

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 45/2014 Y SUS ACUMULADAS 46/2014, 66/2014, 67/2014, 68/2014, 69/2014 Y 75/2014

PROMOVENTES: MOVIMIENTO CIUDADANO, PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO, PARTIDO DEL TRABAJO Y PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

MINISTRO PONENTE: ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

SECRETARIAS: FABIANA ESTRADA TENA
MAKAWI STAINES DÍAZ

COLABORARON: GERALDINA GONZÁLEZ DE LA VEGA
MARIANA MERINO COLLADO
ROBERTO NIEMBRO ORTEGA

Vo. Bo.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día veintinueve de septiembre de dos mil catorce.

Cotejó:

VISTOS; y,
RESULTANDO:

PRIMERO. Presentación de escritos iniciales, normas impugnadas y autoridades emisora y promulgadora de la norma. Por escritos presentados en las fechas y por los partidos políticos precisados a continuación, se promovieron las siguientes acciones de inconstitucionalidad en contra del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, reformado mediante Decretos de fechas veintisiete y treinta de junio de dos mil catorce:

Acción	Fecha de presentación y lugar	Promovente	Normas impugnadas
45/2014	Veinticuatro de julio de dos mil catorce en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	Movimiento Ciudadano, por conducto de Dante Alfonso Delgado Rannuro, en su carácter de coordinador; María Elena Orantes López, en su carácter de Secretaria de Acuerdos; y, Jaime Álvarez Cisneros, Jesús Armando López Velarde Campa, Alejandro Chanona Burguete, Ricardo Mejía Berdeja, José Juan Espinosa Torres, Juan Ignacio Samperio Montaña y Nelly del Carmen Vargas Pérez, en su carácter de integrantes, todos de la Comisión Operativa Nacional.	Artículos 220 y 356, fracción III.
46/2014			Artículos 244 Bis, segundo párrafo, 244 Ter, 244 Quáter y 244 Quintus.
66/2014	Veintinueve de julio de dos mil catorce en la Oficina de Certificación y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	Partido Verde Ecologista de México, por conducto de Diego Guerrero Rubio y Jorge Legorreta Ordorica, en su carácter de Secretario Técnico y Secretario Ejecutivo del Comité Ejecutivo Nacional.	Artículo 356, fracción III (parte final).
67/2014			Artículo 292, fracción II.
68/2014			Artículo 316 Bis.

69/2014	Veintinueve de julio de dos mil catorce en la Oficina de Certificación y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	Partido del Trabajo, por conducto de Alberto Anaya Gutiérrez, María Guadalupe Rodríguez Martínez, Ricardo Cantú Garza, Alejandro González Yáñez, Pedro Vázquez Gonzalez, Reginaldo Sandoval Flores, Oscar González Yáñez y Francisco Amadeo Espinosa Ramos, en su carácter de integrantes de la Comisión Coordinadora Nacional.	Artículos 355, fracción VII; 356; 220; 292, fracción II, y 293, fracción VI, numeral 1.
75/2014	Treinta de julio de dos mil catorce, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia.	Partido Revolucionario Institucional, por conducto de César Octavio Camacho Quiroz, Presidente del Comité Ejecutivo Nacional.	Artículo 318.

Se precisaron como autoridades emisoras y promulgadoras de las normas impugnadas a la Asamblea Legislativa y al Jefe de Gobierno, ambos del Distrito Federal. El Partido Revolucionario Institucional también precisó, como órganos promulgadores de la norma, al Consejero Jurídico y de Servicios Legales del Gobierno del Distrito Federal y a la Directora General Jurídica y de Estudios Legislativos.

SEGUNDO. Preceptos constitucionales que se estiman vulnerados. De manera coincidente, los accionantes señalan como violados los artículos 1°; 4°, primer párrafo; 6°; 7°; 9°; 14; 16, primer párrafo; 17; 35, fracciones I, II, y III; 36, fracción IV; 39; 40; 41; párrafos primero y segundo, bases I, II, III, IV y V; 54; 56; 116, fracciones II y IV; 122; 124; 133 y 135 de la Constitución General¹.

En algunas acciones de inconstitucionalidad² también se señala como precepto constitucional violado, el artículo segundo transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce.

TERCERO. Conceptos de invalidez. Los promoventes hicieron valer los conceptos de invalidez que a continuación se sintetizan:

I. En la acción de inconstitucionalidad 45/2014, el Partido Movimiento Ciudadano señaló que:

El artículo 220 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal vulnera el derecho de asociación y el acceso al cargo público, reconocidos en los artículos 1°, 9° y 35, fracciones I, II y III de la Constitución General, al establecer que los partidos políticos de nuevo registro no podrán convenir frentes, coaliciones, fusiones o candidaturas comunes con otro partido político antes de la conclusión de la primera elección federal o local inmediata posterior a su registro.

La figura de la coalición representa una opción más de participación a favor de los ciudadanos en la postulación de candidaturas afines en un proceso electoral, por lo que la intervención de los partidos políticos de registro reciente no puede verse acotada en la postulación de candidatos con otros partidos políticos ya existentes, ya que su participación contribuye a la maximización de los derechos de votar y ser votado.

El artículo 220 impugnado limita la intervención efectiva de los partidos políticos de reciente creación en contravención a la Base I del artículo 41 constitucional, pues negar la posibilidad de participar en la postulación de candidatos afines junto con otros partidos políticos niega el mandato constitucional establecido en dicho precepto de promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible su acceso al ejercicio del poder público.

Además, la reforma en comento se sustenta en la Ley General de Partidos Políticos, la cual a su vez se pretende sustentar en el artículo segundo transitorio de la Ley General de Partidos Políticos de la reforma constitucional en materia político-electoral, cuando un precepto transitorio no puede estar por encima de la Ley Fundamental.

¹El Partido Movimiento Ciudadano, al precisar los preceptos constitucionales que se estiman violados, lo hace señalando su relación con los artículos 14, punto 1, 16 y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 23, 24 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 7 de la Carta Democrática Americana.

² El Partido Verde Ecologista de México en la acción de inconstitucionalidad 66/2014 y el Partido Revolucionario Institucional, en la acción de inconstitucionalidad 75/2014.

El artículo 356, fracción III, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal establece lo relativo a la forma en que se tendrá como válido un voto tratándose de candidaturas comunes, señalando que en el caso de que el elector marque uno o más círculos o cuadros, el voto se asignará al partido postulante.

Al establecer dicha norma, la Asamblea Legislativa hace uso indebido de sus facultades porque desvirtúa la forma en que se contabiliza el voto emitido por los ciudadanos a favor de las candidaturas comunes, al establecer sin ningún sustento que los votos sólo se cuenten a favor del partido postulante y no para el resto de los partidos políticos que apoyan la candidatura común, lo que impacta en el porcentaje de votación de cada partido político y afecta gravemente la distribución de las prerrogativas y la asignación de curules por el principio de representación proporcional.

Con lo anterior se da un manejo injustificado al voto ciudadano, al desvirtuar la voluntad de los electores y desnaturalizar el objeto y fin de la manifestación del sufragio previsto en el artículo 41, base I, párrafo segundo y 116, fracción IV, inciso a) de la Ley Fundamental, así como el principio de autenticidad en el sufragio.

Asimismo, dicho precepto vulnera el derecho de asociación previsto en el artículo 9º constitucional porque vuelve inviable la candidatura común al contar los votos sólo para el partido postulante.

La norma impugnada disminuye la objetividad del voto en perjuicio del electorado atentando contra el principio de certeza. Asimismo, se desnaturaliza la figura de las candidaturas comunes, por distorsionar los efectos jurídicos que debe producir la emisión del voto por parte del elector, pues debe entenderse que la expresión de la voluntad del ciudadano al emitir su voto tiene efectos jurídicos diversos a la consecución de la mayoría para la elección del candidato ganador, por lo que aseverar que un mismo voto tiene determinados efectos para la elección del candidato y para el partido que lo postula, pero ninguna para los partidos políticos que lo apoyan en candidatura común es incongruente con el sistema constitucional.

Finalmente, se solicita a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que se realice una interpretación conforme de los preceptos combatidos en el sentido de que las limitaciones y prohibiciones no signifiquen un menoscabo a la libertad, pluralidad y democracia.

II. En la acción de inconstitucionalidad 46/2014, el mismo partido político (Movimiento Ciudadano), señaló que:

1) El artículo 244 Bis, párrafo segundo del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, establece como requisito para obtener el registro como candidato independiente, además de cumplir con los términos, plazos y condiciones de registro establecidos para los candidatos propuestos por partidos políticos, el no haber sido integrante de alguno de los órganos de dirección nacional o local en el Distrito Federal de algún partido político, cuando menos tres años anteriores a la solicitud de registro.

Dicho precepto vulnera el derecho de votar y ser votado previsto en el artículo 35, fracciones II y VI, y 36, fracción IV, de la Constitución General, sobre todo frente a la maximización de derechos humanos que prevé el artículo primero constitucional, pues el requisito mencionado es excesivo y contrario a la libertad de asociación del artículo 9º constitucional. Dicha determinación no es proporcional, razonable, idónea ni necesaria.

2) El artículo 244 Ter del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal es inconstitucional porque la exigencia de anexar la copia de la credencial de elector a las firmas de apoyo que consiga el ciudadano que pretenda ser candidato independiente, es desproporcionada, pues contraviene el derecho humano a votar y ser votado, ya que el ejercicio de tales derechos se garantiza estableciendo requisitos que permitan a los ciudadanos interesados cumplirlos, contrario a lo que hace la norma impugnada, además de que dicha carga la tendrá que cubrir con sus propios recursos económicos.

Asimismo, el requisito consistente en que solo podrá registrarse el candidato independiente a cualquier cargo de elección popular que, por fórmula o planilla, haya obtenido la mayoría de las manifestaciones de apoyo válidas, siempre que dicho apoyo sea igual o mayor al 2% de la lista nominal de la demarcación territorial de la elección que corresponda, resulta excesivo, desproporcional y carece de justificación.

A pesar de que el legislador local tiene un amplio margen de delegación para legislar sobre la materia, lo cierto es que no puede actuar libérrimamente.

3) Los artículos 244 Quáter y 244 Quintus del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales vulneran el principio de equidad electoral previsto en el artículo 116, fracción IV, inciso b) de la Constitución General, al establecer que los candidatos independientes tendrán derecho a financiamiento público para gastos de campaña y que el monto que les corresponderá será el que se destine a los candidatos del partido político con menor financiamiento público en el año de la elección, el cual se distribuirá entre todos los candidatos independientes.

Lo anterior, porque no establecen parámetros fijos respecto de las cantidades de dinero público que les corresponderían a los candidatos independientes, ya que al estar supeditado el financiamiento público al número de candidatos que se registren para cada cargo de elección popular, se vulnera la equidad en la contienda electoral, pues deriva en menor financiamiento para aquellos cargos de elección popular en el que se inscriban más candidatos independientes.

Además, los recursos públicos asignados sólo en periodo de campaña a los candidatos independientes son insuficientes en comparación con los que reciben los partidos políticos que también gozan de prerrogativas desde el inicio del proceso electoral de que se trate. Sobre todo si se toma en cuenta que al candidato independiente se le restringe a que los recursos públicos que reciba no podrán rebasar el 60% del tope de gastos de campaña establecido para la elección de que se trate y que para los partidos políticos no hay tal restricción, a pesar de que reciben además de recursos de campaña, recursos para gastos ordinarios.

Finalmente, el partido promovente solicita a esta Suprema Corte que se realice una interpretación conforme de los preceptos combatidos en el sentido de que las limitaciones y prohibiciones no signifiquen un menoscabo a la libertad, pluralidad y democracia.

III. En la acción de inconstitucionalidad 66/2014, el Partido Verde Ecologista de México, señaló que:

1) El artículo 356, fracción III, parte final del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal viola los artículos 1º, 35, fracciones I y II, 41 y 116 de la Constitución General, al restringir el derecho fundamental a votar y a ser votado.

El precepto impugnado establece que contará como un voto válido para el candidato común, la marca o marcas que haga el elector dentro de uno o varios cuadros o círculos en los que se contenga el nombre o nombres de los candidatos comunes y el emblema de los partidos políticos, y que en el caso de que el elector marque uno o más cuadros o círculos, el voto corresponderá al partido postulante.

Lo anterior vulnera el principio constitucional del sufragio, el derecho de los ciudadanos a votar y no genera certeza en relación al partido por el que quiso votar el ciudadano; además, se contraviene el principio de legalidad porque no podría establecerse con exactitud a favor de qué partido político votó el elector que marcó dos o más cuadros vinculados a la candidatura común.

Además, dicha disposición genera la ineficacia del voto y trasgrede la voluntad ciudadana por cuanto se refiere a los efectos que debe surtir con relación a los partidos políticos, pues si al momento de emitir el sufragio, el elector eligió a varios de ellos, es evidente que no se sabe hacia cuál orientó su voluntad. Ante esa duda, el voto debe computarse a favor de los partidos políticos que hayan sido marcados por el elector. Sirve de apoyo la tesis jurisprudencial emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro siguiente: "ELECCIONES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES QUE SE DEBEN OBSERVAR PARA QUE CUALQUIER TIPO DE ELECCIÓN SEA CONSIDERADA VÁLIDA".

Lo establecido en la norma impugnada no puede considerarse una excepción válida a los derechos humanos de votar y ser votado, pues la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al emitir la sentencia dictada en el expediente SUP-JDC-1749/2012, señaló que las limitaciones a derechos humanos no deben ser arbitrarias, caprichosas o injustificadas, sino que para que resulten válidas, deben estar sujetas a los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática; y, que la restricción no debe ser discriminatoria, sino que debe basarse en criterios razonables, atender a un propósito útil y oportuno que la torne necesaria para satisfacer un interés público imperativo y ser proporcional a ese objetivo.

