analizar, si a juicio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, efectivamente los promoventes están facultados para suscribir la presente demanda de acción de inconstitucionalidad y, posteriormente, ocuparse de los cuestionamientos que invoca la autoridad demandada sobre el particular.

Los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Federal y 62, último párrafo, de su Ley Reglamentaria, disponen:

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS:

"ARTICULO 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 otorga el registro. (...)"

LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTICULO 105 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS:

"ARTICULO 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 "contra las leyes electorales, además de los "señalados 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 artículos 11 de este "ordenamiento."

De conformidad con los artículos transcritos, los partidos políticos con registro podrán ejercer la acción de inconstitucionalidad, para lo cual deben satisfacer los siguientes extremos:

- a) que el partido político cuente con registro definitivo ante la autoridad electoral correspondiente;
- b) que el partido político promueva por conducto de su dirigencia (nacional o local según sea el caso);
- c) que las leyes impugnadas sean de naturaleza electoral; y,
- d) que quien suscriba a nombre y en representación del partido político cuente con facultades para ello.

En el caso del Partido del Trabajo, es un Partido Político Nacional con registro ante el Instituto Federal Electoral, según certificación expedida por el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, visible a foja 218 del expediente.

Por otra parte, según la certificación también expedida por el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, visible a foja 217 del expediente, se hace constar que Alberto Anaya Gutiérrez, Alejandro González Yáñez, Rubén Aguilar Jiménez, Ricardo Cantú Garza y Pedro Vázquez González, son miembros de la Comisión Coordinadora Nacional del propio partido político.

Por otra parte, los artículos 43 y 44 de los Estatutos Generales del Partido del Trabajo, establecen que la Comisión Coordinadora Nacional cuenta con facultades para representar al partido ante cualquier autoridad y, particularmente, para interponer las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral que estime pertinentes.

Dichos preceptos literalmente establecen lo siguiente:

"Artículo 43. La Comisión Coordinadora Nacional "se integrará con nueve miembros que se elegirán "en cada Congreso Nacional ordinario y será la "representación política y legal del Partido del "Trabajo y de su dirección Nacional. Deberá ser "convocada por lo menos con tres días de "anticipación de manera ordinaria una vez a la "semana y de manera extraordinaria por lo menos "con un día de anticipación, cuando así se requiera "por cual quiera de sus miembros. El quórum legal "para sesionar se integrará con la asistencia de la "mayoría de sus integrantes. Todos los acuerdos, "resoluciones y actos de la Comisión Coordinadora "Nacional tendrán plena validez en su caso, con la "aprobación y firma de la mayoría de sus "integrantes."

"Artículo 44. Son atribuciones y facultades de la "Comisión Coordinadora Nacional:

"a) Ejercer la representación política y legal del "Partido del Trabajo en todo tipo de asuntos de "carácter judicial, político, electoral, administrativo, "patrimonial y para delegar poderes y/o establecer "convenios en los marcos de la legislación vigente.

"b) El mandato y el poder que se otorgue tendrá "plena validez con las firmas autógrafas de la "mayoría de los integrantes de la Comisión "Coordinadora Nacional. Además contará con las "facultades adicionales que a continuación se "enumeran:

"1) Poder irrevocable para pleitos y cobranzas, "actos de administración y actos de dominio con "las facultades generales y aún con las especiales "que de acuerdo con la ley requieran poder o "cláusula especial, en términos de los tres "primeros párrafos del artículo dos mil quinientos "cincuenta y cuatro y dos mil quinientos ochenta y "siete del Código Civil para el Distrito Federal y sus "correlativos de los Códigos Civiles de los demás "Estados de la República.

"De manera enunciativa y no limitativa, se "mencionan entre otras facultades, las siguientes:

"I. Para intentar y desistirse de toda clase de "procedimientos, inclusive amparo.

"II. Para transigir.

"III. Para comprometer en árbitros y arbitradores.

"IV. Para absolver y articular posiciones.

"V. Para recusar.

"VI. Para hacer cesión de bienes.

"VII. Para presentar denuncias y querellas en "materia penal y para desistirse de ellas cuando lo "permita la Ley.

"2) Poder para otorgar y suscribir toda clase de "Títulos y Operaciones de Crédito.

"3) Facultad para otorgar poderes generales y "especiales y para revocar unos y otros.

"4) El poder conferido a que aluden las cláusulas "anteriores podrán ejercitarlo ante personas físicas "o morales, particulares y ante toda clase de "autoridades administrativas o judiciales, inclusive "de carácter federal o local y ante las juntas de "conciliación y arbitraje, locales o federales y "autoridades del trabajo.

"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.

"d) Promover los juicios previstos en la Ley "General del Sistema de Medios de Impugnación en "Materia Electoral y designar representantes, en "términos de las fracciones II y III del Artículo 13 de "la citada Ley.

"e) Representar y nombrar representantes del "Partido del Trabajo ante las autoridades, "organismos políticos y sociales, eventos y "organizaciones nacionales e internacionales.

"f) Ordenar por sí misma o por mandato de la "Comisión Ejecutiva Nacional, auditorías a las "finanzas Nacionales y recursos materiales de las "distintas instancias del Partido del Trabajo en el "país y de manera obligatoria al término de cada "proceso electoral federal o local.

"g) La Comisión Coordinadora Nacional deberá "instrumentar todos los acuerdos y resoluciones "que emanen de la Comisión Ejecutiva Nacional, "del Consejo Político Nacional o del Congreso "Nacional y tendrá además, la representación legal "y política del Partido del Trabajo y de todas las "instancias de Dirección Nacional del Partido del "Trabajo.

"h) Certificar nombramientos, actas y acuerdos de "las sesiones, convenciones electorales, "congresos, consejos políticos, comisiones "ejecutivas de todas las instancias del Partido del "Trabajo, cuando así se requiera.

"i) Todas las facultades y atribuciones otorgadas a "la Comisión Coordinadora Nacional por los "presentes estatutos pueden ser instrumentadas en "su caso, con las firmas del 50% más uno de los "integrantes de la Comisión Ejecutiva Nacional."

De lo anterior se desprende que la acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido del Trabajo fue hecha valer por parte legítimada para ello, toda vez que se trata de un partido político con registro acreditado ante las autoridades electorales correspondientes; la demanda presentada a su nombre fue suscrita por integrantes de la Comisión Coordinadora Nacional, quienes cuentan con facultades para tal efecto en términos de los estatutos que rigen a dicho partido político; y finalmente, las leyes impugnadas son de naturaleza electoral.

CUARTO. Previamente al estudio de fondo del asunto, deben analizarse los motivos de inejercitabilidad de la acción de inconstitucionalidad sea que las hagan valer las partes o, de oficio se adviertan, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Reglamentaria de la materia.

El Congreso del Estado de Querétaro al contestar la demanda, argumenta que en caso de que se quiera impugnar la violación de la garantía individual de asociación, el Partido del Trabajo carece en todo momento de legitimación procesal, toda vez que no es el titular del derecho.

La causa de improcedencia precisada debe desestimarse, porque su examen involucra, indefectiblemente, estudio de fondo del asunto, lo cual no es posible analizar para resolver sobre la procedencia de este medio de control constitucional, de conformidad con la tesis jurisprudencial cuyos datos de identificación y contenido son los siguientes:

Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XIX, Junio de 2004

Tesis: P./J. 36/2004

Página: 865

"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 inobjetable, "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."

Puntualizado lo anterior, en virtud de que las autoridades demandadas no hacen valer ninguna causa de improcedencia diversa a las analizadas, ni advirtiéndose de oficio otra que deba ser abordada, se procede al estudio del fondo del asunto.

QUINTO. Precisado lo anterior, se procede al estudio de los conceptos de invalidez planteados por el actor, en los que el partido promovente, aduce que son inconstitucionales los artículos 31, fracción II, 36, fracción II, 39, 40, 121, párrafos segundo y tercero, y 179 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, toda vez que contravienen los artículos 1o., 9o., 14,16, 17, 28, cuarto párrafo, 35, fracción III, 36, 41, primer párrafo, fracciones III y V, 73, fracción XVII, 116, fracción IV, incisos a), b), e), h), i), 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

1. En el primer concepto de invalidez el Partido Político actor, adujo en síntesis lo siguiente:

Que el artículo 31, fracción II, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, vulnera la capacidad de auto-organización y autonomía de los partidos políticos, garantía otorgada por su calidad de entes de interés público, ya que se pretende establecer disposiciones que limitan y vulneran diversos preceptos constitucionales en virtud de la reforma emitida por el legislador del Estado de Querétaro, toda vez que en la reforma señalan que las asociaciones políticas no podrán celebrar los convenios necesarios para confederarse, aliarse, unirse o incorporarse de manera permanente o transitoria con los Partidos Políticos.

Que se vulnera también la capacidad de auto-organización de ciudadanos que integran las asociaciones y partidos políticos, violando los artículos 9º, 35 y 36 de la Constitución Federal, en cuanto al derecho de asociación y autogestión.

Sostiene que la norma impugnada coarta la libertad política de los partidos, viola los principios de certeza, de autonomía partidista, de libertad política y de asociación, porque limitan de manera arbitraria las posibilidades que tienen distintas fuerzas políticas de concurrir unidas, acumulando sus activos políticos, en un proceso electoral bajo la forma que convengan.

Que el artículo 34, fracción I, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establezca que las Agrupaciones Políticas Nacionales pueden conformar convenios de participación con partidos políticos, con cual al estar frente a una norma similar, por una parte establecida en la legislación electoral del Estado de Querétaro en el artículo 31, fracción II y, por otro, la del artículo 34, fracción I, de la legislación federal anotada. Que por tanto señala, también existe una violación al Código Federal de referencia.

Que en esa tesitura la Suprema Corte de Justicia de la nación ha emitido criterios en relación a los problemas derivados de prevalencia normativa y que en el caso de una norma de carácter estatal y una federal, cuando existe contradicción entre ellas el Máximo Tribunal ha concluido que prevalece la que más beneficie al gobernado.

Adicionalmente señala que el precepto impugnado vulnera las garantías consagradas en el artículo 14 constitucional, toda vez que con la reforma adquiere alcances que transgreden de forma retroactiva derechos políticos adquiridos, como lo es el de la libre asociación, que incluso tiene la naturaleza jurídica de ser una garantía individual; en efecto, transgrede de forma retroactiva la garantía a la libre asociación y derecho que los ciudadanos tenían antes para celebrar convenios de asociación política, como se puede constatar antes de la entrada en vigor de la reforma impugnada, e incluso antes de la penúltima reforma electoral de dos mil ocho, en la que las asociaciones y Partidos Políticos podrían celebrar los multicitados convenios de participación política para unirse o asociarse, lo cual con la reforma se pretende eliminar; esto es, hay una clara afectación retroactiva de derechos ya adquiridos y ganados, que se ejercían hasta antes de la reforma publicada el trece de diciembre de dos mil ocho.

En primer lugar, es necesario resaltar que de lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, la acción de inconstitucionalidad es un medio de protección constitucional que se promueve en interés de salvaguardar la supremacía constitucional, y no un medio apto para salvaguardar derechos propios de quien lo ejerce; por esta razón, el estudio de la totalidad de los dispositivos que impugna, se hará en función de los planteamientos de inconstitucionalidad expuestos, desatendiendo las situaciones particulares que alega el partido accionante, ya que este tipo especial de control de constitucionalidad, no constituye una vía para defender derechos propios.

Sirve de apoyo a la anterior determinación, la jurisprudencia P./J. 129/99, sustentada por este Tribunal Pleno cuyo rubro y texto dicen:

Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

X, Noviembre de 1999

Tesis: P./J. 129/99

Página: 791

"ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS "PARTES LEGITIMADAS PARA PROMOVERLA "SOLO ESTAN FACULTADAS PARA DENUNCIAR "LA POSIBLE CONTRADICCION ENTRE UNA "NORMA GENERAL Y LA PROPIA CONSTITUCION. "Al ser la acción de inconstitucionalidad un tipo "especial de procedimiento constitucional en el "que, por su propia y especial naturaleza, no existe "contención, las partes legitimadas para "promoverla, en términos de lo dispuesto por el "artículo 105, fracción II, de la Constitución Política "de los Estados Unidos Mexicanos, no ejercen la "acción para deducir un derecho propio o para "defenderse de los agravios que eventualmente les "pudiera causar una norma general, pues el Poder "Reformador de la Constitución las facultó para "denunciar la posible contradicción entre aquella y "la propia Carta Magna, a efecto de que la Suprema "Corte de Justicia de la Nación, atendiendo al "principio de supremacía constitucional, la someta "a revisión y establezca si se adecua a los "lineamientos fundamentales dados por la propia "Constitución."

Ahora bien, este Tribunal Constitucional considera conveniente transcribir el contenido de la norma impugnada, relativa a los derechos de las asociaciones políticas debidamente acreditadas, -tanto el texto anterior a su reforma (artículo 34, fracción II) así como el contenido actual (artículo 31, fracción II)- únicamente en la parte que interesa:

Texto anterior	Texto actual
<p>"Artículo 34. Son derechos de las asociaciones políticas debidamente acreditadas:</p> <p>(...)</p> <p>II. Celebrar los convenios necesarios para confederarse, aliarse, unirse o incorporarse de manera permanente o transitoria con otras asociaciones políticas registradas ante el Instituto Electoral de Querétaro o con un partido político."</p>	<p>"Artículo 31. Son derechos de las asociaciones políticas debidamente acreditadas:</p> <p>(...)</p> <p>II. Celebrar los convenios necesarios para confederarse, aliarse, unirse o incorporarse de manera permanente o transitoria con otras asociaciones políticas registradas ante el Instituto Electoral de Querétaro."</p>

Este Tribunal Pleno estima que es infundado el concepto de invalidez a examen, toda vez que de una interpretación armónica y sistemática del precepto 31, fracción II, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, impugnado en esta vía, en conjunción el diverso 33 del propio cuerpo normativo, es posible llegar a la conclusión de que no existe la violación aducida.

