

PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

VOTO concurrente que formula el Ministro Juan N. Silva Meza en la Acción de Inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas 62/2008, 63/2008, 64/2008 y 65/2008.

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 MINISTRO JUAN N. SILVA MEZA EN LA ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 61/2008 Y SUS ACUMULADAS 62/2008, 63/2008, 64/2008 Y 65/2008.

Concurro con la resolución de la mayoría en el sentido de que el artículo 49, numeral 3, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales es constitucional pero por consideraciones distintas a las expuestas en la misma.

No podemos obviar que la discusión de asuntos públicos y el debate sobre las calificaciones de los candidatos a puestos de elección popular son parte integral para la operación del sistema de gobierno democrático establecido en nuestra Constitución.¹

La idea misma de un régimen democrático y representativo descansa sobre la posibilidad de que los ciudadanos participen libremente en los procesos electorales para que ganen determinados candidatos y pierdan otros. Por lo que el pretender que los mismos no puedan participar u opinar para influir en las decisiones del mismo vacía de contenido a nuestro sistema político.

Ahora bien, la libertad constitucional de expresar ideas u opiniones debe incluir necesariamente la libertad constitucional de utilizar todos los medios de expresión, sean palabras o conductas, en cuanto puedan difundir ideas. Esto incluye necesariamente también los medios masivos de difusión, pues sería absurdo, que sólo la palabra hablada o escrita en forma individual estuviera constitucionalmente protegida, dejando al arbitrio de las autoridades o partidos políticos el uso de los medios masivos de comunicación modernos, como son la prensa, la radio, la televisión y el internet.

Considero que el ciudadano tiene el interés en recibir y procesar toda la información disponible sobre los antecedentes públicos y privados, las posturas ideológicas y políticas, de los candidatos a cargos de elección popular, ya que a final de cuentas se trata de personas por las cuales se votará para que representen sus propios intereses en los órganos de gobierno.

El debate de los asuntos públicos debe ser robusto y abierto y puede incluir comentarios vehementes y desagradables sobre los servidores públicos o los aspirantes a serlo. Por lo mismo, el nivel de información y madurez de un elector no se puede mejorar por el simple hecho de impedirle escuchar algo.²

En este sentido, el concepto de que el gobierno deba restringir la libre expresión de ciertos integrantes de la sociedad para mejorar la voz de los demás, así como la calidad del contenido del debate, es ajeno a una sociedad democrática.

Estimo por lo tanto que la libre expresión de ideas no puede depender de la capacidad financiera de un individuo para entablar un debate público

En conclusión, considero que la libre expresión existe para asegurar la más amplia diseminación de información de las fuentes más diversas y antagónicas, por lo que resulta difícil justificar la prohibición que se hace para que el ciudadano pueda comunicar ciertos contenidos expresivos mediante el uso de determinados medios de comunicación.

Dicho lo anterior, y en atención a la determinación del Pleno de esta Suprema Corte respecto de la imposibilidad de analizar reformas constitucionales por la vía de la acción de inconstitucionalidad, no se puede desconocer que el artículo 41, fracción III de la Constitución Federal incluyó una limitante a la libre expresión dentro del texto constitucional, consistente en la prohibición absoluta para que los particulares contraten propaganda en radio y televisión destinada 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.

Ahora bien, de la iniciativa de reforma constitucional en materia electoral, así como de los dictámenes de las comisiones de ambas cámaras del Congreso de la Unión, se advierte que la reforma al artículo 41 constitucional tuvo la finalidad de evitar la mercantilización de la política y que el uso de dinero externo a los partidos políticos tuviese repercusiones sobre la equidad de la contienda electoral.

¹ Ver el siguiente criterio jurisprudencial Novena Epoca, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXV, Mayo de 2007, Tesis: P./J. 24/2007, Página: 1522, cuyo rubro dispone: "**LIBERTAD DE EXPRESION. LOS ARTICULOS 6o. Y 7o. DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECEN DERECHOS FUNDAMENTALES DEL ESTADO DE DERECHO.**"

² Ver la jurisprudencia localizable en Novena Epoca, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXV, Mayo de 2007, Tesis: P./J. 25/2007, Página: 1520, cuyo rubro dispone: "**LIBERTAD DE EXPRESION. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO.**"

Si bien es cierto que existen medios menos taxativos para llevar a cabo el fin planteado por la reforma, no podemos desconocer el objetivo primordial planteado a efecto de evitar la mercantilización de los procesos electorales.

Considero entonces, que se justifica determinar cual es el alcance de la limitante de contratar propaganda en radio y televisión para influir en las preferencias electorales de los ciudadanos y definir el alcance y contenido de ambos; tratando, en todo momento, de hacer una interpretación lo menos restrictiva del derecho a la libre expresión.

Por lo anterior, estimo que resulta necesario dotar de contenido al artículo 41, fracción III, apartado A), inciso g), párrafo tercero, constitucional, para determinar el alcance de la multicitada prohibición a la libre expresión. Es decir, corresponde a esta Suprema Corte el interpretar y adecuar la prohibición impuesta a la contratación de mensajes de propaganda en radio o televisión por particulares, a los contenidos esenciales del derecho a la libre expresión.

Para tales efectos, propongo el siguiente estándar de revisión para determinar qué se debe entender por propaganda contratada por particulares en radio y televisión:

- 1) El término propaganda sólo aplica a los mensajes de radio y televisión, cualquier otro medio de comunicación se encuentra excluido.
 - 2) La transmisión debe haber sido contratada con el medio en cuestión y no transmitida libremente por éste.
 - 3) Toda expresión política comprada por particulares en radio y televisión que no tenga repercusiones sobre la equidad de la contienda electoral, se encuentra excluida de la prohibición del artículo 41 constitucional, en atención al interés estatal relevante de evitar la mercantilización de la política y que el uso de dinero externo a los partidos políticos tuviese repercusiones sobre la equidad de la contienda electoral.
 - 4) El término propaganda debe vincularse con una campaña política para mantenerse o acceder a cargos de elección popular.
- La prohibición sólo se puede aplicar durante los procesos electorales y específicamente a partir del momento en que se han registrado los candidatos ante el órgano electoral correspondiente. Fuera de dichos tiempos no se justifica el interés estatal de garantizar la equidad entre fuerzas políticas, ya que aún no se sabe quiénes serán los contendientes.
- 5) El término propaganda presupone que la actividad que se lleva a cabo para dar a conocer alguna cosa tiene como fin el convencer al público de las cualidades y ventajas que le reporta.
 - 6) Para estimar que existe una intención de convencimiento de un mensaje contratado por particulares, y que por ende se le catalogue como propaganda, el mismo deberá hacer mención expresa de algún candidato o partido político, o utilizar imágenes o emblemas de los mismos. Las críticas o apologías que se hagan a ideologías, ideas, plataformas políticas u otros conceptos similares no son susceptibles de ser censurados.
 - 7) Cualquier relato histórico o de hechos sobre determinados partidos políticos o candidatos no entra dentro de la referida prohibición. La acción de difundir determinada información para garantizar que la ciudadanía conozca el perfil y las acciones de aquellos que pretende gobernarlos no puede estimarse como propaganda política. Lo anterior no precluye la posibilidad de impugnar la veracidad de lo relatado ante las instancias jurisdiccionales correspondientes.

Una vez dicho lo anterior expongo las razones por las cuales considero que el artículo 49, numeral 3) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales es constitucional, a pesar de que en el mismo se amplían las limitaciones establecidas constitucionalmente para el acceso a la radio y televisión en materia electoral. Dicho precepto dispone:

“ARTICULO 49

(...)