Por otra parte, el precepto cuestionado genera incertidumbre al no especificar ni dar bases para determinar cómo y de qué forma los funcionarios de casilla designados deberán computar y asentar en el acta de escrutinio y cómputo el voto ciudadano que marcó más de un emblema de los partidos que participan en una candidatura común y cuál es el partido político postulante, pues este cómputo debe efectuarse en la casilla.

Además, se precisa que el hecho de que los partidos políticos señalen en el convenio de candidatura común al partido político que postula al candidato, sólo debe surtir efectos para lo relativo a la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, específicamente a la Lista B, pues en este caso, debe señalarse en cuál de los partidos políticos promoventes de la candidatura común participarán los candidatos a diputados que no logrando el triunfo en la elección por el principio de mayoría relativa, alcancen a nivel distrital los mayores porcentajes de la votación efectiva respecto de otras fórmulas de su propio partido, de conformidad con el artículo 244 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal.

El derecho a votar en las elecciones presupone que el voto de todos los electores tenga el mismo valor, bajo el principio democrático e igualitario de que todo voto tiene el mismo peso y es contabilizado de la misma manera; sin embargo, el precepto impugnado descarta de inicio la preferencia del ciudadano, atentando contra la voluntad del ciudadano y su derecho al sufragio efectivo.

Debe tomarse en cuenta que hay electores que votan por el candidato sin importar el partido que lo postula; y, otros, que votan por el partido de su predilección con independencia del candidato, por lo que partiendo de que en el proceso de escrutinio y cómputo es imposible que se pueda distinguir lo anterior, los sufragios deben computarse a favor de ambos, tal como lo hace la legislación federal en el caso de las coaliciones.

Asimismo, dado que la candidatura común es efímera –porque desaparece conforme termina la etapa de resultados y de declaración de validez de las elecciones–, la norma impugnada afecta a los partidos políticos integrantes de la candidatura común, dado que obtendrán o perderán fuerza electoral.

Es por ello que cuando el ciudadano marque en la boleta electoral, la totalidad de los emblemas de los partidos políticos que participan en una candidatura común, se debe entender que fue voluntad del ciudadano favorecer con su voto a cada uno de ellos, concluyendo que el porcentaje de la votación emitida para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional será aquel que corresponda conforme a la distribución respectiva de los votos, entre los partidos políticos de la candidatura común, distribución que se hará en forma igualitaria, ya que los ciudadanos quisieron favorecer de tal manera a esos partidos políticos.

En caso de existir fracción, los votos correspondientes se asignarían a los partidos políticos de más alta votación y si de la suma de los votos correspondientes, una vez realizada la distribución igualitaria, hubiera fracción pendiente de distribuir, ésta se otorgaría para aquél o aquellos partidos políticos con más alta votación.

2) El artículo 356, fracción III, en su parte final del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal vulnera el principio de representación proporcional para la integración de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal establecido en los artículos 116, 120 y 122 de la Constitución General.

De conformidad con la norma impugnada, la votación obtenida válidamente en el Distrito Federal no refleja aquellos votos obtenidos para los partidos que participan en una candidatura común para efectos de la representación proporcional, por lo que tal disposición impide que la asignación de representantes populares se realice conforme a los resultados de la votación y que se logre la proporcionalidad entre votos y escaños. Lo anterior, en perjuicio de los partidos políticos participantes de la candidatura común distintos al postulante.

El principio de representación proporcional, como garante del pluralismo político, tiene como fin que cada partido político tenga una representación en el órgano colegiado correspondiente, lo más aproximado posible a su porcentaje de votación respecto a la votación total emitida. La norma impugnada excluye los votos efectivamente emitidos a favor de los partidos en candidatura común, distorsionando el grado de representatividad que estos tendrán a nivel de los órganos legislativos, modifica la proporcionalidad en la repartición de los espacios a favor los partidos que no participan en esta modalidad y, en consecuencia, genera que la votación efectiva emitida tenga efectos diversos a la voluntad de los sufragantes.

3) El citado artículo 356, fracción III, compromete la obtención del financiamiento público reconocido en el artículo 41 constitucional y vulnera el principio de equidad en la contienda.

El Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, en su artículo 251, fracción 1, inciso b, señala que el financiamiento público de los partidos políticos para sus actividades ordinarias permanentes será determinado por el Consejo General anualmente, con base en el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Distrito Federal, multiplicado por el factor del 65% del salario mínimo general vigente en el Distrito Federal; y que el 30% de la cantidad total que resulte de acuerdo con lo anterior se distribuirá en forma igualitaria. Asimismo, indica que el 70% restante se distribuirá según el porcentaje de la votación efectiva que hubiese obtenido cada partido político en la elección de diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal por el principio de representación proporcional inmediata anterior.

Con apoyo en dicha disposición puede advertirse que dividir el voto de un ciudadano en válido por una parte y en nulo para los partidos políticos que participan en una candidatura común distintos al postulante, afectan directamente la asignación del financiamiento que les debe proporcionar el Instituto Electoral Local, pues como se desprende de la disposición constitucional y del código electoral local, el mayor porcentaje del financiamiento público para las actividades ordinarias permanentes corresponde al 70%, el cual se distribuirá de acuerdo al porcentaje de la votación efectiva que hubiese obtenido cada partido político en la elección de diputados a la Asamblea Legislativa por el principio de representación proporcional, lo que resulta contrario al principio de equidad en la contienda electoral y al artículo 41 constitucional, fracción II, que señala que la ley debe garantizar que los partidos políticos cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades.

4) Por otro lado, el artículo 356, fracción III en comento vulnera el derecho a la libertad de asociación, en detrimento de la consolidación y funcionamiento del sistema democrático de gobierno.

El artículo 1º constitucional establece una suprema garantía de igualdad y un principio de no retracción ni menoscabo del derecho en perjuicio de persona alguna. Asimismo, dentro del marco de protección más amplia que tutela dicho precepto debe entenderse también la garantía de libre asociación que contempla el artículo 9º constitucional, derecho que constituye una prerrogativa fundamental de los partidos políticos, en su calidad de sujetos activos de garantías constitucionales, pues la posibilidad de reunirse es una razón intrínseca de su existencia.

La Ley General de Partidos Políticos prevé en su artículo 85, numeral 5, la facultad de las entidades federativas para establecer en sus constituciones locales, otras formas de participación o asociación distintas a los partidos políticos, con el fin de postular candidatos. El artículo 122, fracción VI del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en relación a los partidos políticos, establece que la ley señalará el derecho a conformar frentes, coaliciones y candidaturas comunes.

Dentro de este esquema, la candidatura común no es una figura aislada, sino el resultado material de un acto volitivo de los partidos políticos, que por cuyos efectos en la vida democrática del país, acaba por convertirse en una institución política de interés público, pues constituye un vehículo político de absoluta legitimación que permite la conducción y éxito de una estrategia político electoral válida, con miras a lograr la efectiva representación de la voluntad ciudadana.

En estas condiciones, la norma impugnada viola la libertad de asociación porque la existencia de la sanción jurídica mencionada en el precepto impugnado inhibe el deseo de cualquier organización política para asociarse con sus pares, dada la pérdida de prerrogativas que ello conllevaría y que beneficiaría únicamente al partido que pudiera constituir la oferta política imperante. Es decir, si por asociarse se pierden los instrumentos legales de acceso a los espacios de representación ciudadana, ningún partido estará dispuesto a participar en una candidatura común.

IV. En la acción de inconstitucionalidad 67/2014, el Partido Verde Ecologista de México, señaló lo siguiente:

1) El artículo 292, fracción II del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal trasgrede los artículos 1º y 133 constitucionales, porque para otorgar diputaciones por la Lista B, se hace prevalecer la equidad de género por encima de la libre expresión de la voluntad de los electores, principio que se encuentra reconocido en el artículo 25, inciso b) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, dando lugar a que, en los hechos, se genere una discriminación por sexo, independientemente si el perjudicado es hombre o mujer.

No debe perderse de vista que el votante en este tipo de elección (Lista B) lo hace con la intención de elegir a un representante por el principio de mayoría relativa; es decir, se pretende que –contrario a lo que sucede bajo el principio de representación proporcional– el voto se dirija a una persona específica, con lo cual se configura lo que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos denomina “la libre expresión de la voluntad de los electores”.

Además, el legislador local no puede trascender lo que le impone la Constitución General y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, tal como lo señala la tesis aislada de la Primera Sala, de rubro: “LIBERTAD CONFIGURATIVA DEL LEGISLADOR. ESTÁ LIMITADA POR LOS DERECHOS FUNDAMENTALES A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN QUE OPERAN DE MANERA TRANSVERSAL”. Los legisladores deben respetar la voluntad popular por encima de criterios legislativos locales.

2) El artículo 292, fracción II, parte final del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal vulnera el artículo 35, fracción II, de la Constitución General que señala que los candidatos tienen derecho a ser votados.

De acuerdo con el propio precepto, la Lista B atiende a candidatos que no obtuvieron el triunfo pero que compitieron en un sistema de mayoría relativa, por lo que no debe calificarse tal lista como propia del sistema de representación proporcional dado que los votantes emiten su voto en un sistema de mayoría relativa. Tampoco debe considerarse dicha lista como de representación proporcional tan sólo por encontrarse en un título referente a ésta.

El sistema de representación proporcional atiende a un número de votos que reciban las candidaturas y a favor de listas previamente determinadas, lo que en el caso de la Lista B no se presenta. Así, no puede considerarse como tal, tipos de lista como la “B” que hayan atendido a una persona específica y no a una lista determinada.

La Lista B, como se encuentra regulada, no atiende a la votación obtenida por el candidato de mayoría sino que introduce parámetros que se alejan de la asignación natural por representación proporcional, creando categorías que dan más peso al género que a la votación mayoritaria, lo que impide asegurar la decisión del votante.

3) La norma impugnada vulnera la igualdad entre hombre y mujer prevista por el artículo 4º constitucional, pues establece una acción afirmativa que produce una discriminación positiva generando una mayor desigualdad a la que pretende eliminar.

La equidad de género en el contexto político de las elecciones fue asegurada por el órgano revisor de la Constitución en la reciente política electoral de dos mil catorce, estableciendo que para la conformación de las listas y los registros se debe atender a lo que la Constitución denomina paridad de género. Es decir, tal igualdad se asegura mediante las listas escalonadas y no en los casos en los cuales un votante dirige su voto hacia una persona específica. Al respecto, resulta aplicable la tesis jurisprudencial P./J. 14/2010, de rubro siguiente: “IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. EL PÁRRAFO FINAL DEL ARTÍCULO 218 DEL CÓDIGO ELECTORAL PARA EL ESTADO DE TAMAULIPAS NO VIOLA ESOS PRINCIPIOS AL SEÑALAR QUE EN EL REGISTRO DE CANDIDATOS A REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL, UNA CANDIDATURA DE CADA TRES FÓRMULAS SERÁ DE GÉNERO DISTINTO.”

La igualdad se asegura con la postulación de listas previamente definidas, mas no así con listas sin definir, como es el caso de la Lista B, pues ésta atiende a la votación de prelación que un candidato determinado ha obtenido. Señalar a un ganador por un sistema de género, en lugar del porcentaje de votos, daña severamente los derechos políticos de los competidores y el derecho del valor del voto que cada ciudadano tiene.

4) La norma impugnada contraviene los principios de certeza, legalidad, imparcialidad y objetividad establecidos en el artículo 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución General, pues los encargados de la función electoral en el Distrito Federal no podrán operar en el caso de la lista B atendiendo a tales principios, pues estarán en la disyuntiva de acatar la determinación de los ciudadanos sufragantes en el respectivo comicio, o bien, la obligación infraconstitucional de atender a la parte final del precepto impugnado.

V. En la acción de inconstitucionalidad 68/2014, el Partido Verde Ecologista de México, señaló que:

1) El artículo 316 Bis del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal contraviene el artículo 41 constitucional, fracciones II y IV, inciso g), de la Constitución General, pues el tratamiento que se le da a los “permisos administrativos temporales revocables” rompe con la igualdad y equidad en la contienda electoral, ya que el derecho al uso de estos permisos no se encuentra limitado constitucionalmente y dicho numeral pone límites al ejercicio de ese derecho al tratar de equipararlo a porcentajes establecidos constitucionalmente para otros rubros, como en el caso del financiamiento público o en materia de radio y televisión, para los cuales incluso se realizó una reforma constitucional, pues no se podrían regular en el código dichas materias sin antes estar previstas en la Constitución.

Además, dicho artículo pretende dejar de lado que dichos permisos son derechos ya otorgados sin limitación constitucional alguno; en todo caso, la autorización entra en el ámbito del derecho administrativo.

En particular, se menciona que:

El primer párrafo del precepto impugnado y la alusión a la distribución de un 30% y 70% elimina la equidad en la contienda electoral porque hace distinciones favorables a partidos políticos específicos en perjuicio de otros.

En donde la Constitución no distingue, el legislador secundario no puede hacerlo, pues se impondrían mayores requisitos a los exigidos por la norma superior, dejando en desproporcionalidad a los partidos políticos, sin un pronunciamiento previo en la Constitución General respecto a la distribución de este tipo de propaganda entre los partidos políticos.

La repartición en los porcentajes aludidos en la disposición que se controvierte no tiene razón de ser, pues aunque existe una repartición idéntica en el artículo 41 constitucional, ésta se refiere a la repartición de recursos económicos y no a la de espacios publicitarios, mucho menos del tipo de publicidad a la que alude el precepto impugnado, por lo que al no atender a este argumento, se estaría legislando en beneficio de un partido determinado, recordando que la Constitución prohíbe las leyes especiales.

El tipo de permisos regulado por la norma impugnada debe recibir un trato distinto a cualquier tipo de propaganda, máxime que la Constitución no establece ninguna limitación al respecto.