En efecto, a juicio de esta Suprema Corte de Justicia, el artículo 31, fracción II, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, no es inconstitucional, cuenta habida que su contenido debe ser interpretado en conjunción con el diverso numeral 33 del propio cuerpo legal, el cual dispone:

"Artículo 33. Las asociaciones políticas están "obligadas a:

" (...)

"III. Registrar ante el Consejo General del Instituto "Electoral de Querétaro, los convenios necesarios "para confederarse, aliarse, unirse o incorporarse "de manera permanente o transitoria con otras "asociaciones políticas registradas ante el Instituto "Electoral de Querétaro o con un partido político, "para que puedan surtir sus efectos;

"(...)."

La norma transcrita, establece dentro de las obligaciones de las asociaciones políticas el deber que tienen éstas de registrar, ante el Consejo General del Instituto Electoral de Querétaro, los convenios necesarios para confederarse con otras asociaciones políticas o con un partido político, por lo que efectuando una interpretación armónica, funcional e interrelacionada de ambos preceptos legales, se desprende que no existe prohibición legal alguna para que las asociaciones políticas se puedan aliar o unir con un partido político o viceversa, ya que de estimar lo contrario, en efecto el artículo impugnado devendría inconstitucional.

No obstante, tal y como es posible percatarse del contenido del artículo impugnado previamente a su reforma (artículo 34, Fracción II, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro), las agrupaciones políticas debidamente acreditadas tenían entre otros, el derecho expreso de celebrar los convenios necesarios para confederarse, aliarse, unirse o incorporarse de manera permanente o transitoria con otras asociaciones políticas registradas ante el Instituto Electoral de Querétaro o con un partido político; con posterioridad a la reforma de la Ley en análisis, publicada el trece de diciembre de dos mil ocho, los derechos de las agrupaciones políticas se establecieron en el artículo 31 de dicho ordenamiento, el cual también reconoce el derecho de tales agrupaciones para celebrar los convenios necesarios para confederarse, aliarse, unirse o incorporarse de manera permanente o transitoria con otras asociaciones políticas registradas ante el Instituto Electoral de Querétaro, mas no establece que lo pueda hacer con un partido político; es decir, tal y como se aprecia del cuadro comparativo inserto en esta ejecutoria, el legislador local suprimió del artículo 31 que sustituyó al anterior 34, la norma expresa que establecía los vocablos **"o con un partido político"**.

De lo anterior se desprende que previamente a la reforma, se establecía expresamente en el artículo 34, fracción II, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, la confederación, alianza, unión o incorporación de manera permanente o transitoria entre asociaciones políticas y partidos políticos, y que en la actual configuración normativa que prevé las prerrogativas de las asociaciones políticas, ya no se encuentra establecido ese derecho en el artículo 31 del propio ordenamiento que sustituyó al anterior 34; empero, esa lectura no es admisible para el examen de constitucionalidad correspondiente, ni tampoco genera un problema de retroactividad que vulnere derechos adquiridos.

En ese orden de ideas, de lo establecido en los artículos 31, fracción II y 33, fracción III de la actual Ley Electoral del Estado de Querétaro, se colige que no existe supresión de la prerrogativa para que las asociaciones políticas puedan celebrar los convenios necesarios para confederarse, aliarse, unirse o incorporarse de manera permanente o transitoria con otras asociaciones políticas registradas ante el Instituto Electoral de Querétaro o con un partido político, lo que sucedió es que dicha prerrogativa se trasladó del anterior artículo 34, fracción II, al actual 33, fracción III, ambos de la Ley en cuestión; consecuentemente, la interpretación sistemática de estos dos preceptos revela que la disposición combatida no prevé lo indicado por el actor.

Sobre estas premisas, al no quedar acreditada la violación alegada por el partido político accionante, lo procedente es declarar la validez del artículo 31, fracción II, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro.

2. En el segundo concepto de invalidez, el Partido del Trabajo, adujo en síntesis lo siguiente:

Que el artículo 121, párrafos segundo y tercero, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, es inconstitucional pues establece una restricción al derecho de asociación, toda vez que nadie podrá ser designado como representante de casilla si es electo como funcionario de esta (aún cuando hubiese renunciado al cargo de funcionario de casilla), lo cual considera que es inconstitucional por afectar el contenido esencial del derecho fundamental de asociación.

El partido accionante aduce que cuando alguien sea nombrado como representante del partido político, éste tendrá que renunciar a dicho cargo si es nombrado funcionario de casilla, es decir, considera que esta disposición impone imperativamente la obligación de realizar dicho encargo, aún en contra de sus ideologías y principios respecto al partido del que forma parte.

Que este requisito es inconstitucional, por ser una calidad que afecta el contenido esencial del derecho de asociación, pues la libertad política prevista en los artículos 9o. y 35, fracción III, constitucionales, implica que cualquier persona tiene derecho de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país, con lo cual se coarta la libertad de los ciudadanos de ejercer el derecho de establecer la forma o calidad bajo la cual tomará parte en los asuntos políticos del país; en razón de que a pesar de que renuncie al encargo de funcionario de casilla, tanto el partido político como el ciudadano, estarán impedidos el primero a ser representado por quien éste designe y el segundo a hacer uso de su facultad de decidir con libertad la calidad con la que pretende tomar parte en los asuntos políticos del país.

Finalmente, estima que se vulnera la fracción III del artículo 35 de la Constitución Federal, el cual propicia el pluralismo político y la participación ciudadana en los asuntos políticos del país, por lo que limitar tal facultad constitucional, impediría la libertad de participar en las elecciones en la forma y términos que éste libremente elija, con lo cual el derecho de asociarse quedaría socavado.

Para estar en condiciones de dar respuesta al concepto de invalidez expuesto, es necesario tener presente el parámetro constitucional en el presente asunto se encuentra en los artículos 5o., cuarto párrafo, 9o., 35, fracción III y 36, fracción V, de la Constitución Federal, los que preceptúan lo siguiente:

"Artículo 5o. En cuanto a los servicios públicos, "sólo podrán ser obligatorios, en los términos que "establezcan las leyes respectivas, el de las armas "y los jurados, así como el desempeño de los "cargos concejiles y los de elección popular, "directa o indirecta. Las funciones electorales y "censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, "pero serán retribuidas aquéllas que se realicen "profesionalmente en los términos de esta "Constitución y las leyes correspondientes. Los "servicios profesionales de índole social serán "obligatorios y retribuidos en los términos de la ley "y con las excepciones que ésta señale."

"Artículo 9o. No se podrá coartar el derecho de "asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier "objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la "República podrán hacerlo para tomar parte en los "asuntos políticos del país. Ninguna reunión "armada, tiene derecho de deliberar.

"No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta "una asamblea o reunión que tenga por objeto "hacer una petición o presentar una protesta por "algún acto, a una autoridad, si no se profieren "injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias "o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver "en el sentido que se desee."

"Artículo 35. Son prerrogativas del ciudadano:

" [...]

"III. Asociarse individual y libremente para tomar "parte en forma pacífica en los asuntos políticos "del país;

"[...]".

"Artículo 36. Son obligaciones del ciudadano de la "República:

"V. Desempeñar los cargos concejiles del "municipio donde resida, las funciones electorales "y las de jurado."

De la lectura de los artículos 9o. y 35, fracción III, de la propia Constitución, se desprende que es prerrogativa de los ciudadanos, asociarse libre e individualmente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país, ya sea a través de los partidos políticos o bien de asociaciones o agrupaciones políticas.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que al tenor de lo previsto en los artículos 5o., cuarto párrafo y 36, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es obligación de los ciudadanos desempeñar, entre otras, las funciones electorales que le sean encomendadas.

Por su parte, el artículo 121 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, párrafo segundo y tercero, que el la disposición objeto de control, textualmente dispone:

"Artículo 121. (...)

"Los partidos políticos o coaliciones no podrán "acreditar como sus representantes a aquellos "ciudadanos que hubiesen resultado nombrados "para integrar las mesas directivas de casilla, aún "cuando éstos declinaran o renunciaran para "ejercer la función como integrantes de las mesas "directivas de casilla.

"En caso de ciudadanos que ya estuvieren "acreditados como representantes de partido "político o coalición que resulten nombrados "funcionarios de mesa directiva de casilla, la "acreditación quedará sin efectos, notificándose al "partido político o coalición para que, en su caso, "proceda la sustitución."

Del precepto reclamado se colige que nos encontramos ante dos disposiciones electorales consagradas en el artículo 121 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, que apoyadas en la obligación consagrada en los preceptos 5o., cuarto párrafo y 36, fracción V, de la Carta Magna, exigen que los ciudadanos del Estado de Querétaro que desempeñen cargo como funcionario de casilla, no puedan ser representantes de casilla de un partido político en el que militen o simplemente con el que simpaticen, lo cual se traduce en una modalización del ejercicio de la prerrogativa consagrada en los artículos 9o. y 35, fracción III, de la Norma Fundamental; la primera que corresponde al párrafo segundo, estableciendo que los partidos políticos o coaliciones no podrán acreditar como sus representantes a aquellos ciudadanos que hubiesen resultado nombrados para integrar las mesas directivas de casilla y, la segunda, que responde al párrafo tercero, estatuyendo que en caso de que ciudadanos que ya estuvieran acreditados como representantes de partido político o coalición que resulten nombrados funcionarios de mesa directiva de casilla, la acreditación quedará sin efectos, por lo que el partido político o coalición proceda la sustitución.

Con relación a este tema, este Tribunal Pleno estima necesario destacar que los derechos y prerrogativas fundamentales son indisponibles pero no ilimitados. Ciertamente, son indisponibles, en tanto que ninguna ley o acto de autoridad pueden desconocer su fuerza jurídica, porque de lo contrario ello conduce a la declaración de su inconstitucionalidad; y, por otra parte, no son ilimitados, ya que la propia Constitución General de la República u otras fuentes jurídicas secundarias por remisión expresa o tácita de ésta, pueden establecer modalidades en el ejercicio de aquéllos.

Esta Corte Constitucional se pronuncia en este sentido, en razón de que la Constitución General de la República entraña una coexistencia de normas que consagran derechos y prerrogativas fundamentales, obligaciones y principios de interés público, entre otros, que han de ser armonizados con el objeto de no suprimir la unidad e integración que significa el marco constitucional en su conjunto.

De este modo, cuando como en el presente caso nos encontramos en presencia de una incompatibilidad de subsistencia de dos disposiciones de nivel constitucional, no debe asumirse que una de ellas es de carácter absoluto y, en consecuencia, debe prevalecer en todo asunto y bajo cualquier circunstancia, sino que por el contrario, su examen armónico conduce a estimar que alguna de ellas debe ceder ante la otra, aunque sólo sea para el caso concreto.

Esta concepción de las normas constitucionales conduce a estimar que tratándose de los conflictos entre ellas, debe operar una connotación de jerarquía móvil que facilita la solución de este tipo de asuntos, estableciendo en cada caso cuál debe ser la disposición constitucional que prevalezca desplazando a la otra, únicamente para el caso concreto.

Ahora bien, el desplazamiento antes señalado debe descansar en que la prevalencia de una disposición constitucional sobre la otra, tiene que guardar una línea de razonabilidad constitucional que lo justifique.

En esta línea de discernimiento se ha pronunciado este Tribunal Constitucional en diversos asuntos, implementado los principios de proporcionalidad y razonabilidad jurídica; todo ello a partir de un entendimiento sistemático de la norma suprema, de conformidad con los siguientes criterios aislados y jurisprudenciales:

Séptima Epoca.

Instancia: Pleno.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación.

39 Primera Parte.

Página: 22.

Genealogía: Informe 1972, Primera Parte, Pleno, página 310.

"CONSTITUCION FEDERAL. SUS ESTATUTOS NO "PUEDEN SER CONTRADICTORIOS ENTRE SI. Las "reformas a los artículos 49 y 131 de la "Constitución, efectuadas por el Congreso de la "Unión, no adolecen de inconstitucionalidad, ya "que jurídicamente la Carta Magna no tiene ni "puede tener contradicciones, de tal manera que, "siendo todos sus preceptos de igual jerarquía, "ninguno de ellos prevalece sobre los demás; por "lo que no se puede decir que algunos de sus "estatutos no deban observarse por ser contrarios "a lo dispuesto por otros. La Constitución es la "norma fundamental que unifica y da validez a "todas las demás normas que constituyen un orden "jurídico determinado y conforme a su artículo 133, "la Constitución no puede ser inconstitucional; es "un postulado sin el cual no se podría hablar de "orden jurídico positivo, porque es precisamente la "Carta Fundamental la que unifica la pluralidad de "normas que componen el derecho

positivo de un "Estado. Además, siendo la Ley Suprema de toda "la Unión, únicamente puede ser modificada o "adicionada de acuerdo con las disposiciones de la "misma que en el derecho mexicano se contienen "en el artículo 135 constitucional, y únicamente por "conducto de un órgano especialmente calificado "pueden realizarse las modificaciones o adiciones, "y por exclusión, ningún otro medio de defensa "legal como el juicio de amparo es apto para "modificarla.

Novena Epoca.

Instancia: Pleno.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Tomo XXIII, Febrero de 2006.

Tesis: P. XII/2006.

Página: 25.