Los partidos políticos, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión. Tampoco podrán contratar los dirigentes y afiliados a un partido político, o cualquier ciudadano, para su promoción personal con fines electorales. La violación a esta norma será sancionada en los términos dispuestos en el Libro Séptimo de este Código.

(...).”

Si bien es cierto que no existe ninguna referencia expresa a una prohibición para la contratación de propaganda para precandidatos o candidatos en el texto constitucional, también lo es que de declararse la inconstitucionalidad de dicho precepto se estaría desconociendo el fin estatal reconocido expresamente de proporcionar equidad a los partidos políticos durante la contienda electoral.

De tal suerte que los precandidatos o candidatos, además de la publicidad que tendrían debido a la contratación que haría el IFE por los partidos políticos que los postulan, podrían contratar, por sí mismos o por medio de terceros, publicidad en radio y televisión.

En este sentido, considero difícil sostener la existencia de un interés estatal que justifica la constitucionalidad de normas que silencian a los ciudadanos en aras de una cierta equidad en los procedimientos electorales, pero desconocer el mismo al permitir que un candidato lo pueda realizar, rompiendo así automáticamente con cualquier principio de equidad al anunciarse libremente en la radio y televisión, razón por la cual me apego al voto de la mayoría.

Nuestro análisis de constitucionalidad, y por ende nuestro estándar de escrutinio, no puede partir de la premisa de que las únicas limitantes válidas a un derecho fundamental son aquéllas que se encuentran previstas expresamente por el texto constitucional, sino de si las mismas cumplen con algún interés estatal relevante que encuentra una justificación racional.

Asimismo, los precandidatos y candidatos son miembros de los partidos políticos por lo que la prohibición de contratación de radio y televisión del artículo 41, fracción III, apartado A, inciso g) párrafo segundo, constitucional les resulta aplicable a todas luces.

Por otra parte, la prohibición de contratación para los dirigentes y afiliados a un partido político, o cualquier ciudadano, para su promoción personal con fines electorales, no encuentra referente en la prohibición de contratación de tiempos de radio y televisión para particulares con el fin de promover el voto a favor o en contra de determinado partido o influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, prevista en el artículo 41, fracción III, apartado A, inciso g), tercer párrafo, constitucional.

Lo anterior es así, ya que si bien es cierto toda contratación para promoción personal con fines electorales tendrá forzosamente un impacto sobre las preferencias políticas del electorado, dicho impacto debe darse en el sentido de que se mande un mensaje en favor o en contra de determinado candidato o partido, según el texto mismo del multicitado artículo 41 constitucional.³

Por lo tanto, el artículo 49, numeral 3o., debe ser interpretado en el sentido de que se permite cualquier promoción personal con fines electorales siempre y cuando ésta no se encamine a apoyar o denostar las diversas opciones políticas que se encuentran disponibles.

Se puede argumentar que el sólo hecho de que un ciudadano se promocio electoralmente, representa en automático un rechazo a las opciones políticas existentes o que al estar en un sistema en el que los partidos políticos tienen el monopolio de las candidaturas, resulta ocioso que particulares hagan promoción electoral.

No obstante, los anteriores argumentos, además de ser restrictivos del derecho a la libre expresión, obvian que la promoción personal es la única manera de darse a notar y que posiblemente un partido político se fije en su persona para ser candidato. Asimismo, una determinada persona puede ser una opción viable para aquellos electores que determinen no votar por alguna opción política reconocida por el IFE y así demostrar su descontento con el *status quo*.

Cabe agregar que la prohibición a los dirigentes y afiliados a un partido político para contratar tiempo de radio y televisión deriva directamente del artículo 41, fracción III, apartado A, inciso g), segundo párrafo, constitucional, ya que los partidos políticos a los cuales pertenecen no lo pueden hacer. Es decir, si el partido político no puede contratar los referidos espacios, se sigue, por mayoría de razón que sus miembros tampoco pueden hacerlo.

Es por lo anteriormente expuesto que, a pesar de compartir la necesidad de realizar una lectura restrictiva de la prohibición constitucional para que los particulares contraten propaganda política, he decidido votar con la mayoría para reconocer la constitucionalidad del artículo 49, numeral 3, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Atentamente

El Ministro **Juan N. Silva Meza**.- Rúbrica.

EL CIUDADANO LICENCIADO **JOSE JAVIER AGUILAR DOMINGUEZ**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de cinco fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde al voto concurrente que formula el señor Ministro Juan N. Silva Meza en la acción de inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas 62/2008, 63/2008, 64/2008 y 65/2008. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a veinte de enero de dos mil nueve.- Rúbrica.

³ El texto dice: "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."

VOTO de minoría que formulan los Ministros Sergio A. Valls Hernández y Sergio Salvador Aguirre Anguiano, en la sentencia dictada por el Tribunal Pleno en la Acción de Inconstitucionalidad 97/2008, promovida por el Partido del Trabajo en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos.

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 DE MINORIA QUE FORMULAN LOS SEÑORES MINISTROS SERGIO A. VALLS HERNANDEZ Y SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO, EN RELACION CON LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL PLENO QUE RESOLVIO LA ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 97/2008, PROMOVIDA POR EL PARTIDO POLITICO DEL TRABAJO.

En la acción de inconstitucionalidad 97/2008 se impugnó el artículo 23, fracción II, apartado 1), incisos A y B, de la Constitución Política del Estado de Morelos, bajo el argumento de que esa norma contraviene lo dispuesto en los artículos 41, fracción I y 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución General de la República, toda vez que elimina el beneficio o prerrogativa a favor de los partidos políticos nacionales, de contar con financiamiento público en las entidades federativas, al exigir el tres punto cinco por ciento (3.5%) de la votación estatal válida en la elección de diputados locales inmediata anterior, para obtener dicho financiamiento, además de que con ello se legisla respecto de facultades que son exclusivas del ámbito federal.

El Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió mediante sentencia de veintiocho de octubre de dos mil ocho, por mayoría de nueve votos, que el concepto de invalidez referido es fundado, porque el sistema electoral de financiamiento previsto por el legislador del Estado de Morelos no es razonable, toda vez que prevé que todos los partidos políticos tendrán acceso a la repartición del diez por ciento (10%) del financiamiento público estatal de manera igualitaria, sin embargo, para acceder a la repartición del noventa por ciento (90%) restante, deberán haber obtenido al menos el tres punto cinco por ciento (3.5%) de la votación estatal efectiva en la elección de diputados inmediata anterior, lo que en opinión de la mayoría, transgrede lo dispuesto por los artículos 41, fracción I y 116, fracción IV, inciso g) de la Constitución Federal, pues el hecho de que los partidos políticos que mantengan su registro pero no hayan obtenido la votación necesaria para el acceso a la repartición del noventa por ciento (90%) del financiamiento público, únicamente tengan acceso a recibir una parte igual del financiamiento estatal diez por ciento (10%), de ninguna manera puede considerarse suficiente y razonable para que lleven a cabo las funciones que constitucionalmente tienen encomendadas, pues prácticamente sería imposible que con un financiamiento tan bajo, los partidos políticos puedan llevar a cabo las funciones que constitucionalmente tienen asignadas.

Al respecto, no compartimos el criterio de la mayoría, por las razones siguientes:

El artículo 23, fracción II, apartado 1), incisos A y B, de la Constitución Política del Estado de Morelos, cuya invalidez se demandó en la acción de inconstitucionalidad, establece lo siguiente:

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

(...)