En cuanto al último rubro, el partido político promovente señala que los actos de aprobación denominados “permisos” son pre-concedidos, por lo que basta con la solicitud y la reunión de determinados requisitos para que sean otorgados, sin que nadie pueda ser privado de aquellos. Asimismo, los permisos son otorgados por vía administrativa y no por legislativa, por lo que los legisladores no pueden imponer sesgos determinantes a las autoridades ejecutivas como lo hace la norma impugnada, dado que esa labor corresponde a las autoridades de la administración pública, o en su defecto, a las que emiten actos materialmente administrativos.

De mantenerse vigente el precepto impugnado se propiciaría una contienda inequitativa, pues sólo se beneficiaría a ciertos partidos políticos, pues a diferencia de los recursos públicos económicos en donde la Constitución sí autoriza una distribución de porcentajes, los espacios publicitarios se conducen de acuerdo a la Constitución que atiende al parámetro de igualdad.

2) La norma impugnada vulnera el artículo 41, fracción III y Base 1, párrafos primero y segundo de la Constitución General porque restringe el derecho de los partidos políticos para contratar y acceder a los espacios publicitarios distintos a los que la propia Constitución prohíbe, haciendo nugatorios los fines constitucionales de los partidos políticos relacionados con la promoción de la vida democrática en México.

El artículo 41, apartado A de la Constitución General establece la obligación de los partidos políticos de abstenerse de contratar tiempo en radio y televisión, así como la obligación de las personas físicas y morales de abstenerse de contratar propaganda en radio y televisión en apoyo a algún candidato o partido político o propaganda que pudiera influir en la preferencia electoral de los ciudadanos, sin que en ningún momento prohíba a los partidos políticos contratar espacios publicitarios de otra naturaleza, ni a tener más espacios de los que le

correspondan derivado de la distribución que a título gratuito concedan el Consejo General del organismo público electoral local y las autoridades administrativas para ser utilizados durante las campañas electorales. Así, el precepto impugnado resulta contrario a la fracción III, del artículo 41 constitucional y a la Base Primera, párrafos primero y segundo del mismo artículo.

El Instituto Nacional Electoral concentra la administración única de los tiempos oficiales para la difusión de las campañas institucionales de las autoridades electorales en el ejercicio de las prerrogativas de los partidos políticos fuera de periodo de precampañas y campañas, pero no así para el caso de los demás medios de comunicación social, como es el caso de los Permisos Administrativos Temporales Revocables.

La Ley de Publicidad Exterior del Distrito Federal tampoco dispone sanciones o restricciones a los partidos políticos de adquirir o contratar en espacios publicitarios a los que la autoridad les otorgó un permiso administrativo temporal revocable, ni dispone sanciones como si lo señala la Carta Magna para los concesionarios, de contratar o vender espacios a los partidos políticos o contratar o adquirir tiempos en radio y televisión para los institutos políticos.

Por otra parte, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales en sus artículos 26, 50 y 51 establece la prerrogativa de los partidos políticos para realizar actos tendientes a la obtención del voto, para lo cual les será asignado un financiamiento público. Asimismo, de lo establecido en el artículo 41, Base III, primer párrafo de la Constitución, 159, 242, numerales 2 y 4, 243 y segundo transitorio de la Ley General mencionada, se desprende que los partidos políticos tampoco están impedidos para utilizar el financiamiento público otorgado para las campañas electorales para la contratación o adquisición de propaganda electoral en bardas, mantas, volantes, pancartas, diarios, revistas, medios impresos, anuncios publicitarios o similares.

En esas condiciones, el artículo 316 Bis, apartado C impugnado, al prohibir a los partidos políticos contratar espacios publicitarios en lugares que cuentan con permiso administrativo temporal revocable, es inconstitucional porque impide que cumplan con el mandato constitucional de propiciar la participación ciudadana en la vida democrática así como aumentar los niveles de votación para alcanzar mayores escaños y, por ende, contar con más representantes en los Congresos para legitimar las demandas de los electores.

En el mismo sentido, de los artículos 250 y 255 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; el artículo 64 de la Ley de Partidos Políticos –que regulan la propaganda electoral en mamparas y bastidores, espectaculares, buzones, cajas de luz, entre otros– es posible concluir que ni la Constitución ni las leyes secundarias restringen ni prohíben la contratación o adquisición de propaganda electoral en espacios publicitarios diferentes al radio y televisión.

Por último, de acuerdo con la regulación que la Ley de Publicidad Exterior para el Distrito Federal realiza respecto de los “permisos administrativos temporales revocables” (artículos 6º, fracción VI, 53, 68, 65) se desprende que tales permisos son otorgados por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal para el uso y aprovechamiento de nodos publicitarios a cambio de la construcción, modificación o ampliación de infraestructura urbana; que los titulares de tales permisos deben ceder gratuitamente uno de cada veinte espacios publicitarios; entre otros aspectos, sin que en ningún momento la ley mencionada establezca una prohibición a los titulares de tales permisos de comercializar estos espacios para difundir mensajes, ideas e información relacionada con las campañas electorales que permitan promover la cultura democrática y la participación de la ciudadanía.

3) El precepto impugnado contraviene los artículos 1º y 41 constitucionales y trasgrede los principios de equidad en el acceso a los partidos políticos a los espacios publicitarios que cuentan con permiso administrativo temporal revocable y el de igualdad de la participación de los actores electorales en la contienda electoral, provocando el desequilibrio en la competencia electoral, favoreciendo al partido con mayor porcentaje de votación.

La igualdad de oportunidades y la equidad electoral son aspectos fundamentales para la realización de elecciones libres y democráticas. El concepto de equidad exige la consideración de topes en el uso de recursos, en el acceso a los medios de comunicación, así como transparencia en su manejo. Así, la equidad electoral implica el derecho igualitario consignado en ley para que todos puedan alcanzar esos beneficios y que, no por sus circunstancias particulares, un partido reciba más o menos cantidad de recursos. Es decir, si bien cada partido político se diferencia entre sí por el grado de representatividad que tengan de la ciudadanía votante, ello no debe limitar su derecho a obtener mayores recursos o prerrogativas si logran una representación mayor.

4) El precepto impugnado es violatorio del derecho de los partidos políticos a manifestar sus ideas a través de espacios publicitarios que cuentan con permisos administrativos temporales revocables y al derecho al libre acceso a la información plural y oportuna, así como a recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

El artículo 6º constitucional establece como límites a ese derecho, los ataques a la moral o a derechos de terceros, que provoque algún delito o que perturbe el orden público. En el mismo sentido, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que el derecho a la libertad de expresión y de acceso a la información puede estar sujeto a ciertas restricciones siempre que estén fijadas por ley.

Así, la única prohibición respecto a la propaganda es respecto de la utilización de expresiones denigrantes y calumnias, no la utilización de los “permisos administrativos temporales revocables”.

5) El precepto impugnado vulnera el artículo 7º constitucional pues restringe la libertad de difundir opiniones, información e ideas a través de cualquier medio. El derecho a la libertad de expresión como valor democrático fundamental es de tal importancia que debe entenderse que opera en su favor una presunción de prevalencia en todo momento, por lo cual las restricciones deben ser expresas y siempre ponderadas en relación con el contexto fáctico al que aluden o en el que se manifiestan.

En un estado democrático, el ejercicio del derecho de voto es fundamental y el sufragio sólo puede emitirse cuando el electorado cuenta con un acceso adecuado a la información, además de tener el derecho a la libertad de expresar su pensamiento y opinión.

En ese contexto, la prohibición establecida en la norma impugnada contraviene los principios rectores de la libertad de expresión y manifestación de ideas.

VI. En la acción de inconstitucionalidad 69/2014, el Partido del Trabajo expresó que:

1) Los artículos 355, fracción VII y 356 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal son inconstitucionales porque establecen una distribución inequitativa de los votos en el supuesto de que los ciudadanos voten por más de una opción de los partidos coaligados y de las candidaturas comunes y por ello, son violatorios de los artículos 35, 36, 41, 116 y 122 de la Constitución General, así como de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que establecen el derecho al voto, la libertad de sufragio, el principio de equidad en la contienda y prohíben la transferencia o distribución de votos entre partidos políticos.

Las normas impugnadas impiden una distribución equitativa a todos los partidos políticos coaligados ya que en el caso en que el ciudadano marque más de un cuadro, el voto cuenta para el partido político que postuló al candidato y no para los institutos políticos que participaron coaligados en el proceso electoral, sin distinguir si el ciudadano marcó al partido político postulante o si sólo votó por los otros partidos coaligados.

El artículo 356, fracción IV impugnado contiene dos supuestos normativos: a) que en caso de coaliciones en las que se vote por el emblema de un solo partido político coaligado, el voto contará para el candidato y para el partido político para efectos de la representación proporcional y del acceso a prerrogativas; y b) en caso de coaliciones y candidaturas comunes en las que se vote por más de un partido coaligado, el voto contará para el candidato y para el partido político postulante.

Dicha norma vulnera el sistema de representación proporcional previsto en el artículo 116 y 122 constitucionales, ya que en virtud del sistema establecido en la Constitución General, la boleta electoral vincula al sistema de representación proporcional con el de mayoría relativa para permitir que el voto de cada ciudadano cuente en el sistema de mayoría relativa para el candidato en el distrito electoral uninominal y también para la representación proporcional, al contabilizarse junto con los demás votos que haya obtenido el partido político en la circunscripción correspondiente. Así, el elector deposita su voto a favor del ciudadano de mayoría relativa pero también se usa para efectos de asignar prerrogativas o diputados de representación proporcional en razón de la fuerza electoral demostrada para cada partido político. Por ello, las normas que regulan aspectos vinculados a la representación proporcional, como las que establecen la forma de contabilizar los votos para conformar la votación total emitida, deben buscar la máxima pluralidad posible.

Por ese motivo, contabilizar los votos a favor de una coalición sólo para el partido político postulante genera una distribución artificial de los votos recibidos por los partidos políticos que no postularon, afectando la representatividad de los mismos al momento de asignar diputados de representación proporcional.

Es por ello que la norma impugnada es contraria al principio de representación proporcional –que busca que las minorías políticas accedan a los espacios de representación– pues en lugar de incentivar la representación de todas las fuerzas políticas, lo que genera es desincentivar la formación de coaliciones y afecta a los partidos políticos coaligados, impidiendo que se contabilicen los votos para efectos de representación proporcional o acceso a las prerrogativas, a pesar del voto del ciudadano.

De acuerdo con el marco normativo del Distrito Federal que regula el sistema de cómputo de votos (artículos 354, 356, 357, 365 y 370) se advierte que éste se integra por cuarenta diputados de mayoría relativa y veintiséis de representación proporcional, los cuales son electos en una misma jornada electoral con el empleo de una boleta electoral que en el anverso establece los emblemas de los partidos políticos o candidatos independientes contendientes así como los nombres de los candidatos de mayoría relativa y en el reverso, los nombres de las listas de candidatos de representación proporcional. Al momento de que el ciudadano emite su voto, se contabiliza tanto en la mesa directiva de casilla como en la sesión de cómputo distrital, y los resultados se plasman en el acta de cómputo distrital de mayoría relativa, con lo cual se obtiene el nombre los candidatos y partidos que han obtenido el triunfo en el distrito electoral uninominal.

A ese cómputo se le suman las actas de escrutinio y cómputo de casillas especiales para tener el cómputo distrital de representación proporcional al que se le sumarán el cómputo de los demás distritos con el fin de obtener la votación total emitida conforme a la cual, se aplicará la fórmula de representación proporcional.

En ese contexto, las normas impugnadas impiden que el voto de los ciudadanos cuente para efectos de representación proporcional para los demás partidos políticos coaligados, restringiendo el acceso a la asignación de diputados de representación proporcional y el acceso a las prerrogativas de radio y televisión, así como de financiamiento público, lo que trasciende no sólo a la distribución inmediata sino a las condiciones de competencia en el siguiente proceso electoral, dado que los recursos con que cuenta cada partido dependen de los resultados del proceso electoral anterior.

Además, el artículo segundo transitorio de la reforma constitucional de diez de febrero señaló que la ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales contemplaría, entre otros aspectos, las reglas conforme a las cuales aparecerán sus emblemas en las boletas electorales y la forma de contabilizar los sufragios. En ese sentido, el artículo 87, párrafo 12 de esa Ley General señaló que “los votos se sumarán para el candidato de la coalición y contarán para cada uno de los partidos políticos para todos los efectos establecidos en la ley”.

Adicionalmente, el partido promovente indica que existe una alternativa más que contabiliza los votos siguiendo un criterio similar al establecido en el anterior Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (artículos 95 y 295), la cual cuenta el voto para el candidato por separado, se suman todos los votos similares y luego se distribuyen de forma igualitaria entre todos los partidos coaligados. Si hay un sobrante se le da al partido de mayor votación. Esta regulación mantiene el valor del voto para el candidato pero además plantea un criterio racional para distribuir el voto entre los partidos postulantes, de manera que puedan contabilizarlo a su favor para efectos de conservar el registro y la asignación de prerrogativas. Este argumento se apoya con la tesis XIX/2009 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Distrito Federal, que establece que el sistema de distribución de votos con más de un emblema de la coalición marcado en la boleta se apega a la Constitución, así como con las sentencias de las cuales derivó dicha tesis.

2) El artículo 220 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal es inconstitucional. Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 6/2004 y su acumulada, realizó un análisis respecto a la figura de la coalición y estableció las razones por las cuales resultaba constitucional restringir a los partidos políticos de nueva creación su participación en coaliciones, en virtud de que podían mantener su registro de forma artificial, por lo que podría ser restringido su derecho de asociación política, al no resultar aplicable las condiciones negativas que permiten restringir la coalición.

Sin embargo, la candidatura común tiene una naturaleza jurídica distinta a la de la coalición y los efectos que producen son diferentes. La candidatura común no puede recibir los votos de otro partido político que integre la misma candidatura, lo cual fue el motivo para prohibir que los partidos políticos de nueva creación se coaligaran, por lo que resulta excesivo y desproporcionado que un ciudadano no pueda ser postulado en candidatura común por un partido político de nueva creación cuando este en realidad no podría beneficiarse como ocurría con los partidos políticos al celebrar coaliciones.