"INTERPRETACION CONSTITUCIONAL. AL FIJAR "EL ALCANCE DE UN DETERMINADO PRECEPTO "DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS "ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DEBE "ATENDERSE A LOS PRINCIPIOS ESTABLECIDOS "EN ELLA, ARRIBANDO A UNA CONCLUSION "CONGRUENTE Y SISTEMATICA. En virtud de que "cada uno de los preceptos contenidos en la Norma "Fundamental forma parte de un sistema "constitucional, al interpretarlos debe partirse por "reconocer, como principio general, que el sentido "que se les atribuya debe ser congruente con lo "establecido en las diversas disposiciones "constitucionales que integran ese sistema, lo que "se justifica por el hecho de que todos ellos se "erigen en el parámetro de validez al tenor del cual "se desarrolla el orden jurídico nacional, por lo que "de aceptar interpretaciones constitucionales que "pudieran dar lugar a contradecir frontalmente lo "establecido en otras normas de la propia "Constitución, se estaría atribuyendo a la voluntad "soberana la intención de provocar grave "incertidumbre entre los gobernados al regirse por "una Norma Fundamental que es fuente de "contradicciones; sin dejar de reconocer que en "ésta pueden establecerse excepciones, las cuales "deben preverse expresamente y no derivar de una "interpretación que desatienda los fines del "Constituyente."

Una vez sentadas las premisas anteriores, a juicio de este Tribunal Pleno, la obligación constitucional de los ciudadanos de desempeñar las funciones electorales debe prevalecer sobre las prerrogativas del ejercicio de la libre asociación de los ciudadanos y su participación en los asuntos políticos del país como representantes de partidos políticos en casilla, pues en realidad, el artículo 121 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, no prohíbe su ejercicio, sino que establece una modalización del ejercicio de las prerrogativas que se desprende de los artículos 9o. y 35, fracción III, de la Norma Fundamental, para que prime, únicamente para el caso concreto, la obligación constitucional de desempeñar el encargo de funcionario electoral.

Como se puso de manifiesto en la presente ejecutoria, las prerrogativas del ejercicio de la libre asociación de los ciudadanos y su participación en los asuntos políticos del país son indisponibles, pero no ilimitadas, lo cual significa que si bien dichas prerrogativas no pueden ser desconocidas por ninguna ley o acto de autoridad, so pena de ser declarados inconstitucionales, sí pueden ser objeto de modalidades para su ejercicio, modalidades que deben estar contenidas en la Constitución General de la República o, bien, en disposiciones secundarias a las que aquélla remite de manera expresa o tácita.

Al respecto, conviene señalar que si bien los ciudadanos tienen las prerrogativas de ejercer la libre asociación y de participar en los asuntos políticos del país como representantes de partidos políticos en casilla, esas prerrogativas no están siendo prohibidas en modo alguno por el artículo 121 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, sino que dicho numeral establece una modalidad por partida doble para su disfrute, que consiste, en un primer supuesto, en que los partidos políticos o coaliciones no podrán acreditar como sus representantes a aquellos ciudadanos que hubiesen resultado nombrados para integrar las mesas directivas de casilla y, en segundo lugar, que en caso de que ciudadanos que ya estuvieran acreditados como representantes de partido político o coalición que resulten nombrados funcionarios de mesa directiva de casilla, la acreditación quedará sin efectos, por lo que el partido político o coalición debe proceder a la sustitución.

Esta modalización en el ejercicio de las prerrogativas de libre asociación y de participar en los asuntos políticos del país, implica la imposición de una obligación ciudadana que encuentra sustento en que con su cumplimiento se pretende que el ciudadano participe como funcionario de casilla en las elecciones, participación que asegura la viabilidad y legitimidad de todo el sistema democrático electoral que consagra la Constitución General de la República.

En efecto, el cumplimiento de esa obligación constitucional exige del Congreso del Estado de Querétaro, la emisión de una disposición, que ahora se combate en esta acción de inconstitucionalidad, para evitar que el ciudadano sea ejecutor del marco jurídico en la contienda electoral y, a la vez, revisor de esa ejecución; o lo que es igual, impedir que un ciudadano sea a la vez representante de un partido político en casilla y funcionario de ésta, ya que jurídicamente y materialmente el desempeño de ambas funciones es imposible.

Para lograr el objetivo antes mencionado, el legislador del Estado de Querétaro incluyó en los párrafos segundo y tercero del artículo 121 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, la no acreditación o la pérdida de efectos de esa acreditación cuando los representantes de partidos políticos o coaliciones sean ciudadanos que hubiesen resultado nombrados para integrar las mesas directivas de casilla, puesto que una persona no podría estar en una casilla como aplicador del marco electoral y, a la vez, en otra como revisor de la elección, dando con ello preeminencia a la obligación que tienen los ciudadanos de desempeñar funciones electorales en términos de los artículos 5o., cuarto párrafo y 36, fracción V de la Constitución Federal, lo cual en concepto de esta Corte Constitucional constituye un fin constitucionalmente legítimo y razonable.

Es legítimo el fin constitucional que persigue la norma combatida, en razón de que los funcionarios de casilla desempeñan una función democrática de la mayor relevancia, dado que en términos del artículo 41, Apartado D, fracción V, segundo párrafo, de la Constitución General de la República, las mesas directivas de casilla, son los órganos electorales formados por ciudadanos, facultados para recibir la votación y realizar el escrutinio y cómputo en cada una de las secciones electorales en que se dividan los 300 distritos electorales, dotando con ello de seguridad y certeza jurídica al proceso de elección democrática.

De esa guisa, corresponde a los funcionarios de las mesas directivas de casilla, durante la jornada electoral, respetar y hacer respetar la libre emisión y efectividad del sufragio, garantizar el secreto del voto y asegurar la autenticidad del escrutinio y cómputo, las cuales a juicio de este Tribunal Pleno son funciones democráticas de una elevadísima trascendencia para el sistema democrático electoral que alberga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Desde otra perspectiva, la razonabilidad de la medida deriva de que la modalidad para el ejercicio de las prerrogativas de libre asociación y de participar en los asuntos políticos del país, sólo es acotada para los ciudadanos que habiendo sido nombrados representantes de algún partido político en casilla, resulten al mismo tiempo, designados funcionarios de casilla; por lo demás, tanto el resto de universo de ciudadanos, como los partidos políticos, están en plena libertad; los primeros, de ser acreditados como representantes de partidos políticos y coaliciones en casilla y, los segundos, de acreditar a quienes no hayan sido nombrados funcionarios de casilla.

Sobre este orden de ideas, es posible decir que dada la relevancia de las atribuciones que tienen asignadas los funcionarios de las mesas directivas de las casillas, a los ciudadanos que han sido designados para ocupar un cargo en ellas, no les está permitido elegir cuál de ambos quiere realizar, esto es, optar entre ser funcionario o representante de partido político o coalición en casilla, cuenta habida que frente a una obligación constitucional relevante para la vida democrática del país, que constriñe al ciudadano a desempeñar el cargo electoral que le ha sido conferido, no estamos en presencia de una vinculación jurídica cuyo cumplimiento pueda quedar al libre arbitrio o voluntad del ciudadano, por lo que la obligación constitucional preceptuada en los artículos 5o., cuarto párrafo y 36, fracción V, de la Norma Fundamental, son de aplicación prevalente y desplazan, sólo para este caso concreto, a las prerrogativas la libre asociación y de participar en los asuntos políticos del país del ciudadano.

El conjunto de argumentos antes expuestos conducen a este Alto Tribunal a declarar la validez del artículo 121, párrafos segundo y tercero, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro.

3. En el tercer concepto de invalidez, el Partido actor, adujo en síntesis lo siguiente:

Que los artículos 36, fracción II, 39 y 40 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, violentan la base establecida en la fracción IV, inciso h), del artículo 116 constitucional, en la que se establecen 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.

Los artículos 36, fracción II, 39 y 40 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, textualmente disponen:

"Artículo 36. La ley reconoce como fuentes de "financiamiento de los partidos políticos, "únicamente las siguientes:

"(...)

"II. El privado, que no podrá exceder en ningún "caso de noventa y nueve por ciento, del importe "del financiamiento público que otorgue el Instituto "Electoral de Querétaro; y

"(...)"

"Artículo 39. El financiamiento privado de los "partidos políticos, comprende las cuotas de sus "afiliados, así como las donaciones que reciban.

"Por cuotas de los afiliados se entienden las "aportaciones que los militantes entregan a los "partidos de manera periódica y como "consecuencia de una obligación estatutaria.

"Las donaciones y aportaciones que cada persona "física o moral, entregue a los partidos políticos "para que éstos cumplan sus fines, en ningún caso "podrán exceder de seis mil veces el salario "mínimo general diario vigente en el Estado de "Querétaro, por ejercicio fiscal anual.

"Cualquier donación o aportación que exceda de "doscientos cincuenta veces el salario mínimo "general diario vigente en el Estado de Querétaro "debe ser pública, estableciendo el nombre, "domicilio y aportación del donante. Las "donaciones en especie deberán satisfacer los "requisitos que establece el Código Civil del Estado "de Querétaro.

"Las donaciones a los partidos políticos no estarán "exentas de contribuciones estatales o "municipales.

"De cada cuota o donación, el partido estará "obligado a extender un recibo que cumpla con los "requisitos fiscales, a quien haga la aportación, "debiendo conservar copia de cada recibo.

"Ningún candidato o miembro del partido, salvo el "responsable del órgano interno encargado de sus "finanzas, podrá recibir aportaciones en dinero o "en especie.

"Las aportaciones que los partidos políticos tengan "de sus simpatizantes para ser aplicados en los "gastos de campaña, no excederán al equivalente "al diez por ciento del tope de gastos de campaña "que se determine para la elección de gobernador. "Este tope se aplicará considerando, "separadamente, la campaña de gobernador, las "campañas del conjunto de los distritos y las "campañas del conjunto de los ayuntamientos."

"Artículo 40. Quedan prohibidas las aportaciones o "donaciones a los partidos políticos, por sí o por "interpósita persona, provenientes de:

"I. Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de "la Federación, de los Estados, los ayuntamientos y "de cualquier dependencia pública, órgano y "organismo del Estado, así como de los "organismos de la administración pública "descentralizada;

"II. Personas físicas y morales extranjeras;

"III. Ministros de culto, iglesias, asociaciones y "agrupaciones religiosas y sectas;

"IV. Personas morales con fines lucrativos,

"V. Cualquier persona física o moral que ponga en "peligro la independencia de los partidos políticos; "y

"VI. Fuentes no identificadas."

El artículo 116, fracción IV, de la Constitución Federal establece lo siguiente:

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

"(...)

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

"(...)

"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;

"(...)"

De los artículos transcritos, se deduce que es parcialmente fundado el tercer concepto de invalidez formulado por el Partido del Trabajo, en el que, esencialmente, alega que el artículo 39, párrafo último, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, es inconstitucional, por violentar lo previsto en el artículo porque establecen un límite mayor al financiamiento privado permitido y establecido en el artículo 116, fracción IV, inciso h), de la Constitución Federal.

Así es, deviene inconstitucional el precepto señalado en el párrafo anterior, por contravenir lo establecido en la fracción IV, inciso h), del artículo 116 de la Constitución Federal, ya que en esa hipótesis normativa se establecen las bases para fijar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en las precampañas y para el financiamiento privado; así como las bases para fijar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en las precampañas y para el financiamiento privado, que no podrá exceder en forma anual y para cada partido político, al equivalente del diez por ciento del tope fijado para la campaña del gobernador.

En esa tesitura, para este Tribunal Constitucional resulta evidente que el último párrafo del artículo 39 de la legislación impugnada, se excede respecto de los límites impuestos por el inciso h) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Federal, por lo menos en dos aspectos:

En primer lugar, el límite de las aportaciones de los simpatizantes del diez por ciento respecto del tope de gastos de campaña para la elección de gobernador se encuentra regulado por la ley estatal para tener como referente los gastos de campaña, lo que podría dar lugar a que se interprete que se pueden recibir montos mayores que no se apliquen a las campañas, cuando constitucionalmente es un límite absoluto anual, al financiamiento proveniente de los simpatizantes, que no se puede rebasar en caso alguno.

En segundo lugar, la Legislación estatal bajo escrutinio señala que el tope al financiamiento privado de los simpatizantes, se aplicará considerando separadamente las distintas campañas, lo que al igual que en el caso anterior viola el multicitado inciso h), de la fracción IV, del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto éste establece un límite total anual de gastos, independientemente si estos son destinados a las campañas que se lleven a cabo o a cualquier otro gasto; por ende, al establecer una limitación respecto del destino de dichas aportaciones, sin que ello esté permitido por la Constitución Federal, resulta evidente que el precepto en consulta es inconstitucional.

Por otra parte, en relación con el artículo 36, fracción II, del ordenamiento impugnado, este Tribunal Constitucional arriba a la conclusión de que dicha norma no contraviene lo establecido en el artículo 116, fracción IV, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tal y como a continuación se demuestra.

En efecto, a juicio de este Alto Tribunal el artículo 116, fracción IV, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es muy clara y no da lugar a dudas en cuanto a que es obligación de las legislaturas estatales fijar el topé o límite máximo e infranqueable que, como financiamiento privado es susceptible de ser recibido por los partidos políticos en el marco de su legislación local, el cual de acuerdo con la norma constitucional no excederá del diez por ciento del tope de los gastos de campaña que se determine para la elección del gobernador.

Sobre este tópico, importa destacar que el artículo 36, fracción II, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, al establecer que el financiamiento privado no puede exceder el noventa y nueve por ciento del financiamiento público, no es inconstitucional, toda vez que únicamente dispone el total de los conceptos que integran el financiamiento privado y no sólo de las aportaciones de sus simpatizantes.