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

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

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

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

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

La norma impugnada prevé que el financiamiento público para los partidos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y las tendentes a la obtención del voto durante los procesos electorales y por actividades específicas, conforme a las siguientes bases:

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

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

Por su parte, el artículo 116, fracción IV, inciso g) de la Constitución Federal, dispone lo siguiente:

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

...

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

...

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

La disposición transcrita establece como principio rector en materia electoral, la equidad en el financiamiento público entre los partidos políticos para sus actividades ordinarias permanentes y las tendentes a la obtención del voto durante los procesos electorales. Asimismo se desprende que los Estados, a través de su constitución estatal y sus respectivas leyes, deben garantizar dicho principio rector, pero sin que imponga reglamentación específica al respecto, de tal manera que deja a discreción de las entidades la determinación de las formas y mecanismos legales correspondientes, tendentes a buscar una situación equitativa entre los partidos políticos en cuanto al financiamiento para la realización de sus actividades y fines.

Al respecto, es importante señalar que la equidad en materia electoral, tratándose de financiamiento público a los partidos, estriba en el derecho igualitario consignado en la ley para que todos puedan alcanzar esos beneficios, atendiendo a las circunstancias propias de cada partido, de tal manera que cada uno perciba lo que proporcionalmente le corresponde acorde con su grado de representatividad.

Asimismo, debe distinguirse entre el derecho mismo para recibir financiamiento público y el porcentaje que a cada partido le corresponda; lo primero atañe a la situación legal que autoriza y garantiza que, conforme a las bases y criterios respectivos, cada partido esté en condiciones de recibir los recursos económicos necesarios; y, lo segundo, se refiere a la situación real de cada partido que justifica el otorgamiento de mayores o menores recursos por financiamiento público, pues las circunstancias particulares de un partido no necesariamente coinciden con la de los demás, lo que justifica la aplicación de porcentajes o montos diferentes.

Así, el principio de equidad se logra primero, mediante el establecimiento de reglas generales, a través de las cuales se garantice que, conforme a los mecanismos y criterios respectivos, los partidos políticos puedan obtener financiamiento público; y, segundo, mediante disposiciones que establezcan reglas de diferenciación entre los respectivos partidos, acorde con su grado de representatividad y situación particular, a efecto de concederles de manera proporcional los recursos que a cada uno corresponda.

Precisado lo anterior, debe decirse que si bien los partidos políticos como entidades de interés público deben contar con financiamiento público para el logro de los fines que persiguen, también lo es que en el caso y contrariamente al criterio de la mayoría, la disposición cuya invalidez se demandó no rompe con el principio de equidad, al prever que *se garantizará el reparto igualitario del diez por ciento (10%) del total del financiamiento entre todos los partidos con registro en el estado y que el resto del financiamiento se asignará a los partidos políticos que obtengan, al menos el tres punto cinco por ciento (3.5%) de la votación estatal válida en la elección de diputados locales inmediata anterior.*

En efecto, el sistema de financiamiento impugnado no resulta inequitativo, pues se da un trato igual a todos aquellos partidos políticos que se encuentren en la misma situación, esto es, garantiza en primer término, el reparto igualitario del diez por ciento (10%) del total del financiamiento entre todos los partidos con registro en el Estado y el resto del financiamiento lo asigna a los partidos políticos que no alcancen la votación mínima requerida, los que derivado de ese resultado, no tendrán derecho al financiamiento público, lo que los ubica en igualdad de condiciones respecto de todos aquellos que se encuentren en una situación igual.

Asimismo, se debe destacar que si bien los partidos políticos con registro nacional (como lo es el Partido Político actor), se rigen por las disposiciones federales aplicables, también lo es que, para efectos del proceso electoral estatal, deben estar a lo dispuesto por la legislación estatal; así, dichos partidos conforme al principio de equidad, deben observar las mismas reglas que rigen para los partidos con registro estatal, de otra manera sería inequitativo que a partidos con registro nacional se les otorgara financiamiento público para sus actividades permanentes aunque no hayan alcanzado el porcentaje mínimo requerido de la votación estatal, por el simple hecho de ser partidos políticos nacionales, y a los partidos con registro estatal no se les entregue dicho financiamiento por no haber alcanzado el porcentaje referido.

Lo que en esencia regula la disposición impugnada, es el hecho de que los partidos que participaron en la última elección estatal lograron o no el porcentaje mínimo requerido de la votación estatal para efectos del financiamiento público, por lo que, en tales condiciones, no existe justificación para que en una situación igual se dé un tratamiento diferente con independencia de la naturaleza del registro de cada partido.

De aceptarse que un partido que no alcanzó cuando menos el tres punto cinco por ciento de la votación requerida tiene derecho al financiamiento público por el hecho de contar con registro nacional, ello sí contravendría el principio de equidad electoral, en la medida que en igualdad de circunstancias un partido estatal que tampoco obtuvo dicho porcentaje de la votación no tendría derecho a dicho financiamiento. Además, no debe perderse de vista que se trata de recursos estatales y no federales, por lo que ambos tipos de partidos deben estar sujetos a las mismas disposiciones locales con independencia del tipo de registro con que cuenten, pues con esto se cumple en su extensión con el principio de equidad en materia electoral, aplicando las mismas reglas a los partidos que participan en el mismo ámbito local.

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

De igual forma esta minoría considera que los porcentajes fijados en el artículo cuestionado, son un elemento objetivo al que la Legislatura Local acude para determinar el grado mínimo de representatividad que deben tener los partidos políticos en el Estado para tener derecho al financiamiento público, por lo que, atendiendo a la facultad que tiene para legislar en el régimen interior de la entidad, debe concluirse que los porcentajes de que se trata, no rompen con el principio de equidad en materia electoral, pues el mismo porcentaje se aplica a todos los partidos que participan en ese ámbito y a juicio de la Legislatura es el elemento indicativo de la representatividad de los partidos que justifica el otorgamiento de dicho financiamiento.

Otra de las razones que explica que la norma no es inequitativa, consiste en que garantiza en el inciso A, el reparto igualitario del diez por ciento (10%) del total del financiamiento entre todos los partidos con registro en el Estado, esto es, prevé lo que se conoce como un criterio paritario de la distribución de los recursos, porque una cantidad se reparte por igual entre todos los partidos políticos; y lo que resta se distribuye en términos de lo que ordena el inciso B combatido, es decir, se asignará a los partidos políticos que obtengan al menos el tres punto cinco por ciento de la votación estatal válida en la elección de diputados locales inmediata anterior, supuesto en el cual los recursos se distribuyen en atención a un criterio de representatividad de los partidos políticos en el Estado de Morelos, dando el mismo tratamiento a aquellos institutos políticos que se ubiquen en ese porcentaje.

El criterio de representatividad al que nos referimos, constituye un elemento fundamental en la distribución del financiamiento público a los partidos políticos, pues tomando en cuenta que se trata de recursos públicos, es evidente que la sociedad está interesada en que se fomente la representatividad, lo que implica que esos recursos sean recibidos por partidos políticos que sean efectivos en la realización de los fines que la Carta Magna les tiene asignados, lo que explica que el legislador haya privilegiado a aquellos partidos políticos que demuestren tener representatividad y que no simplemente hayan obtenido un porcentaje para el mantenimiento de su registro como tales.

Por ende, los que suscribimos el presente, consideramos que el sistema previsto en la norma impugnada respeta el principio de equidad en el acceso al financiamiento público.