Resulta afectado el derecho de asociación del partido político de nueva creación en virtud de que no puede participar con todas las figuras de participación política que permite el régimen constitucional mexicano y la Ley General respectiva. También se vulnera el derecho a ser votado del candidato que pudiendo tener respaldo de una entidad de interés público de nueva creación por una equiparación inadecuada del legislador local, perderá un número indeterminado de sufragios que podrían afectar sus aspiraciones políticas.

Es contrario al derecho de asociación que se restrinja de manera indebida y desproporcionada mediante una errónea analogía los derechos de los candidatos y de los partidos políticos de nueva creación. El legislador local establece la misma consecuencia jurídica para dos instituciones jurídicas diferentes.

3) El artículo 292, fracción II, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal vulnera el sufragio activo y provoca una distribución inequitativa de los escaños por el principio de representación proporcional.

Existe una interpretación excesiva del artículo 41 constitucional, que establece la obligación de promover la paridad de género en las candidaturas a cargos de legisladoras federales y locales, pues dicha regla es para conformar las candidaturas, lo que tiene lugar antes del inicio de las campañas electorales, lo cual se encuentra regulado en el artículo 297 del código electoral local.

En ese sentido, la regla es un exceso que sobrerrepresenta a algún género, cuando el objetivo de la Lista B para efectos de la aplicación de la fórmula de representación proporcional es que los partidos políticos y sus candidatos que no obtuvieron el triunfo pero que fueron altamente competitivos puedan participar en la asignación de diputaciones por representación proporcional.

La finalidad de la Lista B, a diferencia de la Lista A, es que lleguen a ella, sólo quienes hayan obtenido un buen resultado electoral, con independencia de si son hombres o mujeres. La funcionalidad de la norma es reconocer los resultados electorales, la pluralidad política e incorporar a la Asamblea a candidatos que tienen un sustento popular importante, no garantizar la paridad de género. De esta manera, la norma impugnada no respeta la voluntad de los electores ni el derecho del candidato a ser votado, por lo que resulta contraria al artículo 35, fracción I, de la Constitución, así como 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Asimismo, se considera que la integración de la lista definitiva de candidatos a diputados locales de representación proporcional que registrarán los partidos políticos en los comicios locales en el Distrito Federal, no garantiza la paridad de género porque la prelación que

se establece en cualquiera de las posibilidades de integración de esa lista no garantiza el acceso igualitario a ambos géneros a ser sujetos de asignación como diputados electos por el principio de representación proporcional, de manera que la integración de la Lista B vulnera la voluntad popular y se constituye sobre bases contradictorias en contravención a los principios constitucionales de certeza, objetividad y legalidad, así como el derecho de los ciudadanos de acceso al cargo público, reconocidos en los artículos 1º, 9º, 35, fracciones I, II y III y 41 constitucionales.

La reforma político electoral de treinta y uno de enero de dos mil catorce elevó a rango constitucional la paridad entre mujeres y hombres en las candidaturas a la Cámara de Diputados, Senado de la República y congresos estatales, tanto para los diputados de mayoría relativa como para los de representación proporcional. Tal garantía quedó recogida en el artículo 41 constitucional y ordenó que la ley general que regule los procedimientos electorales debería hacerlo garantizando la paridad de género.

En ese sentido, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales previó las reglas para garantizar la paridad de género en la integración de las listas plurinominales de candidatos a legisladores, prescribiendo que para ello, las listas de representación proporcional debían integrarse por fórmulas de candidatos compuestas cada una por un propietario y un suplente del mismo género y luego, las fórmulas de distinto género tendrían que alternarse para garantizar el principio de paridad hasta agotar cada lista (artículos 232, 233, 234).

Sin embargo, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal cuenta con una regulación arbitraria y deficiente respecto de las disposiciones relativas, pues no modificó las bases de la integración final de la lista de representación proporcional, sino que se limitó a adicionar un párrafo al sistema establecido pero sin modificar sus bases ni asegurar la paridad (artículo 37, fracción IX, inciso d).

Por cuanto se refiere al Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, éste prevé un sistema de integración de lista de representación proporcional en candidaturas a legisladores locales que no garantiza materialmente la paridad de género.

Los artículos 292, fracciones I y II y 293, fracción VI, numeral 1, de dicho código, son los preceptos respecto de los cuales se solicita su invalidez, pues regulan la integración de la lista de candidatos a diputados locales de representación proporcional que deberán registrar los partidos nacionales y locales en los próximos comicios locales.

De dichos preceptos se advierte que el sistema de integración de la lista definitiva de candidatos a diputados locales de representación proporcional que deberá registrar cada partido político deriva de la integración a través de intercalar dos listas preliminares, denominadas A y B, las cuales tienen un sistema de integración diversos y de naturaleza distinta.

En lo relativo a la Lista A, el artículo 292, fracción I impugnado prevé que esta lista es una relación de trece fórmulas de candidatos a diputados, listados en orden de prelación alternando fórmulas de hombre y mujer de manera sucesiva, la cual es registrada por los partidos políticos desde el periodo de registro de candidatos. La Lista B tiene una naturaleza diferente; de acuerdo con el artículo 292, fracción II, del código electoral local, dicha lista tiene una relación de trece fórmulas de candidatos a diputados que no lograron el triunfo en la elección por el principio de mayoría relativa del distrito en el que participaron, pero que alcanzaron a nivel distrital, los mayores porcentajes de la votación efectiva, comparados respecto de otras fórmulas de su propio partido en esa misma elección.

Posteriormente, con la supuesta finalidad de garantizar la paridad de género, dicho precepto determina que el primer lugar de la Lista B se definirá con base en la fórmula con mayor porcentaje, en tanto que el segundo lugar será ocupado por la fórmula del otro género con mayor porcentaje de la votación efectiva, y luego se irán intercalando hasta concluir la integración de la lista.

Finalmente, la lista definitiva completa resulta de otra operación que consiste en intercalar las fórmulas de candidatos de las Listas A y B, iniciando con los candidatos de la primera. Esta regla no fue materia de la reforma.

Pues bien, la integración de la lista plurinomial padece de dos graves defectos que vulneran principios constitucionales, a saber:

a) La integración de lista definitiva de candidatos a diputados locales de representación proporcional luego de intercalar la Lista A y la Lista B. De la manera en que se encuentra establecido en el artículo 292, fracción I, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, sólo derivan cuatro posibilidades de integración de la lista plurinomial: 1) Lista A encabezada por candidato mujer, Lista B encabezada por mujer por ser candidato con mejor porcentaje de lista de todos los candidatos perdedores; 2) Lista A encabezada por candidato hombre, Lista B encabezada por mujer por ser candidato con mejor porcentaje de esta lista de todos los candidatos perdedores; 3) Lista A encabezada por candidato mujer, Lista B encabezada por hombre por ser candidato con mejor porcentaje de esta lista de todos los candidatos perdedores; 4) Lista A encabezada por candidato hombre, Lista B encabezada por hombre por ser candidato con mejor porcentaje de esa lista de todos los candidatos perdedores.

De tales posibilidades resulta que el común denominador al momento de intercalar las listas, da como resultado listas que en su totalidad están integradas por segmentos de candidatos de un mismo género intercalados con segmentos de dos candidatos del otro género hasta la conclusión de la lista. Esto sucede cuando las Listas A y B están encabezadas por candidatos del mismo género, es decir, en la primera y en la cuarta posibilidad. Sin embargo, esta cuestión se repite casi en su totalidad en la segunda y tercera posibilidad, salvo porque en ambas posibilidades el primer segmento es de una sola fórmula, seguido por segmentos de dos candidatos del otro género intercalados con segmentos de dos candidatos del género que encabeza la lista y así sucesivamente hasta la conclusión de la lista.

De ello se advierte que ninguna de las cuatro posibilidades garantiza la paridad de género pretendida, pues aunque al final se advierte que la lista siempre estaría integrada por trece candidatos de un género y trece del otro, es inconcuso que para cumplir con el mandamiento constitucional de paridad de género no es suficiente que exista la misma cantidad de integrantes de ambos géneros sino que además estén intercalados de tal forma que ambos géneros tengan las mismas condiciones de ser sujetos de asignación como diputados electos por el principio de representación proporcional, lo cual sólo puede ocurrir si en la lista definitiva se alternaran una a una las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad hasta agotar la lista.

De lo anterior se advierte que los artículos 292, fracciones I y II, y 293, fracción IV, numeral 1, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal son inconstitucionales porque no garantizan la paridad de género, lo cual resulta violatorio de los principios constitucionales de certeza, objetividad, legalidad y los principios establecidos en el artículo 41, segundo párrafo, numeral I, de la Constitución. Por tanto, además de determinar la invalidez de tales preceptos, debe determinarse cuál es la forma en que se garantiza la paridad de género establecida en el artículo 41 constitucional que también garantice el acceso de los ciudadanos al poder público.

Asimismo, se solicita al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que ordene a la Asamblea Legislativa a que atienda a lo previsto no sólo en la Constitución sino también en los artículos 232, numeral 3 y 234, numeral 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, o bien, determinar que las bases previstas en estos artículos sean las aplicables para integrar la totalidad de la lista definitiva de diputados plurinominales que los partidos políticos postulen para candidatos a integrar el órgano legislativo local.

b) La integración de la Lista B viola la voluntad popular y se constituye sobre bases contradictorias que vulneran los principios de certeza y legalidad. La integración de la Lista B, establecida en el artículo 292, fracción II, combatido va por encima de la voluntad popular pues queda conformada luego de que se llevó a cabo la elección por voto libre, secreto y directo, y que esta fue declarada válida en cada distrito electoral uninominal.

Si para integrar dicha lista se deben intercalar fórmulas de distinto género tomando los porcentajes de cada género de mayor a menor para establecer el orden de prelación en cada género, resulta entonces que salvo por la fórmula que encabeza la Lista B, los demás candidatos de la lista no deben ni tienen su lugar en la lista B, debido al porcentaje obtenido en las urnas de entre los candidatos perdedores, sino que por virtud del género todos los candidatos de esa lista podrán quedar más arriba o más abajo del lugar que les correspondería si solo se tomara en cuenta el porcentaje de la votación que obtuvieron en cada distrito.

Aunada a esta grave violación a la voluntad popular, resulta incongruente que se premie al porcentaje más alto de todos los candidatos perdedores para encabezar la lista y, en seguida, desde el número dos en adelante, esté el determinado por el género y en segundo lugar por el porcentaje de votación, generando disparidades entre porcentajes que no corresponden con el lugar que les corresponde en la Lista B. Además, dicho precepto parte de bases inciertas, pues parte de la falsa premisa de que siempre van a existir candidatos perdedores de ambos géneros en número suficiente para luego integrar la Lista B con base en el procedimiento descrito.

Por último, el partido político promovente solicita que se realice una interpretación conforme, a efecto de que las normas se interpreten en el sentido de que las limitaciones y prohibiciones no signifiquen menoscabo alguno a la libertad, pluralidad y democracia.

VII. En la acción de inconstitucionalidad 75/2014, el Partido Revolucionario Institucional alegó que:

El artículo 318 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal es inconstitucional por trasgredir los principios de igualdad en la contienda electoral, certeza electoral, jerarquía normativa y seguridad jurídica.

La disposición normativa impugnada es incompatible con la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, cuyo artículo 250, numeral 1, fracción a) prevé que no podrá colgarse propaganda electoral en elementos del equipamiento urbano, ni obstaculizar en forma alguna la visibilidad de los señalamientos que permiten a las personas transitar y orientarse dentro de los centros de población; y, que las autoridades electorales competentes ordenarán el retiro de la propaganda electoral contraria a dicha norma.

Dentro de este contexto normativo, se estima que el precepto impugnado afecta los principios de la contienda electoral regulados en la Constitución, sin que sea obstáculo para lo anterior el hecho de que el artículo 224 de la citada Ley General establezca que las disposiciones del título correspondiente son aplicables sólo a los procesos electorales federales, toda vez que lo que se reclama en la acción de inconstitucionalidad, es la disposición jurídica local.

La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales es una ley marco, por lo que el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal y el resto de leyes locales en la materia deben constreñirse a lo dispuesto por tal normatividad federal, obedeciendo al principio de jerarquía normativa, esencial para dotar al ordenamiento jurídico de seguridad jurídica, y al principio de concurrencia de los tres órdenes de gobierno.

Si bien en materia electoral existen aspectos que pueden ser regulados libremente por los congresos locales, lo cierto es que la libertad de configuración está sujeta a la limitante de que dicha regulación no resulte arbitraria, innecesaria o desproporcionada o que sea contraria los parámetros establecidos en la legislación general.

Respecto al principio de concurrencia, el promovente indica que de acuerdo con la Constitución, en su artículo 41, fracción V y 73, fracciones XXI, inciso a) y XXIX-U, la materia electoral se encuentra constitucionalmente regulada de manera concurrente, por lo que las competencias de cada nivel de gobierno se establecen en una ley general, con la particularidad de que, además de los principios de división competencial, cuenta con elementos materiales y mandatos de optimización establecidos en la Constitución, que deben guiar la actuación de los órganos legislativos y ejecutivos de los distintos órdenes de gobierno.

La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales tiene por objeto establecer la concurrencia de los tres órdenes de gobierno para fijar las normas básicas que deben seguirse en los procesos electorales y fijar los lineamientos que vayan acorde con el texto constitucional en las contiendas, por lo que el legislador local está obligado a homogenizar las leyes locales siguiendo los lineamientos de la Constitución y de la Ley General.

Una de las finalidades del Constituyente fue el menor empleo de recursos económicos en las campañas electorales, disminuir la afectación al medio ambiente y al paisaje urbano y generar el mayor número de condiciones de igualdad para los contendientes, así como un sistema en el cual las condiciones de participación fueran más equitativas, lo cual no concuerda con lo realizado por el legislador local al establecer al artículo 318 impugnado, pues deja subsistente una disposición que pone en riesgo la igualdad de oportunidades de los ciudadanos para acceder a un cargo de elección popular.