En esa tesitura, el Legislador del Estado de Querétaro incorporó como principio de referencia a su sistema jurídico, el establecido para el orden federal de la Constitución Política, en el sentido de que el financiamiento público debe prevalecer sobre el privado, lo cual significa únicamente que este último siempre será menor al público, por lo que el porcentaje en cantidad para que ello sea efectivo, queda a juicio del Legislador, quien puede fijar la diferencia con absoluta libertad; por tanto, la fracción II, del artículo 36, de la Ley Electoral de Querétaro, al establecer que el financiamiento privado no podrá exceder en ningún caso el 99%, del importe del financiamiento público, que otorgue el Instituto Electoral de Querétaro, no contraviene precepto alguno de la Constitución Federal, y por consecuencia necesaria, debe considerársele constitucionalmente válido.

Finalmente, es constitucional el artículo 40 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, ya que con respecto a la impugnación de esta norma no se emitieron conceptos de invalidez completos, por tanto, son inoperantes.

De conformidad con lo expuesto, lo procedente es declarar la validez de los artículos 36, fracción II y 40, y la invalidez del último párrafo, del artículo 39, todos de la Ley Electoral del Estado de Querétaro.

4. En el cuarto concepto de invalidez, el Partido accionante adujo en síntesis lo siguiente:

Que el artículo 179, sexto párrafo, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro impide a los partidos políticos participantes en una coalición recibir sus prerrogativas de Radio y Televisión, lo que coarta su derecho a acceder a dicha prerrogativa, generando inequidad entre los partidos coaligados y los que no participen en el proceso electoral bajo esa modalidad, lo que resulta contrario a los artículos 41, fracción III y 116, fracción IV, inciso i) constitucionales.

Que dicha violación produce inequidad respecto a quien no se coaliga y los partidos que sí lo hacen, creando de este modo una diferencia, pues la naturaleza de una coalición es la suma de fuerzas y no su disminución, como la norma impugnada lo establece.

Que en ese orden de ideas los artículos 50 a 54 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, las cuales se refieren al acceso a la radio y la televisión de la autoridad electoral del Estado, de los partidos políticos y de las franquicias postales, no guardan conformidad con los artículos 41, fracción III y 116, fracción IV, inciso i) de la Constitución Federal, ya que a través de los citados artículos de la ley cuestionada, la autoridad electoral local regula la materia de radio y televisión que corresponde al ámbito federal, atribuciones que corresponden exclusivamente al Instituto Federal Electoral.

Que existe falta de certeza, ya que no es posible saber que prerrogativa de radio televisión prevalecerá en la coalición, pudiendo incluso ser el del partido coaligante con menor fuerza lo que constituye una violación grave a la Constitución Federal.

Que tanto el Congreso y el Gobernador del estado de Querétaro, a través de los numerales de la ley impugnada dejaron de observar el régimen de competencias previsto en la Constitución Federal al pretender regular materias exclusivas del ámbito federal, invadiendo particularmente la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión y del Instituto Federal Electoral.

Ahora bien, los artículos 50, 51, 52, 53, 54 y 179, sexto párrafo de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, textualmente disponen:

"Artículo 50. Los partidos políticos harán uso del "tiempo en radio y televisión que les corresponda "conforme a lo establecido al artículo 41 base III de "la Constitución Política de los Estados Unidos "Mexicanos, el Capítulo Primero del Título Tercero "del Código Federal de Instituciones y "Procedimientos Electorales y demás "disposiciones aplicables."

"Artículo 51. El Instituto Federal Electoral será "autoridad única para la administración del tiempo "que corresponda al Estado y al Instituto Electoral "de Querétaro en radio y televisión destinado a sus "fines propios, y como para el ejercicio del derecho "de los partidos políticos de acuerdo con lo que "establezcan las leyes; así como para conocer y "resolver sobre las infracciones relacionadas con "esta materia, de acuerdo con lo que establezcan "las disposiciones aplicables."

"Artículo 52. Los partidos políticos o sus militantes, "en ningún momento podrán contratar o adquirir, "por sí o por terceras personas, tiempos en "cualquier modalidad de radio y televisión. Ninguna "otra persona física o moral, sea a título propio o "por cuenta de terceros, podrá contratar "propaganda en radio y televisión dirigida a influir "en las preferencias electorales de los ciudadanos, "ni a favor o en contra de partidos políticos o de "candidatos a cargos de elección popular.

"Los permisionarios y concesionarios de radio y "televisión que intervengan en los actos jurídicos "mencionados en el párrafo anterior y desacaten "las prohibiciones que sobre el particular les "impongan las leyes de la materia, se harán "acreedores a las sanciones que las mismas "determinen, sujetándose a los procedimientos "aplicables.

"En caso de violaciones a lo dispuesto en el "presente artículo e infracciones en materia de "acceso de los partidos políticos a la radio y "televisión, se procederá conforme a lo siguiente:

"a) Los interesados deberán acudir ante el Instituto "Federal Electoral para presentar la denuncia, en "términos de las disposiciones aplicables.

"b) El Instituto Electoral de Querétaro podrá recibir "las denuncias previstas en este artículo y las "remitirá, por conducto de su representante legal, "al Instituto Federal Electoral, para su trámite y "sustanciación.

"c) El Instituto Electoral de Querétaro podrá "presentar las denuncias ante el Instituto Federal "Electoral cuando tenga conocimiento de éstas, en "los términos de la legislación aplicable."

"Artículo 53. Tratándose de los demás medios de "comunicación impresos y medios electrónicos en "la Entidad, exceptuándose los establecidos en los "artículos anteriores, el Instituto Electoral de "Querétaro estará facultado para celebrar con ellos, "convenios que deberán contener:

"I. La garantía de que las tarifas que se cobren no "serán superiores a las comerciales e iguales para "todos los partidos políticos; y

"II. La imposibilidad de obsequiar espacios a algún "partido político, salvo que se haga con todos en la "misma proporción."

"Artículo 54. El Consejo General del Instituto "Electoral de Querétaro, solicitará a los medios de "comunicación masiva en la Entidad, cumplan con "las obligaciones que establezca la ley de la "materia."

"Artículo 179. Para los efectos de la integración de "los órganos electorales, los partidos políticos "coaligados actuarán como un solo partido, "sustituyendo el representante de la coalición, al de "los partidos coaligados.

"(...)

"En los tiempos de acceso a los medios de "comunicación la coalición disfrutará de las "prerrogativas, como si se tratara de un solo "partido político."

Los artículos 41, fracciones I y III, y 116, fracción IV, inciso i) de la Constitución Federal establecen lo siguiente:

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

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

"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.

"Los partidos políticos tienen como fin promover la "participación del pueblo en la vida democrática, "contribuir a la integración de la representación "nacional y como organizaciones de ciudadanos, "hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del "poder público, de acuerdo con los programas, "principios e ideas que postulan y mediante el "sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo "los ciudadanos podrán formar partidos políticos y "afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, "quedan prohibidas la intervención de "organizaciones gremiales o con objeto social "diferente en la creación de partidos y cualquier "forma de afiliación corporativa.

"Las autoridades electorales solamente podrán "intervenir en los asuntos internos de los partidos "políticos en los términos que señalen esta "Constitución y la ley.

"(...)

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

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

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

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

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

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

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

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

"g) Con independencia de lo dispuesto en los "apartados A y B de esta base y fuera de los "periodos de precampañas y campañas electorales "federales, al Instituto Federal Electoral le será "asignado hasta el doce por ciento del tiempo total "de que el Estado disponga en radio y televisión, "conforme a las leyes y bajo cualquier modalidad; "del total asignado, el Instituto distribuirá entre los "partidos políticos nacionales en forma igualitaria "un cincuenta por ciento; el tiempo restante lo "utilizará para fines propios o de otras autoridades "electorales, tanto federales como de las entidades "federativas. Cada partido político nacional utilizará "el tiempo que por este concepto le corresponda en "un programa mensual de cinco minutos y el "restante en mensajes con duración de veinte "segundos cada uno. En todo caso, las "transmisiones a que se refiere este inciso se harán "en el horario que determine el Instituto conforme a "lo señalado en el inciso d) del presente Apartado. "En situaciones especiales el Instituto podrá "disponer de los tiempos correspondientes a "mensajes partidistas a favor de un partido político, "cuando así se justifique.

"Los partidos políticos en ningún momento podrán "contratar o adquirir, por sí o por terceras "personas, tiempos en cualquier modalidad de "radio y televisión.

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

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

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

"a) Para los casos de los procesos electorales "locales con jornadas comiciales coincidentes con "la federal, el tiempo asignado en cada entidad "federativa estará comprendido dentro del total "disponible conforme a los incisos a), b) y c) del "apartado A de esta base;

"b) Para los demás procesos electorales, la "asignación se hará en los términos de la ley, "conforme a los criterios de esta base "constitucional, y

"c) La distribución de los tiempos entre los "partidos políticos, incluyendo a los de registro "local, se realizará de acuerdo a los criterios "señalados en el apartado A de esta base y lo que "determine la legislación aplicable.

"Cuando a juicio del Instituto Federal Electoral el "tiempo total en radio y televisión a que se refieren "este apartado y el anterior fuese insuficiente para "sus propios fines o los de otras autoridades "electorales, determinará lo conducente para cubrir "el tiempo faltante, conforme a las facultades que la "ley le confiera.

"Apartado C. En la propaganda política o electoral "que difundan los partidos deberán abstenerse de "expresiones que denigren a las instituciones y a "los propios partidos, o que calumnien a las "personas.

"Durante el tiempo que comprendan las campañas "electorales federales y locales y hasta la "conclusión de la respectiva jornada comicial, "deberá suspenderse la difusión en los medios de "comunicación social de toda propaganda "gubernamental, tanto de los poderes federales y "estatales, como de los municipios, órganos de "gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y "cualquier otro ente público. Las únicas "excepciones a lo anterior serán las campañas de "información de las autoridades electorales, las "relativas a servicios educativos y de salud, o las "necesarias para la protección civil en casos de "emergencia.

"Apartado D. Las infracciones a lo dispuesto en "esta base serán sancionadas por el Instituto "Federal Electoral mediante procedimientos "expeditos, que podrán incluir la orden de "cancelación inmediata de las transmisiones en "radio y televisión, de concesionarios y "permisionarios, que resulten violatorias de la ley."

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

"(...)

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

"(...)

"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;

"(...)".

De los artículos transcritos, se deduce que es infundado el cuarto concepto de invalidez formulado por el Partido del Trabajo.

En primer término, no asiste razón al Partido del Trabajo en cuanto argumenta que los artículos 50, 51, 52, 53 y 54 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, no guardan conformidad con los artículos 41, fracción III y 116, fracción IV, inciso i) de la Constitución Federal.

Este Tribunal Constitucional estima que el legislador en el Estado de Querétaro ha sido respetuoso con lo establecido en la fracción III, Apartado B, del artículo 41 de la Constitución Federal, toda vez que de lo previsto en los artículos 50 y 51 del ordenamiento impugnado, se desprende que el legislador local reconoció que el Instituto Federal Electoral será la única autoridad que administrará los tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión, en acatamiento a lo estatuido en los incisos a), b) y c) de la fracción III, Apartado B, del precepto constitucional citado.

Por otra parte, el accionante esgrime que genera falta de certeza el desconocimiento sobre la prerrogativa de qué partido prevalecerá al interior de la coalición para el uso de tiempos de radio y televisión, porque inclusive, puede darse el caso de que se asigne la que corresponde al partido coaligante con menor fuerza.

Sobre este mismo tópico, el partido actor sostiene que a través de las normas citadas el Instituto Electoral local regula la materia de radio y televisión que corresponde al ámbito federal, y que tales atribuciones corresponden exclusivamente al Instituto Federal Electoral.

Son infundados los asertos de invalidez antes sintetizados, de conformidad con los razonamientos que enseguida se exponen.

Es infundado el primer aserto de invalidez, toda vez que tanto el artículo 41 de la Constitución General de la República, como los preceptos 56, 64, 65 y 66 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 26, 29 y 30 del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral, y demás aplicables, establecen los lineamientos generales que debe seguir el Instituto Federal Electoral para asignar los tiempos de radio y televisión a las coaliciones, por lo que ese marco jurídico constitucional y legal permite tener plena certeza a los partidos políticos y a la coaliciones de cuáles son las reglas y criterios que de deben tomar en consideración para efectuar su aplicación.

Para corroborar lo anterior, es necesario consultar los artículos precisados en el párrafo anterior, los cuales disponen:

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

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

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

" (...)

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

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

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

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

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

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

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

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

"g) Con independencia de lo dispuesto en los "apartados A y B de esta base y fuera de los "periodos de precampañas y campañas electorales "federales, al Instituto Federal Electoral le será "asignado hasta el doce por ciento del tiempo total "de que el Estado disponga en radio y televisión, "conforme a las leyes y bajo cualquier modalidad; "del total asignado, el Instituto distribuirá entre los "partidos políticos nacionales en forma igualitaria "un cincuenta por ciento; el tiempo restante lo "utilizará para fines propios o de otras autoridades "electorales, tanto federales como de las entidades "federativas. Cada partido político nacional utilizará "el tiempo que por este concepto le corresponda en "un programa mensual de cinco minutos y el "restante en mensajes con duración de veinte "segundos cada uno. En todo caso, las "transmisiones a que se refiere este inciso se harán "en el horario que determine el Instituto conforme a "lo señalado en el inciso d) del presente Apartado. "En situaciones especiales el Instituto podrá "disponer de los tiempos correspondientes a "mensajes partidistas a favor de un partido político, "cuando así se justifique.

"Los partidos políticos en ningún momento podrán "contratar o adquirir, por sí o por terceras "personas, tiempos en cualquier modalidad de "radio y televisión.