Sobre el particular, resultan aplicables en lo conducente, las jurisprudencias del Tribunal Pleno que a continuación se transcriben:

Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XIX, Mayo de 2004

Tesis: P./J. 29/2004

Página: 1156

“PARTIDOS POLITICOS NACIONALES. EL ARTICULO 30, PARRAFO PRIMERO, DEL CODIGO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL, QUE CONDICIONA SU ACCESO AL FINANCIAMIENTO PUBLICO, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE EQUIDAD EN MATERIA ELECTORAL. El artículo 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal podrá expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales de esa entidad, sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno, las cuales tomarán en cuenta los principios rectores contenidos en los incisos b) a i) de la fracción IV del artículo 116 de la propia Constitución Federal, entre ellos, el de equidad. En esa tesitura, el artículo 121 del mencionado Estatuto dispone que los partidos políticos recibirán, en forma equitativa, financiamiento público para su sostenimiento. Ahora bien, el hecho de que el artículo 30, párrafo primero, del Código Electoral del Distrito Federal, establezca que los partidos políticos que por sí mismos hubieren obtenido por lo menos el 2% de la votación total emitida en la elección de diputados a la Asamblea Legislativa por el principio de representación proporcional, tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, no viola el mencionado principio, pues, por una parte, se da un trato igual a todos aquellos partidos políticos que se encuentren en la misma situación, ya que los que no alcancen la votación mínima requerida no tendrán derecho al financiamiento público y, por otra, aun cuando los partidos políticos conserven su registro nacional, lo cierto es que si no tienen a nivel local (Distrito Federal) representatividad, al no haber alcanzado el porcentaje mínimo, es evidente que no están en situación igual a aquellos que sí obtuvieron ese porcentaje, de manera que en atención a que se trata de recursos locales y no federales, es indudable que los partidos políticos que contiendan en las elecciones del Distrito Federal, con independencia de que cuenten con registro nacional, deben estar a las disposiciones locales, las cuales al aplicar las mismas reglas a los partidos que participan en el mismo ámbito local, cumplen con el principio de equidad en materia electoral. Además, conforme al artículo 41 de la Constitución Federal, los partidos políticos son entidades de interés público y tienen como fines promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público; de ahí que se instituya en las disposiciones fundamentales, el otorgamiento de financiamiento público para que logren tales fines; sin embargo, por la misma razón, si dentro del ámbito local, los partidos beneficiados con este tipo de financiamiento no logran una representatividad significativa para el logro de los fines que persiguen, no se justifica el acceso al financiamiento público.”

Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XII, Septiembre de 2000

Tesis: P./J. 94/2000

Página: 399

“EQUIDAD EN MATERIA ELECTORAL. EL ARTICULO 28 DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES, REFORMADO POR DECRETO PUBLICADO EN EL PERIODICO OFICIAL DE LA ENTIDAD, EL DIEZ DE ABRIL DE DOS MIL, QUE ESTABLECE LAS REGLAS GENERALES PARA DISTRIBUIR EL FINANCIAMIENTO PUBLICO ESTATAL ANUAL ENTRE LOS PARTIDOS POLITICOS NACIONALES QUE

OBTENGAN SU REGISTRO COMO TALES, NO CONTRAVIENE DICHO PRINCIPIO. La equidad en el financiamiento público a los partidos políticos que como principio rector en materia electoral establece el artículo 116, fracción IV, inciso f), de la Constitución Federal, estriba en 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 político, de tal manera que cada uno perciba lo que proporcionalmente le corresponde acorde con su grado de representatividad. En estas condiciones, el artículo 28 de la citada Ley Electoral del Estado de Aguascalientes que prevé el derecho de los partidos políticos nacionales acreditados ante el Consejo Estatal Electoral para que se les ministre financiamiento público estatal anual para el sostenimiento de sus actividades permanentes y para gastos de campaña, tomando en consideración las circunstancias particulares de cada partido y su grado de representatividad, no contraviene el principio rector de referencia. Ello es así, porque el citado artículo 28, al establecer las reglas para la distribución del aludido financiamiento, otorga a los partidos políticos que hayan obtenido su registro ante el referido consejo, con posterioridad al último proceso electoral local, un tratamiento distinto a aquellos que ya cuentan con antecedentes electorales y que tienen elementos objetivos que permiten determinar con certeza el grado de representatividad que tienen, esto es, proporciona un trato equitativo a los partidos que se encuentran en igualdad de circunstancias y uno distinto a los que se ubican en una situación diferente.”

Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XIV, Julio de 2001

Tesis: P./J. 89/2001

Página: 694

EQUIDAD EN MATERIA ELECTORAL. NO VIOLA ESTE PRINCIPIO EL ARTICULO 69, FRACCION I, DEL CODIGO ELECTORAL PARA EL ESTADO DE MORELOS, QUE ESTABLECE LAS REGLAS GENERALES CONFORME A LAS CUALES DEBERA DISTRIBUIRSE EL FINANCIAMIENTO PUBLICO ESTATAL ENTRE LOS PARTIDOS POLITICOS. 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, la cual estriba en el derecho igualitario consignado en la ley para que todos los partidos 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 perciba lo que proporcionalmente le corresponda, acorde con su grado de representatividad. En congruencia con lo anterior, al establecer el artículo 69, fracción I, del Código Electoral para el Estado de Morelos las reglas conforme a las cuales deberá distribuirse el financiamiento público, en efectivo o en especie, que reciban los partidos políticos con cargo al presupuesto de egresos del Gobierno del Estado, autorizando, por una parte, recursos ciertos y fijos (10% del monto total del financiamiento público distribuido en forma igualitaria a todos los partidos políticos registrados) y, por la otra, recursos aleatorios (40% en forma igualitaria y 50% en proporción a los votos obtenidos, para aquellos partidos que hubieren conseguido más del 3% de la votación en la elección de diputados de mayoría relativa inmediata anterior), no transgrede el principio rector de referencia, porque no da un trato diferenciado a los partidos políticos, en virtud de que todos están sujetos a la misma reglamentación y el partido que guarde una situación distinta frente a otro en función de la votación última obtenida, recibirá un trato distinto y proporcional a esa situación. Conforme al principio de equidad en materia electoral los partidos políticos se diferencian por el grado de representatividad que tengan entre los ciudadanos votantes, sin que ello limite su derecho a obtener mayores recursos si logran una representación mayor pues, de estimarse lo contrario, se llegaría al extremo de reconocer una condición igualitaria entre partidos con distinta representatividad, concediéndoles mayores derechos para la asignación de recursos a los que no hubieren obtenido una votación mayor de los que sí la tienen.”

Por último, esta minoría estima que además de lo anteriormente razonado, se debió declarar como infundado el concepto de invalidez planteado en la acción de inconstitucionalidad, en cuanto se adujo que el Congreso demandado al emitir la norma impugnada, legisló sobre una materia que es competencia exclusiva del ámbito federal; esto porque de la lectura a lo dispuesto en los artículos 41, fracción I y 116, fracción IV, inciso g) de la Constitución Federal, el financiamiento público para los partidos políticos nacionales se rige por lo dispuesto en esas normas, pero principalmente se destaca que el Constituyente Permanente estableció que en las constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, se deberá garantizar que los partidos políticos reciban en forma equitativa financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes y las tendentes a la obtención del voto durante los procesos electorales; por ende, es claro que el inciso g), de la fracción IV, del mencionado artículo 116, sí otorga facultades a las legislaturas de los Estados, para emitir disposiciones referentes al financiamiento público de los partidos políticos que, desde luego, contiendan en procesos electorales de la Entidad Federativa de que se traten.