CUARTO. Admisiones y trámite. Mediante proveído de veinticinco de julio de dos mil catorce, el Ministro José Fernando Franco González Salas, integrante de la Comisión de Receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 45/2014, promovida por el partido político Movimiento Ciudadano; y, por diverso proveído de la misma fecha, ordenó formar y registrar el expediente relativo a la diversa acción de inconstitucionalidad 46/2014 promovida por el mismo partido político. Mediante los referidos acuerdos, también se admitieron las demandas respectivas; se ordenó dar vista al Jefe de Gobierno y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, por ser quienes respectivamente emitieron y promulgaron las normas impugnadas para que rindieran sus informes; se solicitó al Consejero Presidente del Instituto Electoral del Distrito Federal que informara sobre la fecha de inicio del proceso electoral respectivo; y, se solicitó a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y al Procurador General de la República sus opiniones.

Mediante diversos acuerdos de treinta de julio del año en curso, el Ministro integrante de la Comisión de Receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar los expedientes relativos a las acciones de inconstitucionalidad 66/2014, 67/2014, 68/2014 promovidas por el Partido Verde Ecologista de México y 69/2014 promovida por el Partido del Trabajo; y, decretó su acumulación con la diversa acción de inconstitucionalidad 45/2014. En los referidos acuerdos, también se admitieron a trámite las demandas, se dio vista a Jefe de Gobierno y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se solicitó al Consejero Presidente del Instituto Electoral del Distrito Federal que informara sobre la fecha de inicio del proceso electoral respectivo y se solicitaron a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y al Procurador General de la República sus opiniones. Asimismo, por acuerdo de esa misma fecha, se decretó la acumulación de la acción de inconstitucionalidad 46/2014 por referirse a decretos de naturaleza electoral y de la misma entidad federativa.

Por proveído de treinta y uno de julio del año en curso, el Ministro integrante de la Comisión de Receso ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 75/2014, promovida por el Partido Revolucionario Institucional; ordenó su acumulación con las acciones de inconstitucionalidad 45/2014, 46/2014, 66/2014, 67/2014, 68/2014 y 69/2014; admitió a trámite la demanda correspondiente; ordenó dar vista al Jefe de Gobierno y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; solicitó al Consejero Presidente del Instituto Electoral del Distrito Federal que informara sobre la fecha de inicio del proceso electoral respectivo y, solicitó sus opiniones al Procurador General de la República y a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Por último, mediante acuerdo de cuatro de agosto del año en curso, el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó turnar el expediente de los asuntos acumulados al Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

QUINTO. Informe sobre el inicio de los procesos electorales. El Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral del Distrito Federal, en su carácter de representante legal de dicho Instituto, informó que el proceso electoral ordinario correspondiente a los años 2014-2015, para la elección de los Jefes Delegacionales y Diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, por única ocasión, dará inicio la primera semana del mes de octubre³.

³ Lo anterior, con fundamento en los artículos noveno transitorio del Decreto por el que, entre otras, se expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y tercero transitorio del Decreto por el que se adicionan y reforman diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal publicado el treinta de julio de dos mil catorce en la Gaceta Oficial del Distrito Federal. Los preceptos citados señalan que:

SEXTO. Informes de las autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal en sus diversos informes manifestó, en síntesis, lo siguiente:

1) La promulgación del Decreto se efectuó en cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 122, apartado C, Base Segunda, fracción II, inciso b) de la Constitución General y 48, 49 y 67, fracción II del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, por lo que la intervención del Jefe de Gobierno del Distrito Federal en el proceso legislativo se encuentra apegada a la Constitución General y al Estatuto mencionado.

2) El marco constitucional a considerar en el caso es el contenido en los artículos 122, apartado A, fracción II y apartado C, Base Primera, fracción V, inciso f); 116, fracción IV, incisos b) al p), así como las leyes generales a que se refiere el artículo 73, fracciones XXI, inciso a) y XXIX-U, de la Constitución General. De dichos preceptos se desprende que corresponde al Congreso de la Unión expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, pero sujetándose a las bases establecidas en el artículo 122 constitucional; que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal debe observar las disposiciones de dicho Estatuto; y, que es facultad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal expedir las disposiciones que garanticen elecciones libres y auténticas, mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, sujetándose a las bases que para ello establezca el Estatuto de Gobierno, las cuales tomarán en cuenta los principios establecidos en el artículo 116, fracción IV, de la Constitución, así como las Leyes Generales que expida el Congreso de la Unión en términos del artículo 73, fracciones XXI, inciso a) y XXIX-U de la Constitución General.

De acuerdo con lo anterior, en la materia electoral en el Distrito Federal existe un bloque de constitucionalidad integrado por la Constitución General, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la Ley General en Materia de Delitos Electorales, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General de Partidos Políticos y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, las cuales fueron tomadas en cuenta al expedir el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal.

3) Respecto a la constitucionalidad del artículo 220 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal que establece la prohibición consistente en que los partidos políticos de nuevo registro no pueden convenir frentes, coaliciones, fusiones o candidaturas comunes con otro partido político antes de la conclusión de la primera elección federal o local inmediata posterior a su registro, se estima que este resulta constitucional en tanto que dicho precepto atiende puntualmente al artículo 85.4 de la Ley General de Partidos Políticos, precepto que regula la misma cuestión en idénticos términos.

No es obstáculo a lo anterior que en el artículo 220 impugnado se encuentre prevista la figura de las candidaturas comunes –que no se encuentra prevista en el precepto mencionado de la Ley General de Partidos Políticos– pues dicha porción normativa no fue cuestionada por el partido político accionante (Movimiento Ciudadano), pues combatió la constitucionalidad del precepto sólo en cuanto a la incorporación de la figura de la coalición; y, la figura de candidaturas comunes fue incorporada por la Asamblea Legislativa a partir de que el Congreso de la Unión dispuso que con relación a los partidos políticos, la Ley de la materia señalará su derecho a conformar, entre otros, candidaturas comunes.

Así, la previsión respecto a la prohibición de las candidaturas comunes deviene constitucional al tener identidad con la prohibición establecida en el artículo 85.4 de la Ley General de Partidos Políticos.

En relación con el mismo aspecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 6/2004 y su acumulada 9/2004, se pronunció en torno a la constitucionalidad del precepto que establecía la prohibición a los partidos políticos de realizar un frente, coalición o fusión en la primera elección federal inmediata posterior a su registro como partido político, establecida en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Al respecto, la Corte consideró que dicho precepto no era violatorio del artículo 41, fracción I, de la Constitución General, ni de la garantía de libre asociación en materia política establecida en los artículos 9 y 35, fracción III constitucionales, pues si bien el nuevo partido ya cumplió con los requisitos que le permitieron superar su condición de agrupación política nacional, todavía debe demostrar en la realidad política y en la confrontación electoral, que al alcanzar al menos la votación legal mínima, representa efectivamente una corriente democrática imperante, para lo cual se requiere que en esa primera elección participe solo, pues de lo contrario no podría determinarse su representatividad efectiva. En ese sentido, dicha previsión atiende al principio electoral de equidad, pues sería inequitativo que un partido político de nuevo registro se pudiera fusionar, coaligar o formar un frente con aquellos partidos ya existentes y que con ello obtuviera los beneficios de la representatividad de los otros.

“**Noveno.** Por única ocasión, los procesos electorales ordinarios federales y locales correspondientes a las elecciones respectivas que tendrán lugar el primer domingo de junio del año 2015 iniciarán en la primera semana del mes de octubre del año 2014. Para tal efecto el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobará los ajustes necesarios a los plazos establecidos en la presente Ley.

Tercero. - Por única ocasión el Proceso Electoral Ordinario 2014-2015, dará inicio la primera semana del mes de octubre del 2014.”

4) En cuanto al artículo 356, fracción III, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal que dispone que si el elector marca uno o más cuadros o círculos en la boleta, en el caso de candidaturas comunes, el voto se asigna al partido político postulante, se afirma que éste resulta constitucional, pues la Ley General de Partidos Políticos sólo prevé los frentes, las coaliciones y las fusiones; no se legisló nada respecto de las candidaturas comunes; y, se facultó al órgano legislativo local competente para establecer en sus Constituciones Locales otras formas de participación o asociación con el fin de postular candidatos, aspecto respecto del cual el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal dispuso que la ley de la materia señalaría el derecho de los partidos políticos a conformar frentes, coaliciones y candidaturas comunes, conforme lo señale la ley. Por tanto, la facultad de regular todo lo relacionado con las “candidaturas comunes” corresponde a la Asamblea Legislativa “conforme lo señale la Ley”, lo que se encuentra regulado en el artículo 356, fracción III cuestionado

Estos argumentos se repiten para sostener la constitucionalidad del artículo 355, fracción VII, del código electoral del Distrito Federal, que establece que el escrutinio y cómputo, en el caso de que se cruce más de un emblema de los partidos coaligados, se realizará asignando el voto al candidato de la coalición.

5) En relación con los artículos 244 Bis, párrafo segundo, 244, Ter, 244 Quáter y 244 Quintus del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, que regulan diversos aspectos de las candidaturas independientes, se estima que es necesario considerar el bloque de constitucionalidad que existe al respecto.

La Constitución General, en su artículo 35, fracción II, establece que el derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos y a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación, disposición que repite en idénticos términos el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Posteriormente, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el apartado relativo a las candidaturas independientes, confiere a las legislaturas estatales la facultad de expedir la normatividad relativa en términos de lo señalado en el artículo 116, fracción IV, inciso p) de la Constitución General. Por tanto, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal está facultada para emitir dichas normas.

En cuanto a la constitucionalidad de cada una de las normas impugnadas, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal manifestó que:

a) El artículo 244 Bis que establece como requisito para solicitar el registro para ser candidato independiente, el no haber sido integrante de alguno de los órganos de dirección nacional o local en el Distrito Federal de algún partido político, cuando menos tres años anteriores a la solicitud de registro, es razonable porque la finalidad de las candidaturas independientes es que personas sin apoyo de partido político alguno puedan acceder al poder, por lo que para materializar el derecho a obtener el registro fue necesario establecer requisitos para que quienes han integrado recientemente órganos de dirección de algún partido político no puedan generar condiciones que perjudiquen a quienes no han estado en esas posiciones.

Incluso la Ley General de Procedimientos e Instituciones Electorales establece un requisito similar a los ciudadanos que aspiren a participar como candidatos independientes.

b) El artículo 244 Ter cuestionado que establece como requisito para obtener el registro como candidato independiente contar con un número de firmas de apoyo acompañadas con la copia simple de la credencial de elector respectiva y que en caso de que la legislación federal no determine que el porcentaje relativo será vinculante para las candidaturas independientes en las elecciones locales de las entidades federativas, el porcentaje de firmas de apoyo será el equivalente al 2% de la lista nominal respectiva, distribuidas en por lo menos el 35% de las delegaciones o distritos electorales, para la elección de Jefe de Gobierno, o de las elecciones de Jefe Delegacional o diputado a la Asamblea Legislativa, en los términos de la normatividad que emita el Instituto Electoral, resulta constitucional en tanto que repiten las disposiciones relativas de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (artículos 383.1, inciso c), fracción IV; 383.2; 385.1; 385.2, inciso b); 386.1 y 371.3).

c) Los artículos 244 Quáter y 244 Quintus del código electoral del Distrito Federal, que establecen lo relativo al derecho de uso de espacios en medios de comunicación, así como lo relativo a la distribución del financiamiento público que en campañas electorales corresponde a los candidatos independientes son constitucionales.

El artículo 116, fracción IV, inciso k) de la Constitución General establece como principio rector en materia electoral la garantía a favor de los candidatos independientes, en cuanto al derecho que tienen al financiamiento público, en los términos establecidos tanto en la Constitución como en las leyes, sin imponer reglamentación específica al respecto, y el cual debe regirse bajo el principio de equidad.

De acuerdo con lo anterior, si en los preceptos impugnados se establecen idénticas reglas en materia de financiamiento público para todos los candidatos independientes sin formular ninguna clase de distinción, entonces son constitucionales porque dan trato igual a todos los sujetos iguales, sin que se deba analizar el trato a los candidatos independientes frente a los partidos políticos, pues en ese caso, ya no se estaría en presencia de iguales sino de desiguales.

6) El artículo 292, fracción II del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal que establece lo relativo a la asignación de diputados de representación proporcional, particularmente, lo relativo a las reglas que deben seguirse en la formación de la Lista B a fin de garantizar la paridad de género, es constitucional.

Al respecto, los artículos 232, numeral 3, 233, numeral 1, 234, numeral 1 y 235 numerales 1 y 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establecen que en la postulación de candidatos a los cargos de elección popular para la integración de la Asamblea Legislativa, los partidos políticos deben garantizar y promover la paridad entre géneros; que de la totalidad de solicitudes de registro que presenten los partidos políticos o las coaliciones deberán integrarse salvaguardando la paridad entre los géneros; que las listas de representación proporcional se integrarán por fórmulas de candidatos compuestas cada una por un propietario y un suplente del mismo género y que se alternarán las fórmulas de distinto género para garantizar la paridad de género hasta agotar cada lista; que hecho el cierre del registro, si un partido político no cumple con dichas previsiones, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral le requerirá en primera instancia para que rectifique el registro, bajo el apercibimiento de que de no hacerlo, lo amonestará públicamente; y que si el partido político no cumple con ello en el plazo indicado, además de la amonestación, el Consejo General le requerirá para que haga la corrección y, en caso de no hacerlo, se sancionará con la negativa del registro de las candidaturas correspondientes.