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

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

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

"a) Para los casos de los procesos electorales "locales con jornadas comiciales coincidentes con "la federal, el tiempo asignado en cada entidad "federativa estará comprendido dentro del total "disponible conforme a los incisos a), b) y c) del "apartado A de esta base;

"b) Para los demás procesos electorales, la "asignación se hará en los términos de la ley, "conforme a los criterios de esta base "constitucional, y

"c) La distribución de los tiempos entre los "partidos políticos, incluyendo a los de registro "local, se realizará de acuerdo a los criterios "señalados en el apartado A de esta base y lo que "determine la legislación aplicable.

"Cuando a juicio del Instituto Federal Electoral el "tiempo total en radio y televisión a que se refieren "este apartado y el anterior fuese insuficiente para "sus propios fines o los de otras autoridades "electorales, determinará lo conducente para cubrir "el tiempo faltante, conforme a las facultades que la "ley le confiera.

"(...)"

CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

"Artículo 56. 1. Durante las precampañas y "campañas electorales federales, el tiempo en radio "y televisión, convertido a número de mensajes, "asignable a los partidos políticos, se distribuirá "entre ellos conforme al siguiente criterio: treinta "por ciento del total en forma igualitaria y el setenta "por ciento restante en proporción al porcentaje de "votos obtenido por cada partido político en la "elección para diputados federales inmediata "anterior. Tratándose de coaliciones, lo anterior se "aplicará observando las disposiciones que "resulten aplicables del capítulo segundo, título "cuarto, del presente Libro.

"2. Tratándose de precampañas y campañas en "elecciones locales, la base para la distribución del "setenta por ciento del tiempo asignado a los "partidos políticos será el porcentaje de votación "obtenido por cada uno de ellos en la elección para "diputados locales inmediata anterior, en la entidad "federativa de que se trate.

"3. Los partidos políticos de nuevo registro, tanto "nacionales como locales, según sea el caso, "participarán solamente en la distribución del "treinta por ciento del tiempo a que se refiere el "párrafo 1 de este artículo.

"4. Para la determinación del número de mensajes "a distribuir entre los partidos políticos, las "unidades de medida son: treinta segundos, uno y "dos minutos, sin fracciones; el reglamento "determinará lo conducente.

"5. El tiempo que corresponda a cada partido será "utilizado exclusivamente para la difusión de "mensajes cuya duración será la establecida en el "presente capítulo. Las pautas serán elaboradas "considerando los mensajes totales y su "distribución entre los partidos políticos."

"Artículo 64. 1. Para fines electorales en las "entidades federativas cuya jornada comicial tenga "lugar en mes o año distinto al que corresponde a "los procesos electorales federales, el Instituto "Federal Electoral administrará los tiempos que "correspondan al Estado en radio y televisión en "las estaciones y canales de cobertura en la "entidad de que se trate. Los cuarenta y ocho "minutos de que dispondrá el Instituto se utilizarán "desde el inicio de la precampaña local hasta el "término de la jornada electoral respectiva.

"Artículo 65. 1. Para su asignación entre los "partidos políticos, durante el periodo de "precampañas locales, del tiempo a que se refiere "el artículo anterior, el Instituto pondrá a "disposición de la autoridad electoral "administrativa, en la entidad de que se trate, doce "minutos diarios en cada estación de radio y canal "de televisión.

"2. Las autoridades antes señaladas asignarán "entre los partidos políticos el tiempo a que se "refiere el párrafo anterior aplicando, en lo "conducente, las reglas establecidas en el artículo "56 de este Código, conforme a los procedimientos "que determine la legislación local aplicable.

"3. Los mensajes de precampaña de los partidos "políticos serán transmitidos de acuerdo a la pauta "que apruebe, a propuesta de la autoridad electoral "local competente, el Comité de Radio y Televisión "del Instituto."

"Artículo 66. 1. Con motivo de las campañas "electorales locales en las entidades federativas a "que se refiere el artículo 64 anterior, el Instituto "asignará como prerrogativa para los partidos "políticos, a través de las correspondientes "autoridades electorales competentes, dieciocho "minutos diarios en cada estación de radio y canal "de televisión de cobertura en la entidad de que se "trate; en caso de insuficiencia, la autoridad "electoral podrá cubrir la misma del tiempo "disponible que corresponda al Estado. El tiempo "restante quedará a disposición del Instituto para "sus propios fines o los de otras autoridades "electorales. En todo caso, los concesionarios de "radio y televisión se abstendrán de comercializar "el tiempo no asignado por el Instituto; lo anterior "será aplicable, en lo conducente, a los "permisionarios.

"2. Son aplicables en las entidades federativas y "procesos electorales locales a que se refiere el "párrafo anterior, las normas establecidas en los "párrafos 2 y 3 del artículo 62, en el artículo 63, y "las demás contenidas en este Código que resulten "aplicables.

REGLAMENTO DE ACCESO A LA RADIO Y TELEVISION EN MATERIA ELECTORAL

"Artículo 26

"De la asignación de tiempos.

"1. En las jornadas comiciales locales no "coincidentes con la federal, el Instituto dispondrá "en la entidad federativa respectiva de 48 minutos "diarios en cada estación de radio y cada canal de "televisión cuya señal se origine en la entidad que "celebre el proceso electoral local, a partir del "inicio de la precampaña y hasta el término de la "jornada electoral.

"2. Sólo en caso de que las emisoras referidas en el "párrafo 1 no tengan cobertura en determinada "región de la entidad federativa en proceso "electoral, se podrá utilizar la señal que emitan "concesionarios y permisionarios de otra entidad "federativa cuya señal llegue a dicha zona. Por "tanto, las emisoras que se encuentren en este "supuesto, estarán obligadas a poner a disposición "del Instituto 48 minutos diarios, desde el inicio de "la precampaña local de la entidad federativa en "periodo electoral hasta el término de la respectiva "jornada comicial.

"3. Durante el desarrollo de las precampañas y "campañas locales a que se refiere este Capítulo, "no se hará la difusión de los mensajes de los "partidos políticos nacionales de 20 segundos y de "5 minutos a que se refiere el Capítulo I de este "Título en la entidad federativa en periodo "electoral."

"Artículo 29.

"De las responsabilidades de las autoridades "electorales locales:

"1. Las autoridades electorales deberán adoptar los "acuerdos que sean necesarios para determinar, "conforme a su legislación aplicable, los tiempos "en que habrán de iniciar las precampañas y "campañas de los partidos políticos en radio y "televisión. Dichas definiciones deberán ser "acordadas por sus órganos competentes con la "anticipación debida y ser notificadas de inmediato "al Instituto. Las precampañas de todos los "partidos políticos deberán celebrarse dentro de "los mismos plazos.

"2. El incumplimiento a lo establecido en el párrafo "1 del presente artículo, será responsabilidad "exclusiva de la autoridad electoral local de que se "trate, quedando liberado el Instituto de ordenar la "transmisión de tiempos en radio y televisión en "los tiempos que proponga dicha autoridad.

"3. Las autoridades electorales locales son las "únicas responsables de la elaboración de las "pautas que serán propuestas al Comité, así como "del esquema de distribución de tiempos que se "aplique para los partidos políticos en "cumplimiento con lo previsto en la Constitución, el "Código y el Reglamento. También serán las "responsables de la entrega de pautas al Comité, "vía el Vocal Ejecutivo de la entidad "correspondiente, en los términos y demás "formalidades previstos en el presente "ordenamiento."

"Artículo 30

"De las pautas

"1. Las autoridades electorales locales, conforme a "lo establecido por legislación aplicable en cada "entidad, deberán elaborar una propuesta de "pautado para la asignación de mensajes entre los "partidos políticos durante la precampaña y "campaña respectivas.

"2. El Comité podrá modificar, rechazar o aprobar "las pautas para las elecciones locales que se "pongan a su consideración en cualquier tiempo y "sin restricción alguna.

"3. Las autoridades locales deberán entregar su "propuesta en los plazos que les señale la "Dirección Ejecutiva.

"4. Los partidos políticos nacionales que, en la "entidad federativa de que se trate, no hubiesen "obtenido en la elección para diputados locales "inmediata anterior, el porcentaje mínimo de votos "para tener derecho a prerrogativas, o los partidos "con registro local obtenido para la elección de que "se trate, tendrán derecho a la prerrogativa de radio "y televisión para campañas o campañas "locales solamente en la parte que deba "distribuirse en forma igualitaria."

Como se desprende con meridiana claridad de los preceptos traídos a cuenta, en relación con la asignación de los tiempos de radio y televisión para los partidos políticos y coaliciones, opera un marco constitucional y legal que debe ser aplicado tanto por el Instituto Federal Electoral, como por el Instituto Electoral del Estado de Querétaro en auxilio de aquél, marco que al contener las pautas y parámetros suficientes para regular tal aspecto, de ninguna manera ponen en estado de incertidumbre a los institutos políticos mencionados, de ahí que devenga infundado el concepto de invalidez sujeto a estudio.

De igual manera, es infundado el argumento de invalidez señalado en segundo término es infundado, cuenta habida que parte de una lectura inexacta de la ley impugnada, toda vez que el artículo 51 del ordenamiento impugnado claramente establece que **"El Instituto Federal Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado y al Instituto Electoral de Querétaro en radio y televisión destinado a sus fines propios, y como para el ejercicio del derecho de los partidos políticos de acuerdo con lo que establezcan las leyes; así como para conocer y resolver sobre las infracciones relacionadas con esta materia, de acuerdo con lo que establezcan las disposiciones aplicables"**.

En esa tesitura, no existe ninguna contradicción con lo establecido en el artículo 41, fracción III, Apartado B, el cual literalmente establece lo siguiente:

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

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

"(...)

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

"(...)

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

"(...)."

Como se desprende del contraste del contenido del artículo 51 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro con el del Apartado B, de la fracción III, del artículo 41 constitucional, concluimos que no existe contradicción alguna que pudiera llevar a determinar a este Tribunal Pleno que el mismo artículo 51, o bien los artículos 50, 52, 53 y 54, son inconstitucionales, ya que de su contenido no se observa ninguna infracción a la Norma Suprema, por lo que es igualmente inexacto el argumento en el sentido de que el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo ambos del Estado de Querétaro, a través de los numerales apuntados dejaron de observar el régimen de competencias previsto en la Constitución Federal al pretender regular materias exclusivas del ámbito federal, invadiendo particularmente la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión y del Instituto Federal Electoral, ya que ninguno de los numerales citados invade la esfera competencial del Congreso de la Unión ni tampoco le otorgan atribuciones propias del Instituto Federal Electoral al Instituto Electoral local, de ahí que devenga infundado el planteamiento planteado por el actor.

Ahora bien, en relación a la presunta inconstitucionalidad del artículo 179, párrafo sexto, del ordenamiento impugnado, este Tribunal Constitucional estima que es infundado el planteamiento del accionante.

El párrafo sexto, del artículo 179, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, establece lo siguiente:

"Artículo 179. Para los efectos de la integración de "los órganos electorales, los partidos políticos "coalicados actuarán como un solo partido, "sustituyendo el representante de la coalición, al de "los partidos coaligados.

"(...)

"En los tiempos de acceso a los medios de "comunicación la coalición disfrutará de las "prerrogativas, como si se tratara de un solo "partido político."

El Partido del Trabajo aduce, en esencia, que el artículo 179, del Ley Electoral del Estado de Querétaro, es inconstitucional, toda vez que impide a los partidos políticos participantes en una coalición recibir sus prerrogativas de radio y televisión, lo que coarta su derecho a acceder a dicha prerrogativa, generando inequidad entre los partidos coaligados y los que no participen en el proceso electoral bajo esa modalidad, lo que resulta contrario a los artículos 41, fracción III y 116, fracción IV, inciso i), constitucionales, produciéndose así inequidad respecto a quien no se coaliga y los partidos que sí lo hacen, creando de este modo una diferencia, pues la naturaleza de una coalición es la suma de fuerzas y no su disminución, como la norma impugnada lo establece, lo anterior de conformidad con la tesis que establece lo siguiente:

Novena Epoca.

Instancia: Pleno.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

y su Gaceta.

Tomo XX, Septiembre de 2004.

Tesis: P./J. 75/2004.

Página: 804.

"FINANCIAMIENTO PUBLICO. EL INCISO A) DE LA "FRACCION I DEL ARTICULO 109 DE LA LEY "ELECTORAL DE QUINTANA ROO, AL PREVER "QUE SE OTORGARA A LOS PARTIDOS "POLITICOS QUE FORMEN UNA COALICION, "SOLAMENTE EL FINANCIAMIENTO QUE "CORRESPONDA A UNO SOLO DE LOS QUE LA "CONFORMEN, RESULTA CONTRARIO A LOS "ARTICULOS 41, FRACCION I Y 116, FRACCION IV, "INCISO F), DE LA CONSTITUCION FEDERAL. Los "artículos 9o., 35, fracción III y 41, fracción I, de la "Constitución Política de los Estados Unidos "Mexicanos, facultan a la legislatura, sea federal o "local, a establecer en la ley correspondiente la "forma en que se organizarán los ciudadanos en "materia política conforme a criterios de "razonabilidad, sin prohibir el ejercicio del derecho "de asociación en materia política, ni impedir la "consecución de los fines que persiguen los "propios partidos políticos. Por otra parte, el "artículo 116, fracción IV, inciso f), de la "Constitución Federal consagra como principio "rector en materia electoral la equidad en el "financiamiento público entre los partidos políticos, "como el derecho igualitario consignado en la ley "para que todos los partidos lleven a cabo la "realización de sus actividades ordinarias y las "relativas a la obtención del sufragio universal, "atendiendo a las circunstancias propias de cada "partido, de manera tal que cada uno perciba lo que "proporcionalmente le corresponda, acorde con su "grado de representatividad, y que no podrá "condicionarse en modo alguno la entrega de dicho "financiamiento. Ahora bien, si la legislación local "permite a los partidos políticos coaligarse para "postular candidaturas comunes a puestos de "elección popular, ello no implica que dejen de ser "partidos políticos y que por ello dejen de percibir "el financiamiento público que les corresponde, por "lo que dicha situación no faculta al legislador local "a otorgar a los partidos políticos que formen una "coalición solamente el financiamiento que "corresponda a uno solo de ellos, por lo que el "inciso a) de la fracción I del artículo 109 de la Ley "Electoral de Quintana Roo, que impide a los "partidos políticos participantes en una coalición "recibir financiamiento por esas actividades, al no "haber obtenido la votación mayoritaria en la "anterior elección de diputados, coarta su derecho "a recibir financiamiento, generando inequidad "entre los partidos coaligados y los que no "participen en el proceso electoral bajo esa "modalidad, lo que resulta contrario a los artículos "41, fracción I y 116, fracción IV, inciso f), "constitucionales."