Por los razonamientos expuestos, es que esta minoría disiente de las consideraciones con base en las cuales se determinó la invalidez del artículo 23, fracción II, apartado 1), incisos A y B, de la Constitución Política del Estado de Morelos.

El Ministro, **Sergio A. Valls Hernández**.- Rúbrica.- El Ministro, **Sergio Salvador Aguirre Anguiano**.- Rúbrica.

EL CIUDADANO LICENCIADO **JOSE JAVIER AGUILAR DOMINGUEZ**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de nueve fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde al voto de minoría que formulan los señores Ministros Sergio A. Valls Hernández y Sergio Salvador Aguirre Anguiano en la sentencia de veintiocho de octubre pasado dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 97/2008, promovida por el Partido del Trabajo en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a veintinueve de enero de dos mil nueve.- Rúbrica.

VOTO concurrente que formula el Ministro Sergio A. Valls Hernández en la sentencia dictada en la Acción de Inconstitucionalidad 76/2008 y sus acumuladas 77/2008 y 78/2008, promovidas las dos primeras por el Procurador General de la República y la última por el Partido del Trabajo, en contra del Poder Legislativo del Estado de Querétaro y otras autoridades.

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 SERGIO A. VALLS HERNANDEZ, EN LA ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 76/2008 Y SUS ACUMULADAS 77/2008 Y 78/2008.

En la sesión del Tribunal Pleno, celebrada el veinticinco de septiembre de dos mil ocho, esta Suprema Corte resolvió, por mayoría de seis votos, reconocer la validez del artículo 17, fracción XV, de la Constitución Política del Estado de Querétaro, impugnado en la Acción de Inconstitucionalidad 76/2008 y sus acumuladas 77/2008 y 78/2008, promovidas por el Procurador General de la Republica y el Partido del Trabajo.

Al respecto, comparto el sentido de la resolución del Pleno, más no las consideraciones en que se sustenta, ya que, en mi opinión, la constitucionalidad del precepto impugnado deriva de razones distintas, como explicaré a continuación:

En primer lugar, es necesario precisar, que el Procurador General de la República, en la acción de inconstitucionalidad 76/2008, impugnó el artículo 17, fracción XV, de la Constitución Política del Estado de Querétaro, que regula la autorización para que, ante la ausencia definitiva del diputado propietario o suplente, se llame al siguiente candidato del mismo partido de la lista plurinominal para cubrir dicha ausencia.

A juicio del accionante, el artículo cuestionado, resulta violatorio del artículo 116 de la Constitución Federal, por los motivos que adujo en sus conceptos de invalidez y que a continuación se sintetizan:

- Que desde el punto de vista constitucional, si un diputado ha sido electo bajo el principio de mayoría relativa, éste, de ninguna manera, debe ser suplido por otro que resultó electo por el principio de representación proporcional.

- Que el artículo 116 de la Constitución Federal, respecto del ámbito estatal, no establece el mecanismo que debe seguirse para cubrir las ausencias del diputado propietario y suplente, cuando éstas sean definitivas.

- Que ante la ausencia de un precepto que regule lo anterior, las legislaturas de los estados, se encuentran obligadas a subsanar dichas abstracciones, conforme a los principios estatuidos en la Constitución Federal, para la suplencia de las ausencias definitivas de los diputados propietario y suplente de un mismo curul.

- Que, en ese sentido, la disposición cuestionada, es contraria al sistema de ocupación de vacantes de diputados y senadores que al efecto prevé el Ordenamiento Supremo, en los artículos 63, primer párrafo y 77, fracción IV, en los que se establece que cuando se susciten ausencias definitivas de diputados, deben celebrarse elecciones extraordinarias a fin de que se determine quién será el que ocupe dicho puesto.

Ahora bien, la mayoría del Pleno, determinó declarar la validez del artículo que se impugna, apoyándose en las consideraciones torales que a continuación se relatan:

- Que resulta equívoca la apreciación de que las lagunas que lleguen a presentarse, en el Ordenamiento Supremo, respecto del orden jurídico estatal, deban ser colmadas por las legislaturas de los estados, con lo establecido en el propio texto básico para lo concerniente al sistema federal, pues si bien debe pugnarse por la subsistencia del federalismo, éste se refiere a la concordancia de la legislación estatal, con los principios constitucionales, más no a la igualdad sistemática exacta, entre las disposiciones constitucionales federales y las constitucionales locales.

En ese orden de ideas, el Pleno consideró inexacto que el artículo 17, fracción XV, de la Constitución Política del Estado de Querétaro, contrarie la Ley Suprema, por el solo hecho de no ser coincidente con ella, en lo tocante a la forma de ocupación de vacantes que se lleguen a presentar por la ausencia definitiva de los diputados y sus suplentes.

- Que ante la existencia de lagunas constitucionales concernientes al orden jurídico local, los Estados deben colmar dicha ausencia regulativa mediante un equilibrio entre el principio federal y el democrático.

Por lo anterior, la mayoría del Pleno señaló que la autorización para que los candidatos que sigan en la lista plurinominal, ocupen las vacantes causadas por las ausencias definitivas tanto del diputado propietario como del suplente, respeta el equilibrio razonable entre los dos principios, que deben regir en la designación de diputados, que son, el de mayoría relativa y el de representación proporcional; lo anterior, porque, al encontrarse ambos, estatuidos en la Constitución Federal, se presume su apego al principio democrático exigido constitucionalmente, y que debe regir en el sistema de conformación de poderes, por lo que es intrascendente verificar si se suplen las vacantes de referencia por un sistema o por otro, pues, finalmente, ambos reflejan la voluntad del electorado.

- Que el párrafo segundo del artículo 116 de la Constitución Federal instituye la figura de diputado propietario y suplente, sin determinar procedimiento específico alguno para el sistema de suplencia de propietarios o suplentes de diputaciones ganadas ya sea, por el principio de mayoría relativa o el de representación proporcional.

- Que frente a la ausencia de una norma que prevea un procedimiento para la designación del cargo para cubrir las ausencias, ante la falta definitiva del diputado propietario y suplente, se genera, para los Estados, un amplio margen de configuración legislativa, por lo que éstos, se encontrarán en aptitud de establecer el sistema que más se ajuste a las realidades sociales de la entidad, para cubrir dichas plazas, siendo inevitable que la persona que ocupe dicho cargo, se separe, de algún modo, de la voluntad de los electores.

- Que lo que debe analizarse en el caso concreto, es si el procedimiento para la ocupación de las vacantes propiciadas por las ausencias de que se trata, se encuentra apegado a los principios electorales y constitucionales federales, más no, si existe un equilibrio de los diputados electos mediante el sistema de representación proporcional o el de mayoría relativa, en el Congreso Local.

Lo anterior, bajo el argumento de que, el equilibrio que debe darse en el Congreso Estatal, entre un sistema de elección y otro, solo puede advertirse con el resultado que arroje una elección, sin embargo, una vez que los comicios adquirieron firmeza, los diputados vencedores en la elección, no representan ni al partido que los postuló, ni únicamente a los electores que votaron en su favor, por lo que no hay razón para suponer que el vacío absoluto de un espacio en el Congreso, deba ser sustituido necesariamente por el método de elección de quién anteriormente ocupaba el cargo; por lo tanto, se consideró razonable el sistema que, al efecto, diseñó el legislador local, consistente en que ante la ausencia absoluta de los diputados propietarios y suplentes de un mismo curul, se llame para ocupar esa plaza al candidato que suceda en la lista plurinominal del partido que postuló a los primeros.