De lo anterior se advierte que la norma impugnada garantiza la paridad de género en los términos de los preceptos mencionados de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Por otra parte, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establece los rasgos principales del sistema de representación proporcional y la Constitución General, en el artículo 122, párrafo tercero, confiere al Congreso de la Unión la potestad para configurar legalmente ciertos aspectos del sistema de representación por listas, entre otros, el tipo de listas o la forma concreta en que han de integrarse las listas, pues en la Constitución no se establece una previsión precisa sobre tales puntos, siendo la única condición que en el diseño legal se observen los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal.

El legislador ordinario, en el caso concreto, estableció: (i) las reglas para el registro de las Listas A y B; (ii) la variable en función de la cual se conformará la Lista B, que será de acuerdo con los más altos porcentajes de votación distrital del propio partido político obtenidos en el mismo proceso electoral; y (iii) el orden en que se integrará la lista definitiva de diputados que corresponda a cada partido o coalición bajo el principio de representación proporcional.

Al respecto se indica que en el sistema de representación por listas, estas se registran por cada partido político y el elector vota por la lista, es decir, existe un voto con efectos simultáneos, ya que el elector vota por los candidatos de mayoría relativa y, al mismo tiempo y automáticamente, vota por los candidatos de representación proporcional. Asimismo, se precisa que al votar por el sistema de representación proporcional se vota por el partido y no por el candidato, de modo que al elector le queda claro que los seleccionados no van a ser necesariamente los que están en la lista, pero sí que será alguno de los de la lista que está por el partido en representación relativa o proporcional.

También se señala que en México, la regla general, para el caso de las candidaturas de los legisladores de representación proporcional es que se presenten en listas cerradas y bloqueadas, es decir, aquellas en las cuales el elector sólo puede votar por una lista previamente establecida y registrada por un partido político y en la cual el elector no puede establecer variación alguna a la lista de candidatos configurada por el partido político. No obstante, la Constitución no establece en forma expresa que el registro de candidatos a diputados de representación proporcional deba hacerse exclusivamente en una lista cerrada por circunscripción.

Así, dado que los ciudadanos del Distrito Federal conocen previamente a los candidatos a elegir por ambos principios y que al votar no se hace por el candidato sino por el partido, no puede haber infracción alguna al principio de no discriminación. En ese sentido, la integración de la Lista B debe atender al nuevo paradigma en materia de derechos humanos, por lo que al ajustarse al postulado de la Ley General y al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, entonces la legislación local garantiza la paridad de género en la configuración final de los miembros que integrarán a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

También debe considerarse que el principio de igualdad no significa que todos los sujetos de la norma se encuentren en condiciones de absoluta paridad en cualquier circunstancia, sino que debe traducirse en la seguridad de no tener que soportar un perjuicio desigual o injustificado. El Constituyente garantiza a ambos géneros el derecho para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular. De ahí que las reglas para integrar la Lista B no generan una discriminación por razón de género sino que garantiza equidad en la integración de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Adicionalmente, el sistema para integrar la Lista B es acorde con los principios de certeza, legalidad, imparcialidad y objetividad en la medida de que las reglas y mecanismos que lo componen son claros y fueron diseñados para evitar situaciones conflictivas sobre los actos previos a la jornada electoral, su desarrollo y las etapas posteriores a las mismas.

7) Por último, en el informe relativo a la acción de inconstitucionalidad en la que se impugnó el artículo 318, fracción I del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales, únicamente se indica que la intervención del Jefe de Gobierno del Distrito Federal en el proceso legislativo del que derivó el mencionado código se efectuó en cumplimiento a los artículos 122, apartado C, base segunda, fracción II, inciso b) de la Constitución General y 48, 49 y 67, fracción II del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; y, en consecuencia, resulta apegada a la Constitución.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, al rendir sus informes, manifestó lo siguiente:

1) El partido Movimiento Ciudadano señala que el artículo 220 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal es violatorio del artículo 1º constitucional, sin señalar en que consiste tal violación ni el párrafo que resulta vulnerado.

En relación con la violación al derecho de asociación, el promovente se equivoca al señalar que éste se encuentra establecido en el artículo 9º constitucional, pues es el artículo 35, fracción III de la Constitución General el que prevé el derecho de los ciudadanos de asociarse libre y pacíficamente para participar en los asuntos políticos del país; tampoco se da explicación o argumento del por qué existe una violación al derecho a votar y ser votado; en relación con la contravención al artículo 41, base I de la Constitución, tampoco se especifica cuál apartado o por qué razón se estima vulnerado dicho precepto.

El hecho de que el legislador del Distrito Federal estableciera que le fuera aplicado a las candidaturas comunes el mismo régimen que resulta aplicable a las coaliciones electorales, no implica una vulneración constitucional al aplicarse el mismo tipo de restricción para los dos modelos de participación política colegiada con la que cuentan los partidos políticos para postular candidatos.

De la misma manera, el que los partidos políticos de nueva creación sólo puedan postular candidatos por sí mismos, sin respaldo de una coalición o una candidatura común, de ninguna forma limita la posibilidad de cumplir con el mandato de promover la participación del pueblo en la vida democrática, pues ello también se hace a través de las actividades ordinarias y especiales cotidianas con las que interactúan con la sociedad. Tampoco se incumple el mandato constitucional de hacer posible el acceso de los ciudadanos al poder público, porque al permitirles que postulen candidatos si ganan el proceso o si son beneficiados con la asignación de representación proporcional, es claro que podrán acceder al poder.

La Constitución no sólo son los 136 preceptos que la integran, sino que la Corte con motivo de la contradicción de tesis 21/2011 o de la resolución del expediente varios 912/2010, ha sostenido la existencia de un bloque de regularidad constitucional, concepto en virtud del cual, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal considera que dentro del parámetro superior normativo del Estado mexicano, se encuentran no sólo los 136 artículos sino también sus disposiciones transitorias, su interpretación judicial y cualquier disposición que tutele derechos humanos, por lo que resulta infundado el concepto de invalidez relativo al artículo 220 impugnado al no tomar en consideración tal esquema.

Por otra parte, se indica que de la interpretación de los artículos 41, fracción I y 116, fracción IV, de la Constitución General, se concluye que el ordenamiento constitucional prevé un sistema electoral en el cual un aspecto toral lo constituye la regulación del actuar de los partidos políticos como entidades de interés público cuya finalidad principal es hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público conformando la representación nacional.

Así, de una interpretación sistemática y armónica de lo dispuesto por los artículos 9º, 35, fracción III y 41, fracción I de la Constitución, se concluye que la libertad de asociación con fines políticos no es un derecho de los partidos políticos sino de los ciudadanos; y que no es absoluto sino que está afectado por una característica de rango constitucional, conforme a la cual su participación en los procesos electorales queda sujeta a lo que disponga la ley ordinaria, por lo que corresponde al legislador local o federal establecer la forma en que se organizarán los ciudadanos en materia política, conforme a criterios de razonabilidad.

La posibilidad de los ciudadanos de asociarse no se impide ni prohíbe con las normas generales impugnadas, en tanto que sólo prevén una modalidad para hacerlo, la que tampoco impide que se cumplan los aludidos fines que deben perseguir los partidos políticos.

No se vulnera el derecho de asociación dado que este debe vincularse con los preceptos que regulan el sistema electoral, conforme a los cuales, los partidos políticos deben cumplir con determinados fines, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y contar con una verdadera representatividad y permanencia. Asimismo, conforme a la Constitución, la regla general es que los partidos políticos participen por sí solos en los comicios, dado que representan una ideología o plataforma política con programas o estatutos concretos y particulares que los distinguen de los demás partidos políticos; y, la excepción es que se les permita coaligarse o fusionarse para efectos de conveniencia electoral.

La disposición impugnada busca que exista un sistema claro para medir la representatividad efectiva con que cuenta un partido político de nuevo registro y que cumpla con los fines constitucionales establecidos, para lo cual es indudable que se requiere que en la primera elección participe por sí mismo, de lo contrario no podría determinarse su representatividad efectiva.

La norma impugnada cumple con el principio de equidad en materia electoral, pues sería inequitativo que se admitiera que un partido político de nuevo registro se pudiera fusionar, coaligar o formar un frente con los partidos políticos ya existentes y obtener los beneficios de éstos.

El requisito establecido en la norma impugnada es únicamente un requisito de temporalidad para la participación de los partidos políticos en un primer proceso electoral, que atiende a los postulados constitucionales, sin que se les impida que en ulteriores procesos puedan coaligarse o fusionarse, o que constituyan algún frente, siempre que demuestren su representatividad y permanencia.

2) En relación con el concepto de invalidez hecho valer respecto del artículo 356, fracción III, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, se estima que debe declararse inoperante, pues el artículo 61, fracción V, de la Ley Reglamentaria de la materia, señala que la demanda de acción de inconstitucionalidad debe contener “conceptos de invalidez” y, en este caso, el promovente señala que el precepto impugnado da lugar a un manejo injustificado del voto ciudadano y que viola el principio de la autenticidad del sufragio, sin dar razones por las cuales considera dicha circunstancia.

A pesar de lo anterior, se considera que la disposición impugnada otorga mayor certeza al gobernado y le da utilidad al voto, dado que en la norma anterior el voto emitido no era considerado para ningún partido y no contaba para efectos de la asignación de representación proporcional para ningún partido.

Por lo que se refiere a las afirmaciones genéricas en el sentido de que la norma impugnada vuelve inviable la candidatura común al contar los votos sólo para el candidato que postula al candidato; que la objetividad del voto se disminuye en perjuicio del electorado; que se atenta contra el principio de certeza al establecer en la ley secundaria que los partidos políticos libremente convengan su participación política en una elección pero imponiendo límites, prohibiciones y modalidad que van contra el derecho de participación política y expresión del voto; y, que se desnaturaliza la figura de las candidaturas independientes, se estima que son meras opiniones subjetivas ya que no se señala cuál es la supuesta violación que se alega.

En cuanto a la afirmación consistente en que debe entenderse que la voluntad del ciudadano al emitir su voto tiene efectos jurídicos diversos a la consecución de la mayoría para la elección del candidato y para el partido que lo postula, el promovente no indica en qué parte de la Constitución General se establece esa concepción del voto, ni los supuestos derechos políticos de los partidos. Además, es imposible atribuir el voto a todos los partidos que participan en la candidatura común porque se daría un efecto multiplicador a un solo voto.

Se considera infundado el concepto de invalidez en el que el promovente indica que el precepto impugnado realiza una distribución que impacta en el porcentaje de votación de cada partido político, la cual afecta gravemente la distribución de las prerrogativas y la asignación de curules por representación proporcional, además de desvirtuar la voluntad de los electores y desnaturalizar el objeto y fin del sufragio. Lo anterior, porque el derecho a ser votado es un derecho de base constitucional pero de configuración legal, por lo que existe un margen de apreciación del legislador local para legislar la figura de las candidaturas comunes. Asimismo, no se trata de un derecho absoluto sino que encuentra límites a su ejercicio, mismos que están consagrados a nivel constitucional y legal, estableciendo como única condición que sean proporcionales, necesarios e idóneos para el cumplimiento de un fin constitucionalmente legítimo.

De acuerdo con lo anterior, el mecanismo de conteo de votos establecido en la norma impugnada no es por sí mismo contrario al orden constitucional y menos si se interpreta en forma sistemática con diversas normas referentes al cómputo de la votación, al ser las normas específicas de las que deriva la forma de llevar a cabo el conteo de votos en los diversos procesos electorales, aplicables entre otros a las candidaturas comunes o incluso a las coaliciones de partidos políticos. Dicha disposición debe interpretarse también con el artículo 290, párrafo 2 de la Ley General de Partidos Políticos que prevé que tratándose de partidos coaligados, si aparece cruzado más de uno de los emblemas, se asignará el voto al candidato de la coalición, lo que deberá consignarse en el apartado respectivo del acta de escrutinio y cómputo correspondiente; y, con el artículo 87, párrafo 11 del mismo ordenamiento que establece que los votos se sumarán al candidato de la coalición y contarán para cada uno de los partidos políticos con todos los efectos establecidos en ley.

El legislador del Distrito Federal consideró que con el objeto de permitir el ejercicio efectivo del voto de los ciudadanos, para que pudiera ser tomado en los casos de candidatos a cargos de elección popular postulados por partidos políticos en la modalidad de candidatura común, no sólo era necesario contabilizar el voto para el candidato sino también al partido político postulante para efectos de la representación proporcional, de lo contrario se perdería una parte importante de los efectos del voto de los ciudadanos.

Contrario a lo que afirma el accionante, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal está facultada para expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en la entidad, sujetándose a las bases contenidas en el estatuto y para legislar en materia de participación ciudadana en asuntos de interés público. Consecuentemente, dicho órgano legislativo tiene la potestad para determinar lo establecido en la norma impugnada, cumpliendo así con el criterio de razonabilidad y proporcionalidad.

Se indica que la norma impugnada no incide en la figura de las candidaturas comunes, pues su fin no es la asignación de un voto sino la de que un candidato sea postulado por varios partidos políticos.

Por otra parte, se estima que los argumentos vertidos por el accionante se reducen a señalar que la norma impugnada viola las características que la Constitución le otorga al sufragio, sin referirse a las que el ordenamiento constitucional señala sino a otras tales como el que sea personal e intransferible, fundamentando tales características en instrumentos internacionales cuando se trata de una acción de inconstitucionalidad y no de inconveniencia. Por tanto, es improcedente el análisis de esa parte de los argumentos.

Asimismo, se estima que el artículo 356, fracción III es constitucional porque permite contabilizar el voto no solo para efectos de mayoría relativa sino también para la representación proporcional. Además, dicha disposición normativa debe interpretarse sistemáticamente con diversas normas relativas al cómputo de la votación. De no contarse así, se perdería una parte importante de los efectos del voto de los ciudadanos que es la obtención de los porcentajes para tener acceso a la representación proporcional y a las prerrogativas.

En relación con el argumento en el que se aduce la violación al principio de certeza, se considera que es inexacto porque existe certeza respecto de la voluntad del votante, desde el simple hecho de que el elector decidió sufragar por el partido político que, junto con otros, decidió postular una candidatura común. El mecanismo establecido en ley únicamente le otorga un valor al voto, que de otra manera, sería ineficaz.