Tal y como se adelantó, no asiste razón al partido político accionante, en virtud de que el artículo 179, sexto párrafo, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, no está regulando en sí mismo la prerrogativa de acceso a radio y televisión, sino que simplemente dispone cuál es la forma en que se unifican los partidos políticos y el trato que debe dárseles para el disfrute de la citada prerrogativa.

Bajo esta óptica, es dable concluir que la circunstancia de que el numeral 179, sexto párrafo, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, prevea que en el acceso a los tiempos de los medios de comunicación, la coalición disfrutará de las prerrogativas como si se tratara de un solo partido político, no conduce a concluir que tal previsión esté invadiendo una competencia del Instituto Federal Electoral.

En realidad, a juicio de este Tribunal Constitucional, la disposición controvertida tiene la finalidad de establecer la forma de unificación de la coalición para efectos de acceso a los tiempos de radio y televisión, mas no la asignación directa de dicha prerrogativa, por lo que es evidente que no se actualiza la violación que aduce el partido del Trabajo.

Aunado a lo anterior, conviene destacar que las coaliciones son de carácter temporal, ya que su conformación se realiza únicamente para efecto de una determinada elección, lo que pone de manifiesto que fuera de ese período comicial los partidos políticos continúan teniendo vida propia y, por tanto, siguen siendo titulares de la totalidad de prerrogativas que están reconocidas en el texto supremo y en el resto del ordenamiento jurídico.

Así es, este Tribunal Pleno encuentra que el supuesto normativo que establece que las coaliciones de partidos políticos –durante la precampaña, campaña y la jornada electoral- tendrán como prerrogativa el mismo tiempo en radio y televisión que corresponde a los demás partidos políticos en la contienda, y no la suma de los tiempos que corresponderían a los partidos coaligados, constituye una medida legislativa válida dentro del Estado constitucional.

Dicha medida legislativa se encuentra justificada constitucionalmente, toda vez que, en primer término, tiene como **finalidad legítima** la salvaguarda del principio constitucional de **equidad que debe regir en materia electoral**; en segundo término, **tiende a fomentar que la coalición que participa como unidad dentro del proceso electoral no se encuentre en una posición de ventaja publicitaria** sobre los demás partidos contendientes que han decidido abstenerse de conformar coaliciones (**adecuación de la medida legislativa**); y, en tercer término, sólo supone una restricción razonablemente delimitada del tiempo en radio y televisión de los partidos políticos coaligados durante la precampaña, campaña y jornada electoral, sin tener el alcance de sustraer en su perjuicio el tiempo que les corresponde en los medios de comunicación social fuera de la etapa propiamente electoral para la que, en estricto sentido, fue conformada la coalición (**proporcionalidad de la medida legislativa**).

En ese orden de ideas, es inaplicable la jurisprudencia de este Alto Tribunal invocada en la demanda, que ha establecido que es inconstitucional el supuesto normativo que otorga a los partidos políticos que formen una coalición solamente el financiamiento que corresponda a uno sólo de los que la conformen lo cual es contrario a la Constitución Federal y al sistema democrático en su conjunto, sin embargo **estamos ante un supuesto normativo muy diferente**, ya que, en el presente caso, como se ha dicho, la medida legislativa cuestionada encuentra sustento en una finalidad constitucionalmente válida que se centra en la salvaguarda de la equidad en el proceso electoral y que cumple con los estándares de razonabilidad y proporcionalidad jurídica en los términos antes expuestos.

De conformidad con lo expuesto, lo procedente es declarar la validez de los artículos 50, 51, 52, 53, 54 y 179, párrafo sexto, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro.

5. En el quinto y último concepto de invalidez, el Partido del Trabajo, adujo en síntesis dos planteamientos diferentes en el siguiente orden:

1. Que existe una violación a lo previsto en el artículo 116, fracción IV, inciso e), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al incumplir con lo establecido en el artículo Sexto Transitorio de la reforma constitucional de trece de noviembre de dos mil siete, toda vez que en la Ley Electoral del Estado no se establecen disposiciones tendientes a prohibir la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa, y,

2. Que de la simple lectura de la legislación impugnada se puede apreciar, que no se establece modelo, sistema o disposición alguna para el recuento de votos.

Ahora bien, para poder arribar a una conclusión en torno al primer planteamiento del Partido actor, este Tribunal Constitucional estima conveniente transcribir en primer término lo establecido en el artículo sexto transitorio del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de trece de noviembre de dos mil siete que contiene las reformas constitucionales en materia electoral; en segundo lugar lo que dispone el artículo 116, fracción IV, inciso e) de la Constitución Federal y finalmente el contenido del artículo 162 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, preceptos que textualmente disponen lo siguiente:

"Artículo Sexto. Las legislaturas de los Estados y la "Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberán "adecuar su legislación aplicable conforme a lo "dispuesto en este Decreto, a más tardar en un año "a partir de su entrada en vigor; en su caso, se "observará lo dispuesto en el artículo 105, fracción "II, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los "Estados Unidos Mexicanos.

"Los Estados que a la entrada en vigor del presente "Decreto hayan iniciado procesos electorales o "estén por iniciarlos, realizarán sus comicios "conforme lo establezcan sus disposiciones "constitucionales y legales vigentes, pero una vez "terminado el proceso electoral deberán realizar las "adecuaciones a que se refiere el párrafo anterior "en el mismo plazo señalado, contado a partir del "día siguiente de la conclusión del proceso "comicial respectivo."

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

"(...)

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

"(...)

"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;

"(...)"

"Artículo 162. Toda organización, para constituirse "como partido político o asociación política estatal, "deberá presentar una declaración de principios, "elaborar en congruencia con ellos su programa de "acción y los estatutos que regulen sus "actividades.

"Sólo los ciudadanos podrán formar partidos "políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; "por lo tanto, queda prohibida la intervención de "organizaciones gremiales o con objeto social "diferente en la creación de partidos y cualquier "forma de afiliación corporativa."

Del segundo párrafo del artículo 162 de la Ley impugnada, se desprende claramente que el legislador del Estado de Querétaro estableció con toda claridad que queda prohibida la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa con lo cual este Tribunal Pleno estima que no existe contravención alguna con lo dispuesto en el artículo 116, fracción IV, inciso e), de la Constitución Federal y que no existe incumplimiento del legislador local al mandato establecido en el artículo sexto transitorio de la reforma constitucional de trece de noviembre de dos mil siete en materia electoral, en el sentido aquí planteado.

Por lo anterior se deduce que es infundado el primer planteamiento del quinto concepto de invalidez formulado por el Partido del Trabajo.

En relación con el segundo planteamiento del presente concepto de invalidez en torno a la inexistencia de un modelo, sistema o disposición alguna para el recuento de votos este Tribunal Constitucional estima necesaria la transcripción de los artículos 150 y 153 del ordenamiento impugnado, ya que de ellos se desprende con toda nitidez la existencia de un sistema de recuento de votos, tal como se puede apreciar a continuación:

"Artículo 150. Los cómputos y recuentos "administrativos, para efectos del artículo anterior, "se sujetarán a las siguientes disposiciones:

"I. Los cómputos atenderán las siguientes reglas:

"a) Se abrirán los expedientes de la elección "respectiva siguiendo el orden numérico de las "casillas, se cotejarán los resultados de las actas "de escrutinio y cómputo contenidas en los "expedientes, con los resultados del acta que obre "en poder del Consejo, tomándose nota de cuando "los resultados no coincidan.

"b) Cuando los resultados de las actas no "coincidan o no existan los resultados de las "mismas, se practicará el cómputo levantándose el "acta individual de la casilla. Los resultados "obtenidos formarán parte del cómputo que "corresponda.

"c) Cuando existan errores o irregularidades en las "actas o en los expedientes, el Consejo respectivo "podrá acordar realizar nuevamente el cómputo, en "los términos señalados en la fracción anterior y "estará facultado para anular la votación "correspondiente.

"d) Los partidos políticos interesados harán valer "en la sesión de cómputo las causas de nulidad "que contempla la Ley de Medios de Impugnación "en materia electoral del Estado de Querétaro y el "Consejo estará facultado para anular la votación "correspondiente.

"e) La suma de los resultados obtenidos, después "de realizar las operaciones indicadas, constituirá "el cómputo distrital o municipal de las elecciones "de diputados de mayoría relativa, de Gobernador o "de Ayuntamiento.

"f) Constarán en el acta de la sesión, los resultados "del cómputo, los incidentes que ocurrieren "durante la misma y se hará la declaratoria de "validez o nulidad de la elección correspondiente, "en la elección de ayuntamientos y diputados de "mayoría relativa.

"g) Se remitirán al Consejo General las actas de los "cómputos parciales realizados para la elección de "Gobernador, para efectos del cómputo estatal, "declaratoria de validez y entrega de la constancia "de mayoría; y

"II. El recuento administrativo, procederá "únicamente cuando la diferencia entre el primero y "el segundo lugar sea igual o menor al uno por "ciento de la votación total emitida o cuando el "total de los votos nulos sea superior a la "diferencia entre el primero y segundo lugar. El "procedimiento se sujetará a lo siguiente:

"a) Sólo se desahogará a petición del representante "del partido político o coalición que haya obtenido "el segundo lugar en la votación, quien lo hará "valer al término del cómputo total de la elección "de que se trate y ante el Consejo electoral "correspondiente.

"b) El Consejo electoral competente resolverá de "plano la procedencia del recuento y, en su caso, "ordenará a los Consejos electorales que "efectuaron cómputos parciales de la elección de "que se trate, realicen el recuento. Si el Consejo "que recibe la instrucción del recuento, se "encuentra realizando el cómputo de otra elección, "concluirá éste y procederá al desahogo del "recuento solicitado. Si al finalizar el recuento "hubiese cómputos pendientes, procederá a "efectuarlos.

"No serán motivo de recuento aquellas casillas en "las cuales ya se hubiese efectuado el cómputo por "parte del Consejo y obre el acta individual de "casilla.

"c) Para el desahogo del recuento se podrán formar "grupos de trabajo integrados por consejeros "electorales, representantes de partido político y/o "coalición y Secretario Técnico, conformando "tantos como sea necesario.

"d) Los resultados obtenidos de cada una de las "casillas se asentarán en el Acta de Recuento "Administrativo de Casilla.

"e) Los Consejos electorales que se encuentren en "este supuesto, requisitarán las Actas de Recuento "Administrativo de Consejo, las que, en su caso, "serán remitidas al Consejo electoral que resolvió "la procedencia del recuento.

"f) El Secretario Técnico hará constar en el acta de "sesión de cómputo, lo relativo a los recuentos "administrativos.

"g) El Consejo electoral que resolvió la procedencia "del recuento administrativo, procederá a ejecutar "los actos expresados en la primera parte del "presente artículo."

"Artículo 153. El domingo siguiente al de la "elección, el Consejo General, a partir de las 08:00 "horas, celebrará sesión para proceder a la "asignación de diputados por el principio de "representación proporcional y al cómputo estatal "de la elección de Gobernador, en ese orden.

"1. La sesión de cómputo será legal con la "concurrencia de la mayoría de los integrantes del "Consejo, entre los que deberá estar el Presidente. "En caso de no darse el quórum legal, sesionará en "segunda convocatoria a las 8:30 horas del mismo "día. De no reunirse nuevamente el quórum legal "requerido, sesionará en tercera convocatoria a las "9:00 horas del mismo día con los integrantes "presentes. Si a la hora de la tercera convocatoria "no se encuentra el Presidente del Consejo, entre "los consejeros presentes nombrarán en votación "secreta, al consejero que desempeñará la función "de Presidente, únicamente para esa sesión. "Cuando la inasistencia sea del Secretario "Ejecutivo, el Presidente designará de entre los "consejeros presentes, en cualquier convocatoria, "al que deberá suplirlo únicamente para esa sesión. "La sesión será permanente, pudiendo decretarse "los recesos necesarios.

"2. El cómputo y recuento administrativo de la "elección de Gobernador, se sujetará a las "siguientes disposiciones:

"I. El cómputo atenderá las siguientes reglas:

"a) Se tomará nota de los resultados que consten "en cada una de las actas de cómputo parcial de la "elección, constituyendo la suma de los mismos el "cómputo estatal.

"b) Los partidos políticos interesados harán valer, "en la sesión de cómputo, las causas de nulidad "que contempla la Ley de Medios de Impugnación "en Materia Electoral del Estado de Querétaro. El "Consejo General estará facultado para anular la "votación correspondiente.

"c) La suma de los resultados obtenidos, "constituirá el cómputo estatal de la elección de "Gobernador.