- Que no existe exigencia constitucional de preservar el equilibrio entre diputados electos bajo los dos principios, una vez que han concluido las elecciones, ya que para la propia Constitución Federal, la suplencia de las vacantes de la Cámara de Diputados, dispone un mecanismo excepcional que puede dar lugar a un desajuste en la composición inicial de la misma, razón por la cual, tampoco existe impedimento constitucional para que el artículo 17, fracción XV, de la Constitución Local se aparte del sistema de suplencia de diputados a través de elecciones extraordinarias, acorde a lo establecido por la Constitución Federal.

Disiento de tales consideraciones, por las siguientes razones:

En primer lugar, debe precisarse lo relativo al principio de mayoría relativa, como sistema electoral, en ese sentido, el Tribunal Pleno ha sustentado en reiterados precedentes que, de acuerdo con el artículo 116, fracción II, tercer párrafo, de la Constitución Federal se desprenden como principios fundamentales en las elecciones estatales, el de mayoría relativa y el de representación proporcional como sistemas electorales, en los términos de las propias disposiciones.

Esta disposición, por razón de su contenido, se debe relacionar con los artículos 52 y 54 de la Constitución Federal, que prevén en el ámbito federal los principios de mayoría relativa y de representación proporcional para la integración de la Cámara de Diputados, el cual tiene como antecedente relevante la reforma hecha en el año de mil novecientos setenta y siete, conocida como "Reforma Política", mediante la que se introdujo el actual sistema electoral mixto que, esencialmente, prevalece en la actualidad.

Conforme a la teoría, el principio de mayoría consiste en asignar cada una de las curules al candidato que haya obtenido la mayor cantidad de votos en cada una de las secciones territoriales electorales en que se divide un país. Este sistema expresa como característica principal fincar una victoria electoral por una simple diferencia aritmética de votos en pro del candidato más favorecido. El escrutinio mayoritario puede ser uninominal o plurinominal; de mayoría absoluta, relativa o calificada.

La representación proporcional, en cambio, obedece al principio de asignación de curules por medio del cual se atribuye a cada partido o coalición un número de ellos proporcional al número de votos emitidos en su favor. La representación proporcional pura es muy difícil de encontrar, pues la mayor parte de los sistemas que utilizan este tipo de representación lo hacen en forma aproximada y combinándolo con el sistema de mayoría. La introducción del principio de proporcionalidad obedece a la necesidad de dar una representación más adecuada a todas las corrientes políticas relevantes que se manifiestan en la sociedad, así como para garantizar, en una forma más efectiva, el derecho de participación política de la minoría y, finalmente, para evitar los efectos extremos de distorsión de la voluntad popular, que se pueden producir en un sistema de mayoría simple.

Por otra parte, los sistemas mixtos son aquellos que aplican los principios de mayoría y de representación proporcional, de distintas formas y en diversas proporciones. El sistema puede ser de dominio mayoritario o proporcional, dependiendo de cuál de los dos principios se utilice con mayor extensión y relevancia.

En México, el sistema original fue el de mayoría, que se utilizó desde las Constituciones de mil ochocientos veinticuatro hasta la de mil novecientos diecisiete, en su origen. La reforma constitucional de mil novecientos sesenta y tres introdujo una ligera variante llamada de "diputados de partidos", que consistió en atribuir un número determinado de diputados a todos los partidos que hubieran obtenido un cierto porcentaje mínimo de la votación nacional, aumentando sucesivamente un diputado más según el porcentaje adicional de votos obtenidos a partir del mínimo fijado y hasta un límite máximo. En la reforma de mil novecientos setenta y dos, se introdujo una pequeña modificación, que consistió en reducir el mínimo fijado para la acreditación de diputados y aumentar el límite máximo fijado para ello. Sin embargo, el sistema de integración de la Cámara de Diputados siguió siendo, esencialmente, de carácter mayoritario.

El artículo original en el texto de la Constitución del diecisiete, determinaba la elección de un diputado por cada cien mil habitantes o fracción que excediera de la mitad, estableciendo una representación popular mínima de dos diputados por Estado. Como se puede apreciar, el sistema original en nuestro texto supremo era el sistema de mayoría con base poblacional, puesto que el número de representantes dependía de los conjuntos de cien mil habitantes que se pudieran formar, además de conservar un mínimo de representantes populares para cada Estado, que en este caso sería una garantía para los Estados menos poblados.

El sistema mayoritario resulta ser el más claro, porque permite la identificación del candidato; y, además, la elección por mayoría propicia el acercamiento entre candidato y elector. La propia identificación establecida entre electores y candidatos puede permitir al votante una elección más informada con respecto de la persona del candidato y menos sujeta a la decisión de un partido.

Por otra parte, el sistema de representación proporcional tiene por objeto procurar que la cantidad de votos obtenidos por los partidos corresponda, en equitativa proporción, al número de curules a que tenga derecho cada uno de ellos y, de esta forma, facilitar que los partidos políticos que tengan un mínimo de significación ciudadana puedan tener acceso, en su caso, a la Cámara de Diputados, para reflejar de mejor manera el peso electoral de las diferentes corrientes de opinión.

La decisión del poder revisor de la Constitución de adoptar el sistema mixto con predominio mayoritario a partir de mil novecientos setenta y siete, ha permitido que este sistema mayoritario se complemente con el de representación proporcional, ante lo cual los partidos deben presentar candidatos tanto en los distritos electorales uninominales, como listas de candidatos en las circunscripciones plurinominales.

El término “uninominal” significa que cada partido político puede postular un solo candidato por cada distrito en el que participa, y el acreedor de la constancia (constancia de mayoría y validez) de diputado será el que obtenga la mayoría relativa de los votos emitidos dentro del distrito electoral de que se trate.

Por su parte, el término de “circunscripción plurinominal” aparece con la citada reforma de mil novecientos setenta y siete, cuando surge la figura de la representación proporcional mediante un sistema de listas regionales que debían presentar cada uno de los partidos políticos, puesto que en cada una de las circunscripciones se eligen varios candidatos, de ahí que se utilice el término de plurinominal (significando más de uno). Con la reforma del quince de diciembre de mil novecientos ochenta y seis, se determinó que “se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país”.

Ahora bien, por cuanto hace a las entidades federativas, en el artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Federal, se instituye la obligación de integrar sus legislaturas con diputados electos por ambos principios (mayoría relativa y representación proporcional).

De todo lo anterior se sigue que, de conformidad con los principios rectores fundamentales, las legislaturas de los Estados deben introducir el principio de representación proporcional en su sistema electoral local.

Sin embargo, pese a todo lo antes considerado, no existe obligación por parte de los Estados y de los Municipios, de seguir reglas específicas para efectos de la reglamentación de los aludidos principios.

En consecuencia, la facultad de reglamentar dicho principio es facultad de las legislaturas estatales, las que, conforme al texto expreso del artículo 116 constitucional, sólo deben considerar en su sistema ambos principios de elección, sin que se prevea alguna disposición adicional al respecto, por lo que la reglamentación específica en cuanto a porcentajes de votación requerida y fórmulas de asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional, es responsabilidad directa de dichas legislaturas puesto que, a ese respecto, la Constitución Federal no establece lineamientos, sino que, por el contrario, establece expresamente que deberá hacerse conforme a la legislación estatal correspondiente, siempre y cuando no contravenga las bases generales salvaguardadas por la Constitución Federal que garantizan la efectividad del sistema electoral mixto.