Asimismo, es inexacta la afirmación en el sentido de que no se prevén las condiciones de cómo se contabilizarán los votos por parte de los funcionarios de la mesa directiva al no establecerse a nivel de acta de escrutinio y cómputo un apartado para contabilizar los votos del partido postulante, pues en el acta se contienen los apartados correspondientes para asentar los datos de los votos obtenidos por cada partido político en lo individual y en cualquiera de sus formas de asociación, además de que el asentamiento de datos a nivel de mesa directiva de casilla sólo es respecto a los votos recibidos en dicha instancia por cada partido político y la instancia en la que se toman en cuenta los votos para el partido político postulante es hasta el cómputo distrital.

3) En cuanto a la inconstitucionalidad de los artículos 244 Bis, 244 Ter, 244 Quáter y 244 Quintus del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, se estima que el concepto de invalidez planteado al respecto debe declararse infundado porque no vulnera ningún precepto constitucional.

La reforma político electoral destacó el reconocimiento de las candidaturas independientes para cualquier cargo de elección popular tanto a nivel federal como a nivel local, por lo que se hizo necesario que en la legislación del Distrito Federal se creara y adicionara la figura política de candidaturas independientes.

Una interpretación armónica y sistemática de los artículos 9, 35, fracción III y 33 constitucionales permite advertir que la libertad de asociación en materia electoral no es absoluta sino que está afectada por una característica de rango constitucional, conforme a la cual su participación en los procesos electorales queda sujeta a lo que la ley ordinaria establezca conforme a criterios de razonabilidad. De la misma manera, lo relativo a los requisitos indispensables de las candidaturas independientes, también corresponde establecerlos a la ley local pero deben ser congruentes con la Constitución.

En particular, el artículo 244 Bis del código electoral impugnado es constitucional porque dicho precepto ha sido emitido conforme al artículo 116, fracción IV, inciso p) de la Constitución en relación con el numeral 357 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Además, el requisito que establece dicho precepto, consistente en que los dirigentes partidarios y aquellos que hayan desempeñado un cargo de esta índole, no pueden participar en los comicios locales o federales bajo la figura de candidatos independientes, es jurídicamente viable y constitucional, dado que lo contrario implicaría la inobservancia de los principios que sustentan esa figura, tal como el principio del pluralismo en los mecanismos de acceso a la participación como candidato en la contienda electoral y el principio de pluralismo en las opciones políticas.

La Asamblea Legislativa establece un término razonable para efecto de que los dirigentes partidistas o aquellos que hayan fungido como tal, una vez que transcurra ese tiempo puedan acceder a una candidatura independiente. Un exceso hubiera sido establecer sólo la restricción sin límite alguno. En ese sentido, la norma impugnada no es inconstitucional pues el propio artículo 35 constitucional señala que el derecho a ser votado se ejerce en los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación, con lo que expresamente se autoriza a las legislaturas a regular las condiciones relativas a su ejercicio.

De permitirse la participación de dirigentes de partidos políticos, se desnaturalizaría la figura de los candidatos independientes, dado que el objetivo de éstos es totalmente diferente al de los partidos políticos y no se lograría al permitir que dirigentes partidarios con acceso y mando sobre recursos de dichas entidades participen bajo esa figura. El ejercer un poder de mando y dirección al interior de un partido político puede dar lugar a la utilización de la propia estructura del partido político, sus recursos económicos e incluso el poder conducir a la militancia partidista a favor de sus fines, lo que es contrario al objetivo de la reforma constitucional, motivo por el cual la Asamblea Legislativa ha privilegiado la participación de ciudadanos no partidistas en los espacios independientes y no de riesgo de simulaciones o de afectaciones a la equidad competitiva.

En resumen, el requisito que establece la norma impugnada sólo constituye un requisito de temporalidad para la participación en la candidatura independiente, que atiende a los postulados constitucionales, sin que les impida a dichos candidatos que para ulteriores procesos puedan postularse como independientes, siempre que hayan pasado dicha temporalidad, por lo que no se trasgrede el derecho a ser votado.

Por otra parte, el concepto de invalidez planteado respecto del artículo 244 Ter del código electoral local es infundado, pues la Asamblea Legislativa ha actuado conforme a las atribuciones que le confiere la Constitución. En efecto, en los artículos 35, fracción II y 41, Base III, Apartado A, inciso e) de la Constitución se estableció una base normativa relativa a las candidaturas independientes, bajo la cual, el

legislador ordinario será quien regule las formalidades y requisitos específicos de éstas, dado que ya existen las bases constitucionales que permiten hacer efectivos los principios rectores de la función estatal electoral, en lo que se refiere a prerrogativas tales como el acceso a los medios de comunicación.

Ahora bien, el requisito consistente en que se debe reunir el porcentaje del dos por ciento de apoyo ciudadano del listado nominal de electores para poder registrar la candidatura independiente tampoco implica una restricción desproporcional ni atenta con los principios político electorales. En efecto, de la interpretación sistemática y funcional de los artículos 35, fracción II, de la Constitución General y el artículo impugnado, se desprende que los ciudadanos que quieran ocupar el cargo deben cumplir con un parámetro mínimo de apoyo ciudadano, lo anterior con fundamento en que el ejercicio de ese derecho se encuentra sujeto a la libre configuración legislativa de la entidad con la condición de que no sea desproporcional e irrazonable.

El requisito en cuestión es proporcional y razonable porque el porcentaje se exige únicamente en el distrito electoral en el que se desee participar, los candidatos independientes manejan recursos públicos, el mínimo requerido va encaminado a la obtención del triunfo y la Constitución General no hace referencia a parámetro alguno para el registro de candidatos. Con ello se advierte la necesidad de asegurar un mínimo de representatividad de los candidatos independientes por lo que el umbral para que los partidos políticos conserven su registro constituye un parámetro razonable.

Por otra parte, el requisito de proporcionar una copia fotostática de la credencial de elector que acompañe la firma de apoyo ciudadano, no limita el ejercicio de los derechos fundamentales de votar y ser votado, pues esa es una de las condiciones que establece la ley para ejercer el derecho a ser votado, además de que tiene la finalidad de dar certeza tanto a los gobernados como a los candidatos. Adicionalmente, se estima que no se trata de un apoyo de difícil cumplimiento pues se trata de una persona representativa que puede solicitarle a sus simpatizantes que al momento de otorgar su apoyo le proporcionen una copia de su credencial para votar, precisamente con la finalidad de acreditar su representatividad y que pertenecen a la demarcación territorial y que se trata de ciudadanos mexicanos.

Adicionalmente, debe tomarse en cuenta que en el sistema electoral mexicano, el candidato independiente cuenta con acceso a recursos públicos, por lo que dista de ser desproporcional e irracional.

Por otra parte, el concepto de invalidez planteado respecto de los artículos 244 Quáter y 244 Quintus impugnados, es también infundado, pues la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se encuentra totalmente facultada para determinar la forma y monto en que habrá de asignarse el financiamiento público a los candidatos independientes, de conformidad con el artículo 41, fracción II, de la Constitución General. Además, el porcentaje del que podrá gozar cada candidato independiente con relación al financiamiento público de acuerdo con la normatividad del Distrito Federal no afecta el principio de equidad en la contienda, ya que los candidatos independientes en su conjunto tienen acceso al financiamiento público como un partido de nueva creación y será repartido en la proporción que establece la Ley y el Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal.

Además, el legislador no debe señalar de manera especial y precisa un procedimiento para regular cada una de las relaciones que se entablen en sus ordenamientos sino que debe contener los elementos mínimos para hacer valer el derecho del gobernado y para que, sobre este aspecto, la autoridad no incurra en arbitrariedades. Así, es innecesario que en materia de financiamiento público respecto de las candidaturas independientes, se especifique minuciosamente las cantidades correspondientes a cada partido si basta con precisar que el mismo no podrá ser superior al tope de gastos de campaña que determine el Instituto Electoral para cada distrito, lo que evidencia la forma en que la autoridad competente realizará la distribución del financiamiento correspondiente.

4) El artículo 292, fracción II del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal no controvierte la expresión de la voluntad popular para elegir a sus representantes en los cargos de elección ya que estos podrán elegir, de conformidad con sus ideales políticos y objetivos, al candidato que mejor consideren. Tampoco se considera que se vulnere el derecho a ser votado pues dicho derecho no es absoluto y la Asamblea Legislativa se encuentra con plenas facultades para regular los derechos electorales, así como las categorías para segmentar la repartición de las diputaciones y ponderando con mayor peso al género por encima de la votación mayoritaria obtenida por los candidatos.

Contrario a lo afirmado por el partido político accionante, el artículo 292, fracción II impugnado no vulnera el principio de igualdad, sino que, por lo contrario, respeta el mandato constitucional que obliga a todas las autoridades a proteger los derechos a través del cumplimiento del principio de progresividad, lo que obliga a actuar siempre mejorando las condiciones de acceso a un derecho, que en el caso concreto, es el de acceso de las mujeres al poder público.

De igual forma, se cumple con lo señalado en el expediente varios 912/2010 en el sentido de realizar una interpretación sistemática en sentido amplio de todas las disposiciones nacionales y supranacionales que regulen la institución jurídica en cuestión.

Al respecto, del marco supranacional aplicable al tema (artículos 1, 2, 3, 4, 5 y 7 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; I, II, III de la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer; 1 de la Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer; 4, 5, 13 y 14 de la Convención Interamericana para Prevenir,

Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belem do Pará”; 2, 3, 25, 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 1, 2, 23 y 24 del Pacto de San José) se advierte que:

- Tales instrumentos constriñen al Estado mexicano a abstenerse y evitar cualquier acto de discriminación contra la mujer en la vida pública y privada.

- Le imponen un compromiso permanente para adoptar las medidas necesarias tendentes a eliminar toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer de sus derechos, sobre la base de igualdad de género.

- Se identifican como parte de esos derechos humanos, las libertades fundamentales de la esfera política.

- Las acciones afirmativas de género han resultado de la expansión de los derechos humanos y tienden a alcanzar la igualdad plena entre la mujer y el hombre; y, los Estados democráticos tienen un deber de procurar medidas que favorezcan la observancia e implementación de dichas acciones, e inclusive, impulsar en mayor grado al que se encuentre en desventaja, hasta en tanto no se logre la paridad plena.

- No se considerarán medidas discriminatorias las medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre hombre y mujer.

En ese contexto, la norma impugnada es una medida que impulsa la paridad de género, que de lo contrario se vería afectada por un hecho fáctico que es que la sociedad patriarcal estimula que se vote por hombres más que por mujeres. Así, dicha norma no sólo es constitucional sino que cumple con los mandatos internacionales establecidos en materia de igualdad entre hombre y mujer.

En el mismo sentido, tal como se deriva de la jurisprudencia “REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. EL CONGRESO DE LA UNIÓN. ALTERNANCIA DE GÉNEROS PARA CONFORMAR LAS LISTAS DE CANDIDATOS”, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se ha pronunciado en el sentido de que la regla de alternar las listas de representación proporcional con candidatos de géneros distintos, garantiza la paridad de género en la vida política del país y desarrolla el liderazgo político de las mujeres a través de postulaciones a cargos de elección popular.

Por otra parte, se afirma que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal al emitir el precepto impugnado, observó las disposiciones generales que contempla el artículo 28 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales relativas a la integración de la fórmula para los cargos de representación proporcional.

Por último, respecto del argumento en el que se aduce que el artículo 292, fracción II impugnado contraviene los principios de certeza, legalidad, imparcialidad y objetividad establecidos en el artículo 116, fracción IV, inciso b) de la Constitución General, se considera que dicho precepto se refiere a las entidades federativas y no al Distrito Federal, además de que se trata de una consideración genérica y una afirmación subjetiva que no permite contra argumentar.

Tales argumentos se extienden a la inconstitucionalidad que se adujo respecto de la fracción I del artículo 292 y del 293, fracción IV, numeral 1 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal.

5) El artículo 316 Bis del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal no vulnera el principio de igualdad en la contienda electoral porque el hecho de que la Constitución no establezca límites y porcentajes para la colocación de propaganda electoral no indica que sea inconstitucional, ya que respecto de los porcentajes en materia de publicidad, el legislador local no está obligado a fijarlo en iguales términos que en el orden federal y si la Constitución es omisa en especificar los porcentajes, es el ámbito local al que le corresponde determinar la proporción equitativa que le corresponde a cada partido político y para los candidatos independientes.

La facultad de cada legislatura local para regular lo relativo a la propaganda electoral tomando como base el principio de igualdad debe traducirse necesariamente en asegurar a los partidos políticos el mismo derecho en porciones equitativas, es decir, en igualdad de circunstancias, de tal manera que no exista un mismo criterio que rijan para todos ellos aunque sus situaciones particulares sean diversas.

Por ello, en la legislación local se fijó como parámetro un porcentaje específico en la distribución de la propaganda electoral que se colocará en los Permisos Administrativos Temporales Revocables, que será del treinta por ciento entre los partidos políticos en forma igualitaria, de los cuales, hasta una parte podrá ser asignada a los candidatos independientes en su conjunto y el setenta por ciento restante se distribuirá de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

La prescripción establecida en el precepto impugnado referido tiene la finalidad de que todos los partidos políticos y los candidatos independientes se encuentren en igualdad de circunstancias, de acuerdo con el porcentaje establecido en el mismo artículo. En ese sentido, el precepto en comento tampoco vulnera el principio de equidad, pues su finalidad es precisamente salvaguardar dicho principio y

fomenta que el proceso electoral no se de en una situación de ventaja publicitaria sobre los demás partidos contendientes y, sólo supone una restricción razonablemente delimitada de propaganda 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.