"d) Constarán en el acta de la sesión los resultados "del cómputo, los incidentes que ocurrieron "durante la misma y se hará la declaratoria de "validez o nulidad de la elección de Gobernador.

"e) Al término de la sesión, el Consejo General "expedirá la constancia de mayoría al ciudadano "que haya resultado electo; y

"II. El recuento administrativo procederá "únicamente cuando la diferencia entre el primero y "el segundo lugar sea igual o menor al uno por "cientos de la votación total emitida en el estado o "cuando el total de los votos nulos sea superior a "la diferencia entre el primero y segundo lugar. El "procedimiento se sujetará a lo siguiente:

"a) Para el desahogo del recuento, los consejos "distritales y municipales procederán en los "términos a que se refiere el artículo 150, fracción "II, incisos c) d) y e) de esta Ley; el Secretario "Técnico de cada Consejo levantará el acta "correspondiente al recuento administrativo y "remitirá inmediatamente al Consejo General las "actas de recuento administrativo parcial de la "elección de Gobernador.

"b) Los resultados contenidos en las actas de "recuento parcial de la elección de Gobernador, "remitidas por los consejos, constituirán el "cómputo estatal de la elección de Gobernador.

"c) Hecho lo anterior, el Consejo General procederá "en los términos previstos en los incisos d) y e) de "la fracción I del punto 2 de este artículo."

En esta tesitura, estimamos que es errónea la apreciación por parte del Partido actor en el sentido de la inexistencia de un sistema de recuento de votos, por tanto este Tribunal Pleno estima infundado este último planteamiento.

SEXTO. Efectos de la sentencia. Los artículos 41, fracción IV, y 73, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional, señalan lo siguiente:

"Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

"(...)

"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando "con precisión, en su caso, los órganos obligados "a cumplirla, las normas generales o actos "respecto de los cuales opere y todos aquellos "elementos necesarios para su plena eficacia en el "ámbito que corresponda. Cuando la sentencia "declare la invalidez de una norma general, sus "efectos deberán extenderse a todas aquellas "normas cuya validez dependa de la propia norma "invalidada."

"Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo "dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta "ley."

Conforme a los artículos transcritos, las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad se regirán por lo dispuesto, entre otros, por el artículo 41 de la misma ley, el cual en su fracción cuarta faculta a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación a establecer los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.

Por lo anterior, este Tribunal Pleno considera que al haberse declarado la invalidez del último párrafo del artículo 39, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, el efecto de esa inconstitucionalidad consiste en que dicho este precepto sea expulsado del sistema jurídico del Estado de Querétaro.

Finalmente, conviene apuntar que la presente declaratoria de invalidez surtirá efectos a partir de la notificación de la presente ejecutoria, la cual deberá realizarse de forma inmediata al Congreso del Estado de Querétaro, a las demás partes en la presente acción de inconstitucionalidad, así como al Instituto Electoral de Querétaro, por ser el órgano encargado de la organización de la elección en dicha entidad federativa.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo 39, párrafo último, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro.

TERCERO. Se reconoce la validez de los artículos 31, fracción II, 36, fracción II, 40, 50, 51, 52, 53, 54, 121, párrafos segundo y tercero y 179, párrafo sexto, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, por las razones señaladas en el considerando quinto, de esta ejecutoria.

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

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y al Instituto Electoral del Estado de Querétaro y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza (ponente) y Presidente Ortiz Mayagoitia, se aprobaron los Puntos Resolutivos Primero, en cuanto a que es procedente la acción de inconstitucionalidad, Tercero, en cuanto al reconocimiento de validez de los artículos 31, fracción II, 40, 50, 51, 52, 53 y 54 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, el señor Ministro Valls Hernández reservó su derecho para formular un voto concurrente en relación con el artículo 31, fracción II, y Cuarto; por mayoría de seis votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Gudiño Pelayo, Azulea Güitrón y Presidente Ortiz Mayagoitia, se aprobó el Punto Resolutivo Tercero, en cuanto al reconocimiento de validez del artículo 36, fracción II, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, los señores Ministros Aguirre Anguiano, Góngora Pimentel, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y Silva Meza (ponente), votaron en contra; por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón, Valls Hernández y Presidente Ortiz Mayagoitia, se aprobó el Punto Resolutivo Tercero, en cuanto al reconocimiento de validez del artículo 121, párrafos segundo y tercero, impugnado, los señores Ministros Aguirre Anguiano, Sánchez Cordero de García Villegas y Silva Meza (ponente) votaron en contra; por mayoría de seis votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Franco González Salas, Azuela Güitrón, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia, se aprobó el Punto Resolutivo Tercero, en cuanto al reconocimiento de validez del artículo 179, párrafo sexto, de la mencionada Ley Electoral impugnada, los señores Ministros Luna Ramos, Góngora Pimentel, Valls Hernández y Sánchez Cordero de García Villegas votaron en contra.

Por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Ortiz Mayagoitia se aprobó el Punto Resolutivo Primero, en cuanto a que es parcialmente fundada la acción de inconstitucionalidad, y Segundo; los señores Ministros Cossío Díaz, Gudiño Pelayo y Silva Meza votaron en contra; y el señor Ministro Cossío Díaz reservó su derecho para formular voto particular.

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

A sugerencia del señor Ministro Franco González Salas, el señor Ministro ponente Silva Meza manifestó que en el engrose se ordena la notificación de la sentencia también al Instituto Electoral del Estado de Querétaro.

Firman el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Ministro Ponente, con el Secretario General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que autoriza y da fe.

El Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: el Ministro, **Guillermo Ortiz Mayagoitia**.- Rúbrica.- El Ponente: Ministro **Juan N. Silva Meza**.- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **Rafael Coello Cetina**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de cincuenta y seis fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde a la sentencia del veintisiete de abril de dos mil nueve, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 4/2009, promovida por el Partido del Trabajo. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación. México, Distrito Federal, a dieciséis de junio de dos mil nueve.- Rúbrica.

VOTO Concurrente que formula el Ministro José Ramón Cossío Díaz en la Acción de Inconstitucionalidad 4/2009, promovida por el Partido del Trabajo.

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

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JOSE RAMON COSSIO DIAZ EN LA ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 4/2009, EN RELACION AL ARTICULO 31, FRACCION II DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERETARO.

TEMA: Celebración de convenios entre partidos políticos y asociaciones políticas. ¿Es inconstitucional que se elimine esta posibilidad?

En la sesión de veintisiete de abril de dos mil nueve¹, el Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad 4/2009 promovida por el Partido del Trabajo, en contra de diversos artículos de la Ley Electoral del Estado de Querétaro. Uno de los preceptos impugnados que para lo que a este voto fue el 31, fracción II de la citada Ley comicial² y es el tema de este voto.

El Legislador Local reformó el artículo aludido en el sentido de eliminar expresamente la posibilidad de que las asociaciones políticas celebren convenios con partidos políticos. En la sentencia se realiza una interpretación sistemática y se concluye que no se vulnera el derecho de asociación. Se afirma que esa supresión expresa no conculca la Constitución Federal, pues de una interpretación conjunta con la fracción III, del artículo 33 del mismo ordenamiento legal³ se advierte que las asociaciones políticas tienen la obligación de registrar ante el Consejo General del Instituto, los convenios que celebren con los partidos políticos.

Estoy de acuerdo con el sentido de la resolución, pero no con las consideraciones que la sustentan, pues la supresión expresa de esta posibilidad no genera la inconstitucionalidad de la fracción II del artículo 31 impugnado. A mi juicio, el argumento utilizado en la sentencia es equivocado, ya que no se trata de un caso que amerite una interpretación sistemática porque no existe ninguna necesidad de “salvar” la constitucionalidad de la norma, ya que en sí misma no es inconstitucional.

Falta un argumento sustantivo mediante el cual se justifique que el hecho de que la norma deje de facultar o conceder el derecho a las asociaciones políticas registradas para celebrar convenios para aliarse, unirse, confederarse, o incorporarse con partidos políticos no la hace inconstitucional. De este modo, a mi juicio, puede considerarse que:

a) Las Asociaciones Políticas no tienen estatus constitucional, por lo que el legislador local es el competente para modalizarlas respetando el artículo 116 de la Constitución Federal y los criterios de razonabilidad desde parámetros constitucionales; y,

b) La celebración de convenios con partidos políticos no está garantizada constitucionalmente como un derecho sustantivo de las Asociaciones Políticas, en consecuencia, la regulación concreta que el legislador haga al respecto puede o no contenerla ya que no se violenta ningún mandato constitucional expreso, ni existe un parámetro desde el cual se pueda evaluar la razonabilidad de la decisión legislativa local, lo que se traduce en que esta decisión por parte del legislador estatal es de naturaleza discrecional. La razonabilidad como criterio de constitucionalidad no puede predicarse más que cuando existe un parámetro desde el cual esta razonabilidad puede evaluarse, en particular derechos fundamentales, la razonabilidad no es criterio de constitucionalidad autónomo que deban cubrir todas las normas legislativas cualesquiera que sea su contenido.

En este caso, la sentencia implica que la prohibición violentaría algún derecho fundamental, en particular el derecho de asociación de las asociaciones políticas, el cual no resulta claro del texto constitucional. No se puede decir que el derecho que se establece como una clara prerrogativa de los “ciudadanos de la república” sea transferible conceptualmente sin más a asociaciones de cualquier tipo.

¹ Este asunto se discutió en diversas sesiones públicas, pero fue en la de 26 de marzo de 2009, cuando se abordó la impugnación del artículo 31, fracción II de la Ley Electoral del Estado de Querétaro.

² **Texto anterior.**

“Artículo 31. Son derechos de las asociaciones políticas debidamente acreditadas:

(...)

II. Celebrar los convenios necesarios para confederarse, aliarse, unirse o incorporarse de manera permanente o transitoria con otras asociaciones políticas registradas ante el Instituto Electoral de Querétaro **o con un partido político**”.

Texto nuevo.

“Artículo 31. Son derechos de las asociaciones políticas debidamente acreditadas:

(...)

II. Celebrar los convenios necesarios para confederarse, aliarse, unirse o incorporarse de manera permanente o transitoria con otras asociaciones políticas registradas ante el Instituto Electoral de Querétaro”.

³ “Artículo 33. Las asociaciones políticas están obligadas a:

(...)

III. Registrar ante el Consejo General del Instituto Electoral de Querétaro, los convenios necesarios para confederarse, aliarse, unirse o incorporarse de manera permanente o transitoria con otras asociaciones políticas registradas ante el Instituto Electoral de Querétaro o con un partido político, ara que puedan surtir sus efectos; (...).”.

Por otro lado la sentencia utiliza el artículo 33, fracción III de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, para fundar su interpretación sistemática, funcional e interrelacionada. En mi opinión, esto es incorrecto, el artículo 33 es un precepto que establece obligaciones para las agrupaciones políticas, y de éste no se puede derivar facultad alguna, como se pretende. Del artículo que establece los derechos de las agrupaciones políticas se eliminó expresamente la posibilidad de que éstas celebren convenios con partidos políticos, preservando la facultad de convenir únicamente entre ellas.

De este modo, considero que la estructura de la discusión debió ser resuelta mediante dos preguntas generales:

1) ¿Es inconstitucional, por violentar el derecho de asociación, que el legislador local elimine la posibilidad de que las asociaciones políticas celebren convenios para aliarse, confederarse, unirse o incorporarse, con partidos políticos? En caso negativo, ya no hay más que decir; de otro modo, habría que hacerse la siguiente pregunta.

2) ¿Es posible hacer una interpretación que, aun cuando el legislador haya eliminado de manera expresa de la norma facultativa a los partidos, interpretemos que los mismos aún continúan ahí derivado de la obligación establecida para las Agrupaciones Políticas de registrar los convenios que celebren, como se establece en el artículo 33, fracción III? Esto es: ¿Puede derivarse una facultad de una norma que establece obligaciones para salvar la inconstitucionalidad de un artículo de la misma ley?

En mi opinión basta con dar respuesta a la primera interrogante. El artículo 31, fracción II de la Ley Electoral del Estado de Querétaro no es inconstitucional, básicamente por dos razones: por un lado, las asociaciones políticas no tienen estatus constitucional y, por el otro, la celebración de convenios con partidos políticos no está garantizada constitucionalmente como un derecho sustantivo de las asociaciones políticas.

Atentamente

El Ministro, **José Ramón Cossío Díaz**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde al voto concurrente que formula el señor Ministro José Ramón Cossío Díaz en la sentencia del veintisiete de abril de dos mil nueve, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 4/2009, promovida por el Partido del Trabajo. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a dieciséis de junio de dos mil nueve.- Rúbrica.

VOTO Particular que formula el Ministro Juan N. Silva Meza, en la Acción de Inconstitucionalidad 4/2009, promovida por el Partido del Trabajo.

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

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN N. SILVA MEZA, EN LA ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 4/2009, PROMOVIDA POR EL PARTIDO DEL TRABAJO.

En sesión de veintisiete de abril de dos mil nueve, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad al rubro citada, en ella, se examinó la constitucionalidad de diversos artículos impugnados de la Ley Electoral del Estado de Querétaro.

Entre otros temas analizados, se presentó el relativo a la forma de resolver una colisión entre un derecho constitucional y una obligación del mismo orden, así como el tope del financiamiento privado en las campañas políticas.

La mayoría del Tribunal Pleno decidió que en el caso concreto debía prevalecer la obligación constitucional por encima de sendos derechos constitucionales, así como ciertos aspectos del financiamiento privado, criterios de los cuales disiento al tenor de los argumentos que enseguida expongo.