Ahora bien, conforme a todo lo anteriormente expuesto, la instrumentación que hagan los Estados, en su régimen interior, de los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, como ya se dijo, no transgrede, por sí sola, los lineamientos generales impuestos por la Norma Fundamental, con tal de que en la legislación local realmente se acojan dichos principios; claro, siempre que, la fórmula y metodología adoptadas por la Legislatura local para la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional no se alejen de los fines buscados por el Constituyente Federal.

Así pues, en el caso, es relevante partir de que la reforma al párrafo tercero de la fracción II del artículo 116, de 1996, tuvo como propósito obligar a los Estados a que sus Legislaturas se integren con diputados elegidos por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional. En este sentido, el actual párrafo tercero supera la anterior redacción de ese párrafo que hablaba de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales. El mandato constitucional actual va más allá de lo que incorporó la reforma de mil novecientos setenta y siete, cuando se incluyó la anterior redacción del párrafo tercero de la fracción II, para introducir en las legislaturas locales el sistema de diputados de minoría.

Este espíritu democratizador y de pluralidad en la representación, se corrobora también si se atiende a que la fracción IV del artículo 116, en relación con la diversa fracción IV del artículo 99 de la Constitución Federal, que permiten impugnar por inconstitucionalidad los actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes para organizar, calificar o resolver las impugnaciones en los procesos electorales de las entidades federativas, tienen como objeto claro y evidente, la democratización de las estructuras electorales en los Estados. El proceso democratizador (siempre en tránsito), plasmado en diversas reformas constitucionales ha llevado al Poder Judicial de la Federación a ocuparse en ciertos casos y satisfaciendo los requisitos de procedibilidad constitucionales y legales necesarios, de resolver conflictos derivados de

procesos electorales locales. Como se ha sostenido, el federalismo no significa independencia absoluta de los poderes locales, sino un régimen equilibrado y coordinado de distribución de competencias, en donde las entidades federativas siempre están obligadas por el Pacto Federal y la supremacía constitucional federal previstas en los artículos 41 y 133 de la Constitución.

En este orden de ideas, el Pleno ha concluido que es necesario, en uso de las facultades constitucionales con que cuenta este Alto Tribunal, analizar si los principios rectores que en materia electoral se instituyen en el Pacto Federal, están cumplidos en la legislación estatal y si efectivamente están regulados de tal manera que hagan vigentes los principios para los cuales fueron instituidos. Por tanto, aun cuando, como se señaló, no existe imperativo para imponer a los Estados un modelo específico para la instrumentación de los sistemas de elección que dispone la Constitución Federal; sin embargo, por igualdad de razón y siguiendo el espíritu de las disposiciones constitucionales federales que los establecen, debe asegurarse que los términos en que se consideren en la legislación estatal permitan su real vigencia, acorde con el sentido que el Poder Revisor de la Constitución quiso darles, pues no puede admitirse que para cumplir con lo dispuesto por el artículo 116 de la Constitución Federal, sea suficiente con que las legislaturas de los Estados dispongan que las elecciones se sujetarán a los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, sino que es necesario, además, que las normas que desarrollen esos principios cumplan real y efectivamente con el fin para el cual fueron establecidos, sin perjuicio de las modalidades que cada legislatura estatal quiera imponerles, pero sin desconocer su esencia.

En el presente caso, el Estado de Querétaro, en el artículo 16 de su Constitución Política, ha establecido que el Poder Legislativo se deposita en una legislatura, integrada por diputados electos cada tres años, quince, según el principio de mayoría relativa y diez, según el principio de representación proporcional, y por cada diputado se elegirá un suplente. Asimismo, la Legislatura del estado se instalará el veintiséis de septiembre del año correspondiente, con la concurrencia de los diputados electos que se presenten; estableciéndose, además, que el funcionamiento y demás disposiciones necesarias para el ejercicio de la función legislativa se establecerán en la ley.

Destaca que, en la Constitución Política local, no se regula concreta y expresamente lo relativo a los supuestos de falta o ausencia definitivas de los diputados, mas, sí se prevé que lo necesario para el ejercicio de la función legislativa se establecerá en la ley.

Precisado lo anterior, es necesario hacer notar, que el precepto impugnado, en ningún momento alude a la falta de diputados, propietario o suplente, electos por el principio de mayoría relativa, como lo presupone el Procurador General de la República, ni tampoco distingue si se trata de éstos o de los electos por el principio de representación proporcional.

En efecto, el artículo 17, fracción XV de la Constitución Política del Estado de Querétaro, impugnado, dispone, en lo que interesa:

“ARTICULO 17. Son facultades de la Legislatura:

(...)

XV. Llamar a los suplentes ante la falta absoluta de los diputados; cuando la falta absoluta sea de diputados propietarios y de suplentes, llamar al siguiente candidato del mismo partido de la lista plurinominal. (...)

Ahora bien, tal disposición no debe analizarse en forma aislada, sino conforme al sistema que en el Estado de Querétaro se ha implementado. Así, debemos considerar lo estatuido en la Ley Electoral de la entidad que, en su artículo 23, fracción III, dicta lo siguiente:

“ARTICULO 23. Las elecciones extraordinarias, serán convocadas por la legislatura del estado, en los siguientes casos:

III. Cuando quede vacante una diputación de mayoría relativa por falta absoluta del propietario y de su suplente.

De forma paralela, el diverso dispositivo 26 de la Ley Electoral estatal, dispone:

“ARTICULO 26. Las vacantes definitivas de diputaciones y de regidurías de representación proporcional por falta absoluta de propietario y suplente, serán cubiertas por aquellos candidatos del mismo partido que sigan en la lista plurinominal registrada, después de la asignación efectuada por el consejo general del instituto electoral de Querétaro o el consejo municipal correspondiente.”

En este sentido, de la interpretación sistemática de los artículos transcritos, es posible advertir que en el Estado de Querétaro, rige un sistema en materia electoral determinado en la Constitución del Estado y complementado en el ordenamiento legal secundario, cuando en los artículos 23 y 26 de la Ley Electoral estatal establece en forma expresa el procedimiento para cada uno de los casos que se presenten de faltas o ausencias absolutas de diputados electos por cada principio, esto es, de mayoría relativa o de representación proporcional. Máxime si se considera que en la Constitución local, no es donde se establece concretamente lo relativo a los casos de falta de diputados, sino sólo las facultades del Congreso, entre ellas la impugnada.

Conforme a este sistema, contrario a lo señalado por el Procurador General de la Republica, cuando se trate de una vacante de diputados electos por el principio de mayoría relativa, ante la falta definitiva del diputado propietario y suplente de un mismo curul, se convocará a elecciones extraordinarias, de manera similar a lo que establece la Constitución Federal cuando estas vacantes se presentan en la Cámara de Diputados.

Por otra parte, cuando en el Estado de Querétaro, se presente la misma circunstancia, pero respecto de diputados electos por el sistema de representación proporcional, tanto en la Constitución del Estado, en su artículo 17, como en el diverso 26 de la Ley Electoral estatal, se prevé que este espacio generado en el Congreso de la Entidad federativa, se asignará de acuerdo al candidato que le siga en la lista plurinominal, que proporcionó el mismo partido político que postuló a los diputados propietario y suplente en un inicio.

Luego entonces, el artículo impugnado debe analizarse en función del sistema establecido en la entidad federativa, entendiéndose que la facultad que confiere a la legislatura local se refiere a la ausencia de diputados de representación proporcional.