Para fijar mi posición, deseo partir de formular dos interrogantes que me parecen de suma trascendencia dentro del sistema democrático del Estado constitucional:

- ¿El cumplimiento de una obligación constitucional se encuentra por encima del menoscabo legal del ejercicio de un derecho fundamental?
- Desde la perspectiva estrictamente constitucional, ¿el financiamiento privado de los partidos políticos puede ser del noventa y nueve por ciento del importe del financiamiento público que otorgan los institutos electorales estatales?

En cuanto a la primera interrogante, el precepto examinado fue el 121 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, párrafos segundo y tercero, que textualmente disponen:

"Artículo 121. (...)

"Los partidos políticos o coaliciones no podrán "acreditar como sus representantes a aquellos "ciudadanos que hubiesen resultado nombrados "para integrar las mesas directivas de casilla, aún "cuando éstos declinaran o renunciaran para "ejercer la función como integrantes de las mesas "directivas de casilla.

"En caso de ciudadanos que ya estuvieren "acreditados como representantes de partido "político o coalición que resulten nombrados "funcionarios de mesa directiva de casilla, la "acreditación quedará sin efectos, notificándose al "partido político o coalición para que, en su caso, "proceda la sustitución."

Para la mejor comprensión del asunto, es importante tener en cuenta lo establecido en los artículos 5o., párrafo cuarto, 9o., 35 y 36 de la Constitución Federal que en la parte conducente establecen:

"Artículo 5o.- A ninguna persona podrá impedirse "que se dedique a la profesión, industria, comercio "o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El "ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por "determinación judicial, cuando se ataquen los "derechos de tercero, o por resolución gubernativa, "dictada en los términos que marque la ley, cuando "se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie "puede ser privado del producto de su trabajo, sino "por resolución judicial.

"La Ley determinará en cada Estado, cuáles son las "profesiones que necesitan título para su ejercicio, "las condiciones que deban llenarse para obtenerlo "y las autoridades que han de expedirlo.

"Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos "personales sin la justa retribución y sin su pleno "consentimiento, salvo el trabajo impuesto como "pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará a "lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo "123.

"En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán "ser obligatorios, en los términos que establezcan "las leyes respectivas, el de las armas y los "jurados, así como el desempeño de los cargos "concejiles y los de elección popular, directa o "indirecta. Las funciones electorales y censales "tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán "retribuidas aquéllas que se realicen "profesionalmente en los términos de esta "Constitución y las leyes correspondientes. Los "servicios profesionales de índole social serán "obligatorios y retribuidos en los términos de la ley "y con las excepciones que ésta señale.

"El Estado no puede permitir que se lleve a efecto "ningún contrato, pacto o convenio que tenga por "objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable "sacrificio de la libertad de la persona por cualquier "causa.

"Tampoco puede admitirse convenio en que la "persona pacte su proscripción o destierro, o en "que renuncie temporal o permanentemente a "ejercer determinada profesión, industria o "comercio.

"El contrato de trabajo sólo obligará a prestar el "servicio convenido por el tiempo que fije la ley, sin "poder exceder de un año en perjuicio del "trabajador, y no podrá extenderse, en ningún "caso, a la renuncia, pérdida o menoscabo de "cualquiera de los derechos políticos o civiles.

"La falta de cumplimiento de dicho contrato, por lo "que respecta al trabajador, sólo obligará a éste a "la correspondiente responsabilidad civil, sin que "en ningún caso pueda hacerse coacción sobre su "persona."

"Artículo 9o. No se podrá coartar el derecho de "asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier "objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la "República podrán hacerlo para tomar parte en los "asuntos políticos del país. Ninguna reunión "armada, tiene derecho de deliberar.

"No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta "una asamblea o reunión que tenga por objeto "hacer una petición o presentar una protesta por "algún acto, a una autoridad, si no se profieren "injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias "o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver "en el sentido que se desee."

"Artículo 35. Son prerrogativas del ciudadano:

" [...]

"III. Asociarse individual y libremente para tomar "parte en forma pacífica en los asuntos políticos "del país;

" [...]"

"Artículo 36. Son obligaciones del ciudadano de la "República:

"V. Desempeñar los cargos concejiles del "municipio donde resida, las funciones electorales "y las de jurado."

La mayoría llegó a la conclusión de que la obligación constitucional de los ciudadanos de desempeñar las funciones electorales, debe prevalecer sobre las prerrogativas del ejercicio de la libre asociación de los ciudadanos y su participación en los asuntos políticos del país como representantes de partidos políticos en casilla, ya que en realidad, el artículo 121 de la Ley Electoral analizada, no prohíbe su ejercicio, sino que establece una modalización del ejercicio de las prerrogativas que se desprende de los artículos 9o. y 35, fracción III, de la Norma Fundamental, para que prime, únicamente para el caso concreto, la obligación constitucional de desempeñar el encargo de funcionario electoral.

No comparto esa posición, toda vez que desde mi punto de vista la obligación constitucional de desempeñar funciones electorales en el caso concreto, no debe prevalecer sobre las prerrogativas del ejercicio de la libre asociación de los ciudadanos y su participación en los asuntos políticos del país como representantes de partidos políticos.

No debe perderse de vista que la vulneración del ejercicio de un derecho fundamental por determinación legislativa, configura una lesión grave a la democracia constitucional, por ende, para verificar si la medida legislativa adoptada es razonable, resulta necesario emprender el siguientes análisis.

En primer término, por el carácter prevalente de los derechos fundamentales dentro del ordenamiento jurídico así como por su indisponibilidad por parte del legislador, si bien éstos no son absolutos e ilimitados, ese límite en la modalización legislativa del derecho fundamental, siempre tiene que ajustarse a criterios de razonabilidad y proporcionalidad, lo que en el caso no acontece, ello es evidente en razón de que la norma impugnada se aleja de dichos estándares constitucionales, atento a que establece que los partidos políticos o coaliciones no podrán acreditar como sus representantes a aquellos ciudadanos que hubiesen resultado nombrados para integrar las mesas directivas de casilla, **aún en el caso de que éstos declinaran o renunciaran para ejercer la función como integrantes de las mesas directivas de casilla**; es decir aún ante la ausencia de la obligación constitucional, el derecho fundamental de la libre asociación de los ciudadanos y su participación en los asuntos políticos del país como representantes de partidos políticos **es vulnerado** por el ordenamiento estatal de forma absoluta.

En segundo lugar, si la finalidad de la norma es que un ciudadano no pueda ser integrante de la mesa directiva de casilla -obligación constitucional- y, representante de un partido político al mismo tiempo en esa casilla -ejercicio del derecho fundamental de libre asociación y participación política- ¿en dónde se encuentra la razonabilidad y la justificación de la norma en los casos en los que el ciudadano renuncie a ejercer la función como integrante de la mesa directiva de casilla?

Desde mi perspectiva, la norma se aleja en forma notoria de dicho estándar, ya que ante tal situación, por un lado, no cumplirá con la obligación constitucional y, por otro, tampoco gozará del ejercicio de su derecho fundamental de libre asociación y participación política por virtud de una norma de carácter estatal -artículo 121 de Ley Electoral del Estado de Querétaro- que va más allá de lo establecido en los artículos 9o. y 35 de la Constitución Federal.

La medida de impedir a los partidos políticos o coaliciones acreditar como sus representantes a aquellos ciudadanos que hubiesen resultado nombrados para integrar las mesas directivas de casilla, aún cuando éstos declinaran o renunciaran para ejercer la función como integrantes de las mesas directivas de casilla, así dejar sin efectos dicha representación a los que estuvieren acreditados como representantes de partido político o coalición que resulten nombrados funcionarios de mesa directiva de casilla, sí es idónea para lograr el cumplimiento de la obligación constitucional de ser funcionario electoral, en términos de lo dispuesto en los artículos 5, párrafo cuarto y 36, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

No obstante lo anterior, las medidas legislativas impugnadas no son las menos gravosas para sus destinatarios, ya que aquéllas **vedan de modo definitivo** la posibilidad del ejercicio de los derechos de libre asociación y participación en los asuntos políticos del país, al no permitir a los ciudadanos, ni siquiera ante una renuncia a su designación como funcionarios de casilla, a poder representantes de partidos políticos o coaliciones en casilla.

Bajo este orden de ideas, es claro que el artículo combatido impone la obligación de ser funcionario de casilla **de manera absoluta a los ciudadanos, sin prever ninguna modalidad o posibilidad para que los derechos fundamentales en juego puedan ser ejercidos, aunque sólo fuera a guisa de excepción.**

En consecuencia, como estimo que tal imposición, **al ser absoluta, no es la más benigna dentro del universo de opciones** que el legislador pudo considerar para incidir en los derechos fundamentales en juego; consecuentemente, estimo que el artículo 121, párrafos segundo y tercero de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, debió ser declarada inconstitucional por violentar irrazonablemente lo previsto en los artículo 9o. y 35, fracción III, de la Constitución Federal.

En otro orden de ideas, el siguiente tema en relación a si desde la perspectiva estrictamente constitucional, el financiamiento privado de los partidos políticos puede ser del noventa y nueve por ciento, del importe del financiamiento público que otorgan los Institutos Electorales estatales, por una mayoría de seis contra cinco se determinó que en efecto puede serlo, situación que no comparto.

La norma impugnada ante el supuesto anterior fue el artículo 36, fracción II, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, la cual textualmente dispone:

"Artículo 36. La ley reconoce como fuentes de "financiamiento de los partidos políticos, "únicamente las siguientes:

" (...)

"II. El privado, que no podrá exceder en ningún "caso de noventa y nueve por ciento, del importe "del financiamiento público que otorgue el Instituto "Electoral de Querétaro; y

" (...)"

Por su parte, el artículo 116, fracción IV, de la Constitución Federal establece lo siguiente:

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

" (...)

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

" (...)

"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;

" (...)"

La mayoría que he mencionado, arribó a la conclusión de que el artículo 36, fracción II, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, es constitucional ya que establece que el financiamiento privado no puede exceder el noventa y nueve por ciento del financiamiento público, y en ese sentido únicamente dispone el total de los conceptos que integran el financiamiento privado y no sólo de las aportaciones de sus simpatizantes, además de que la norma es respetuosa con la Constitución Federal en el sentido de que el financiamiento público debe prevalecer sobre el privado, lo cual significa únicamente que este último siempre será menor al público, por lo que el porcentaje en cantidad para que ello sea efectivo, queda a juicio del Legislador quien puede fijar la diferencia con absoluta libertad; y que por tanto, la fracción II, del artículo 36, de la Ley Electoral de Querétaro, al establecer que el financiamiento privado no podrá exceder en ningún caso el 99%, del importe del financiamiento público, que otorgue el Instituto Electoral de Querétaro, no vulneró precepto alguno de la Constitución Federal, y por consecuencia necesaria, debe considerarse constitucionalmente válida.

Como lo adelanté, no comparto esa posición, ya que en el artículo 116 fracción IV, inciso h), constitucional, se establecen los montos máximos que pueden tener las aportaciones y donaciones de los simpatizantes de los partidos políticos, cuya suma total no excederá el diez por ciento del tope de gastos de campaña que se determine para la elección de gobernador; para mí es evidente que del de la lectura lisa y llana de la norma impugnada, queda evidenciada la trasgresión a nuestro máximo ordenamiento, fundamentalmente, por vulnerar lo establecido en el precepto constitucional citado, ya que además de contravenir el tope máximo de gastos se equipara prácticamente en su totalidad el financiamiento público y el privado.

En esa tesitura el principio de primacía del financiamiento público sobre el privado queda tan solo superado por un punto porcentual, lo cual desde mi perspectiva se escapa de la lógica establecida en la Constitución Federal; si bien es verdad que no le corresponde a este Tribunal Constitucional determinar el mencionado porcentaje, sí es su labor que las normas estatales en su conjunto den coherencia y razonabilidad al proyecto democrático de la Norma Fundamental; la posibilidad de que el financiamiento privado sea del noventa y nueve por ciento, tiene muy graves implicaciones para los partidos de reciente creación frente a los que no lo son y crea quebrantamientos de diversa índole en el principio de equidad electoral.

Ahora bien, no comparto la concepción relativa a que el financiamiento privado se encuentra integrado por diversos conceptos diferentes al de "aportación o donación" y que por tanto cuando se encuentre integrado por esos otros conceptos entonces ya no forman parte de las donaciones o de las aportaciones de sus simpatizantes a las que hace alusión el artículo 116, fracción IV, inciso h), de la Constitución Federal, de aceptar esta concepción entonces el legislador constitucional tendría que haber redactado todo un catálogo infinito de conceptos bajo los cuales se conceptualizara la que es una donación o aportación.

En ese sentido considero que las aportaciones y donaciones de simpatizantes –cualquiera que sea el nombre bajo el cual se otorguen recursos económicos diversos al financiamiento público a los partidos políticos- son claramente recursos procedentes del financiamiento privado, esa es entre otras, la razón fundamental por la que es abiertamente inconstitucional el artículo 36, fracción II, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, considero que atenta contra la prevalencia del financiamiento público, de estimar lo contrario podríamos entonces aceptar que el noventa y nueve punto noventa y nueve por ciento del financiamiento privado no atenta contra ese principio constitucional y al tratarse de fuentes diferentes a aportaciones o donaciones de sus simpatizantes entonces son permisibles desde la óptica constitucional.

El Ministro, **Juan N. Silva Meza**.- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **Rafael Coello Cetina**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de ocho fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde al voto particular que formula el señor Ministro Juan N. Silva Meza en la sentencia del veintisiete de abril de dos mil nueve, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 4/2009, promovida por el Partido del Trabajo. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación. México, D.F., a dieciséis de junio de dos mil nueve.- Rúbrica.