En esa tesitura, al existir una norma derivada, que prevé un sistema diferenciado para la asignación de las vacantes que en su caso se pudieran llegar a dar, con motivo de la falta o ausencia definitiva del cargo del diputado suplente y propietario, atendiendo precisamente a la forma en la cual fueron electos los diputados ausentes, es incuestionable que la disposición del ordenamiento constitucional local que en esta vía se impugna, no transgrede los principios democráticos estatuidos en la Constitución Federal, particularmente lo relativo al principio de mayoría relativa.

Lo anterior porque, como es sabido, un ordenamiento constitucional ya sea a nivel federal o estatal, fija los parámetros y principios que deben observarse en las leyes secundarias que deriven de ellas, puesto que es imposible que en aquéllos se regulen todos y cada uno de los aspectos que pudieran llegar a suscitarse, en consecuencia, al estudiar una disposición constitucional, debe también atenderse a las normas que emanan de ella, en tanto que las disposiciones establecidas en el ordenamiento constitucional siempre se complementan.

Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis de jurisprudencia P./J. 76/2003 sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 535, Tomo XVIII, diciembre de 2003 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que a la letra dice:

“MAYORIA RELATIVA Y REPRESENTACION PROPORCIONAL. EL HECHO DE QUE ESOS PRINCIPIOS SE PREVEAN EN UNA LEY SECUNDARIA NO TRANSGREDE EL ORDEN JURIDICO CONSTITUCIONAL. Si bien es cierto que sería jurídicamente correcto que las cuestiones inherentes a los principios de mayoría relativa y de representación proporcional se establecieran en las Constituciones de los Estados, también lo es que el hecho de que aquéllas se señalen en una ley secundaria no transgrede el orden jurídico constitucional. Ello es así porque de conformidad con el artículo 116, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Legislaturas Estatales se integran con diputados elegidos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional “en los términos que señalen sus leyes”, por lo que debe entenderse que se deja abierta la posibilidad para que las aludidas cuestiones puedan preverse en las Constituciones o leyes de los Estados. Además, si la intención del Organismo Reformador de la Constitución Federal hubiera sido que todos los aspectos relacionados con dichos principios estuvieran previstos en las Constituciones Locales, así lo habría señalado expresamente en la fracción IV del citado precepto constitucional, que se refiere al contenido de las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral.”

Por tanto, el criterio del Pleno en el sentido de que el establecimiento de los sistemas de mayoría relativa y representación proporcional, en el ordenamiento secundario, desde un inicio, no es violatorio de la Constitución Federal, tampoco resultaría contrario a lo establecido en la Norma Máxima, que el sistema de designación por las ausencias que se lleguen a dar en los congresos locales, por las faltas definitivas de los diputados propietarios y suplentes de un mismo curul, se encuentre perfeccionado en el ordenamiento legal secundario.

Es relevante precisar que no comparto con la mayoría del Pleno las afirmaciones que se hacen en la ejecutoria, en el sentido de que es intrascendente verificar si se suplen la vacantes de referencia por un sistema o por otro, pues finalmente, ambos reflejan la voluntad del electorado; que lo que debe analizarse en el caso concreto es si el procedimiento para la ocupación de las vacantes en cuestión, se apega a los principios electorales y constitucionales federales, mas no, si existe un equilibrio entre los diputados electos mediante ambos principios, en el Congreso Local; que una vez que los comicios adquirieron firmeza los diputados vencedores en la elección, no representan ni al partido que los postuló, ni sólo a los electores que votaron a su favor, por lo que no hay razón para suponer que el vacío absoluto de un espacio en el Congreso, deba ser sustituido necesariamente por el método de elección de quien anteriormente ocupaba el cargo y, por lo tanto, es razonable que el legislador local, ante la ausencia absoluta de los diputados propietarios y suplentes de un mismo curul, establezca se llame para ocupar la plaza, al candidato que suceda en la lista plurinominal del partido que postuló a los primeros; así como que no existe exigencia constitucional de preservar el equilibrio entre diputados electos bajo los dos principios, una vez que han concluido las elecciones.

Lo anterior, porque, en primer lugar, como ya lo ha precisado este Alto Tribunal, tratándose del principio de mayoría relativa, sí es el electorado quien, en forma libre, secreta y directa, elige al candidato que políticamente le satisface, mientras que la designación de diputados por el principio de representación proporcional, si bien atiende a la votación total emitida para cada partido político, lo cierto es que es este último quien propone quienes integrarán las listas plurinominales; en segundo lugar, precisamente los principios electorales y constitucionales parten de un sistema mixto, en el que existe un predominio de la posición mayoritaria, además, si bien la Constitución Federal deja a las legislaturas locales la reglamentación de la forma en que operarán ambos principios, también lo es que, por una parte, deben seguir tales principios electorales y constitucionales y, por otra, si en su propia Constitución establecen que la Legislatura estatal se integrará por quince diputados de mayoría relativa y diez de representación proporcional, tal determinación y equilibrio no puede romperse ante la falta absoluta de alguno de estos diputados, por lo que, según sea el caso, sí deben ser sustituidos bajo el mismo método que fueron electos, pues sostener lo contrario, distorsionaría tal sistema; en tercer lugar, es inexacto que una vez concluidas las elecciones e integrada la Legislatura correspondiente, los diputados ya no representen al partido político que los postuló, no sólo a los electores que votaron a su favor, ya que, la Legislatura se integra por fracciones parlamentarias, que, precisamente se conforman con los diputados del partido político que los postuló y más aún, representan una ideología y plataforma política que los llevó a ocupar ésa curul (artículos 14, 17, 18, 21, 26 a 33, 40 punto 2, 43, 44, 71 a 81, 104 puntos 2 y 3, 105, punto 2, de la Ley Orgánica del Congreso general de los estados Unidos Mexicanos, así como 41, 43, 44, 49 a 55, 64 y 65 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro); además, tal afirmación vertida en la ejecutoria, es contradictoria en sí misma y con la propia norma impugnada, ya que el diputado que sustituirá al que faltó en forma absoluta se toma de la lista plurinominal del mismo partido político que lo había postulado.

Por todo lo expuesto, es que no se comparte la posición mayoritaria, pues, de haber sido el caso que, como lo sostenía el accionante, en el Estado de Querétaro se suplieran las ausencias o faltas absolutas de diputados por el principio de mayoría relativa, con el candidato que suceda en la lista plurinominal del partido político que postuló al primero, sí se rompería con los principios electorales y constitucionales que respecto del sistema electoral mexicano ha establecido la Norma Fundamental y se propiciará que la propia entidad federativa no respete lo dispuesto en su Constitución Política, en cuanto al número de diputados que por cada principio debe integrar la Legislatura estatal.

Sin embargo, al establecerse un sistema en la legislación del Estado de Querétaro que diferencia cómo deben cubrirse tales vacantes, atendiendo al principio electoral por el que fueron electos, es infundado el concepto de invalidez planteado y, por tanto, sí procedía reconocer la validez del artículo impugnado, pero, por diversas razones a las consideradas por la mayoría.

El Ministro **Sergio A. Valls Hernández**.- Rúbrica.

EL CIUDADANO LICENCIADO **JOSE JAVIER AGULAR DOMINGUEZ**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de once fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde al voto concurrente que formula el señor Ministro Sergio A. Valls Hernández en la sentencia de veinticinco de septiembre pasado dictada en la acción de inconstitucionalidad 76/2008 y sus acumuladas 77/2008 y 78/2008, promovidas las dos primeras por el Procurador General de la República y la última por el Partido del Trabajo en contra del Poder Legislativo del Estado de Querétaro y otras autoridades. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a doce de diciembre de dos mil ocho.- Rúbrica.