Por último, el precepto impugnado tampoco vulnera el derecho a la libertad de expresión porque se relaciona con el uso de espacios publicitarios y no con el contenido de dicho derecho. Además, la restricción al derecho de libertad de expresión en materia electoral, relacionada con la prohibición de adquirir o contratar por sí o por terceras personas más espacios en Permisos Administrativos Temporales Revocables es de carácter constitucional por lo que si la Constitución lo regula no existe ninguna violación.

6) En relación con los artículos 355, fracción VII y 356 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal se estima que no le asiste la razón al partido accionante al señalar que dichos preceptos son inconstitucionales, dado que de conformidad con los artículos 21 y 22 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y 122, apartado C, base primera, fracción V, incisos f) y h) de la Constitución General, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal está facultada para expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en la entidad sujetándose a las bases establecidas en el referido estatuto, así como para legislar en materia de participación ciudadana en asuntos de interés público.

De la exposición de motivos de la reforma al código electoral local, se advierte que la regla consistente en que en caso de que el elector marque uno o más cuadros o círculos, el voto se asignará al partido postulante, tuvo por objeto proteger los derechos políticos contenidos en la Constitución.

Por otra parte, si bien el contenido del artículo 356, fracción III del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal implica una distinción, lo cierto es que ésta es necesaria para alcanzar un fin constitucionalmente válido, pues la asignación del voto al partido postulante tiene el fin de evitar la multiplicidad de votos para varios partidos políticos cuando fue una sola persona quien lo sufragó y dar utilidad al voto sufragado.

Dicho precepto tampoco vulnera la libertad de asociación, pues el hecho de que se establezcan reglas para la determinación de la validez o nulidad del voto en caso de que el elector marque uno o más cuadros simplemente da utilidad al voto del elector. En ese sentido, la norma referida tampoco incide en la figura de las candidaturas comunes, pues su fin en sí misma no es la asignación del voto sino la de que un candidato sea postulado por varios partidos políticos.

7) El artículo 318 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal no contraviene el principio de igualdad en la contienda electoral, porque el hecho de que la Ley General establezca una situación diferente a la legislación local no implica que sea inconstitucional, ya que en materia de publicidad, las legislaturas locales y el Distrito Federal no se encuentran obligadas a fijarlo en iguales términos que en el orden federal sino que la Constitución faculta a los órganos legislativos a regular de manera específica el procedimiento para la colocación de propaganda electoral.

Por otra parte, dicho precepto no vulnera el principio de equidad porque la posibilidad de colocación de la propaganda en el equipamiento urbano es la misma para todos los partidos políticos, por lo que todos tienen la misma oportunidad para definir su estrategia electoral y emplear los elementos del equipamiento urbano para la fijación de propaganda.

Asimismo, la fijación de propaganda electoral en elementos del equipamiento urbano para difundir la plataforma electoral es un medio apropiado de difusión del pensamiento que permite hacer llegar las ideas políticas al mayor número de destinatarios. Sin embargo, las restricciones establecidas en el artículo 318 impugnado son acordes con dicho objetivo porque pretenden asegurar la visibilidad de los conductores, la circulación de peatones o la integridad física de las personas, es decir, permiten a la sociedad tener un beneficio superior al derecho restringido, lo cual no ocurriría en el caso de una restricción absoluta a la fijación de propaganda, que impediría a la ciudadanía tener una presencia cerca de los aspectos del debate público propio de los procesos electorales.

También debe tomarse en cuenta que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha seguido como línea jurisprudencial la idea de ampliar el ejercicio de los derechos y que las limitaciones deben ser idóneas, proporcionales y objetivas para lograr un beneficio colectivo. Así, si en los casos de prohibición se ha permitido ampliar el ejercicio del derecho, en el caso de normas permisivas que maximizan los derechos –como es el caso del artículo 318 impugnado– debe hacerse lo mismo.

Por último, no existe la antinomia mencionada por el accionante, pues el artículo 250, párrafo 1, inciso a) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales que establece la prohibición de fijar propaganda en elementos del equipamiento urbano, a pesar de encontrarse en una ley general, es una norma de carácter federal que no es aplicable para las elecciones en el Distrito Federal. Al no tener el mismo ámbito de aplicación, no existe la antinomia señalada.

Por tanto, el artículo 318 Bis del código electoral local no vulnera el principio de igualdad en materia electoral, seguridad jurídica ni la jerarquía de leyes; y, en consecuencia, dicha norma es constitucional.

SÉPTIMO. Opiniones de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación opinó, en síntesis, lo siguiente:

1) Es infundado el concepto de invalidez en el que se plantea la inconstitucionalidad del artículo 220 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales, relativo a la prohibición a los partidos de nuevo registro de convenir frentes, coaliciones, fusiones o candidaturas comunes antes de la conclusión de la primera elección federal o local inmediata posterior a su registro.

El artículo segundo transitorio, fracción I, inciso f), numeral 5, del Decreto por el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia político-electoral, publicado el diez de febrero de dos mil catorce en el Diario Oficial de la Federación, establece la obligación del Congreso de la Unión de expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI y fracción XXIX-U del artículo 73 constitucional, dentro de las cuales al menos se encontrarán –entre otras– la ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales, la cual regulará el sistema de participación electoral de los partidos políticos a través de la figura de coaliciones, teniendo en cuenta que en el primer proceso electoral en el que participe un partido político no podrá coaligarse.

Es decir, es el propio Constituyente el que estableció en forma directa la restricción que prevé la norma impugnada. Lo anterior, sin importar que se encuentre previsto en un artículo transitorio, pues la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que las disposiciones transitorias de los Decretos de reforma constitucional tienen el mismo rango que las disposiciones sustantivas que la conforman, como puede advertirse de la tesis de rubro: “CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES. EL PLANTEAMIENTO DE QUE UNA LEY SECUNDARIA CONTRADICE EL TEXTO DE LAS NORMAS TRANSITORIAS DE UNA REFORMA A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, CONSTITUYE UN TEMA DE ESA NATURALEZA”.

Por otra parte, no se considera que el artículo 220 impugnado sea contrario a la Constitución General. Al respecto, el artículo 41, base I de dicho ordenamiento supremo establece que en relación con los partidos políticos, en la ley se determinarán las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden; en el artículo 116, fracción IV, inciso e) de la Constitución General se establece que conforme a las bases constitucionales y las leyes generales de la materia, las Constituciones y las leyes estatales en materia electoral garantizarán que los partidos políticos tengan reconocido el derecho para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, con excepción de lo dispuesto en el artículo 2º, apartado A, fracciones I y II, de la Constitución.

De ello se advierte el derecho, elevado a rango constitucional, de los partidos políticos para participar en el proceso electoral y postular candidatos, dejando a cargo del legislador ordinario el determinar la manera en que participarán dichos entes en los comicios, lo que evidencia que las formas de participación de los institutos políticos en los procesos electorales se regulan, por mandato constitucional, en la legislación secundaria. Sin embargo, atendiendo al principio de supremacía constitucional, la posibilidad de participación aludida no puede limitarse injustificadamente por el legislador ordinario a través de la facultad legislativa con que cuenta, por lo que es necesario que dicha facultad se encuentre sometida a criterios de razonabilidad.

Por otra parte, la disposición impugnada no vulnera la garantía de asociación establecida en el artículo 9º constitucional, ni siquiera a la luz de la interpretación solicitada en términos del artículo 1º y 35, fracción III de la Constitución, pues la prerrogativa de asociarse y reunirse pacíficamente con fines lícitos es a favor de los ciudadanos y no de los partidos políticos. En ese sentido, dicha garantía se encuentra a salvo, ya que los ciudadanos pueden asociarse bajo el amparo del partido que por primera vez participe en la elección, sin que sea necesario que lo haga a través de la postulación de un candidato común, por lo que tampoco se vulnera el derecho de votar y ser votado.

La disposición impugnada tiene por objeto conocer la fuerza real que tiene el partido de reciente creación o de reciente acreditación en un proceso comicial, lo que le permitirá demostrar si tiene suficiente apoyo electoral en lo individual para obtener un porcentaje que le permita conservar el registro, acceder a las prerrogativas estatales o a algún cargo de elección popular por el principio de representación proporcional.

De esta manera, la regla general es la participación de partidos políticos de manera individual en los procesos electorales y la excepción es que se permita la participación vía candidaturas comunes o cualquier otra forma de participación asociada para efectos de conveniencia electoral, pero no para tutelar o para darle un alcance mayor al derecho de asociación y participación.

Por tanto, no existe prohibición constitucional que impida al órgano legislativo del Distrito Federal, regular la participación de partidos de nuevo registro en los términos antes planteados, por lo que la medida establecida en el artículo 220 impugnado no contraviene los postulados de los artículos 1º, 9º, y 35, fracciones II y III de la Constitución General, máxime que la restricción que aquella establece obedece a un mandato del propio Constituyente Permanente, al encontrarse previsto en el artículo segundo transitorio, fracción I, inciso f), numeral 5 del Decreto de reforma constitucional mencionado.

2) El artículo 356, fracción III del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal que establece, esencialmente, que independientemente de la forma en que se emita el sufragio a favor del candidato común, éste siempre será computado para el partido postulante, trasgrede el principio de certeza en materia electoral.

Al respecto, no existe en la legislación local un precepto legal que establezca que cuando varios partidos propongan a un candidato común, deberán precisar en el convenio respectivo cuál de ellos tendrá la calidad de partido postulante. Incluso, el artículo 244, fracción II del código electoral impugnado, al regular lo relativo a la candidatura común, establece que deberá realizarse un convenio entre el candidato y los partidos postulantes, sin exigir que en tal acuerdo se exprese cuál de ellos tiene la calidad de postulantes, de lo que se sigue que todos ellos tienen dicha calidad. Por tal razón, la norma impugnada trasgrede el principio de certeza en materia electoral, pues no existen reglas claras y precisas para la asignación de los votos emitidos a favor del candidato común.

Incluso en el supuesto de que se considerara que la norma impugnada es el sustento legal para que los partidos que presenten a un candidato en común determinen cuál de ellos será el postulante, de cualquier manera contravendría el principio de certeza en materia electoral en el supuesto concreto de que la boleta electoral contuviera una sola marca a favor de un partido político que no fuera el postulante, pues a pesar de que el sufragio se emitió clara y únicamente a favor de un partido político, se computaría a favor del postulante.

De la misma manera se contraviene el principio de certeza, en el supuesto de que existan dos o más marcas emitidas en los espacios de los partidos que presentan al candidato bajo la candidatura común, pues ante la ausencia de claridad en la voluntad expresada por el elector, el voto no debería considerarse válido. Se privilegiaría la voluntad de los ciudadanos al computarse en favor del candidato, cuando emitan su voto marcando en la boleta dos o más cuadros pertenecientes a diversos partidos con el mismo candidato, porque respecto de éste último no hay duda sobre la voluntad del sufragio expresado, con lo cual se respetaría el principio de certeza que rige el proceso electoral.

Por tanto, la porción normativa del artículo 356, fracción III impugnado que establece: “En el caso de que el elector marque uno o más cuadros o círculos, el voto se asignará al partido postulante”, contraviene el principio de certeza en materia electoral, establecido en el artículo 41, base V, apartado A y 116, fracción IV, inciso b) de la Constitución General.

Ahora bien, se estima que los artículos 355, fracción VII y 356, fracción III, in fine, del código electoral local no son contrarios a la Constitución General a partir del planteamiento formulado por el Partido del Trabajo, pues parte de la premisa inexacta de que la porción normativa del artículo 356, fracción III, in fine, que dispone: “En el caso de que el elector marque uno o más cuadros o círculos, el voto se asignará al partido postulante”, tiene por objeto establecer la manera en que se asignarán los votos que de esa manera se emitan por los electores, entre los partidos políticos que integren una coalición cuando en realidad dicho precepto se regula el caso de que se marquen uno o más cuadros o círculos de las entidades de interés público que postulen a un candidato común.

Al respecto, se estima que en términos de los artículos 238, 239 y 244 del código electoral local, las coaliciones y candidaturas comunes constituyen instituciones jurídicas distintas, que se rigen por normas particulares que atienden a sus características. Así, la argumentación que sustenta el concepto de invalidez respectivo carece de elementos objetivos para realizar el estudio de constitucionalidad que propone porque pretende demostrar la no conformidad con la Constitución General de los efectos previstos para una forma de participación de los partidos políticos diferente a las coaliciones.

Así, la norma que regula el efecto que deben tener los votos de la ciudadanía emitidos a favor de los candidatos postulados por las coaliciones es la prevista en la fracción IV del artículo 356 del código electoral local, la cual establece que si se marcan uno o varios cuadros o círculos en los que se contenga el nombre o nombres de los candidatos comunes y el emblema o emblemas de los partidos políticos o coaliciones, el voto se considera válido para los candidatos, pero nulos y no computables a favor de las entidades de interés público y coaliciones postulantes. Esta premisa normativa no se encuentra controvertida mediante concepto de invalidez alguno, por lo que la Sala Superior estima que se encuentra imposibilitada para emitir opinión al respecto.

Se precisa que no pasa inadvertido que existe un posible conflicto normativo entre lo previsto en las fracciones III y IV del artículo 356 impugnado, porque en la primera se establece que, tratándose de candidaturas comunes, los votos se computarán a favor del partido político postulante; y, en la segunda, independientemente de que tenga por objeto regular los efectos de los votos emitidos por candidatos postulados por coaliciones, se encuentra dirigida a establecer los efectos de los votos en los que se marquen uno o más recuadros o círculos de los partidos políticos que postulen a un candidato común, porque de su contenido normativo se deriva que se contará como voto válido para el candidato común, la marca o marcas que haga el elector dentro de uno o varios cuadros o círculos en los que se contenga el nombre o nombres de candidatos comunes y el emblema de los partidos políticos y coaliciones; y, que en ese caso, se contará como voto válido para el candidato o fórmula, pero nulo para los partidos políticos o coaliciones postulantes.

Sin embargo, no es posible dar una opinión sobre dicho conflicto normativo dado que en el concepto de invalidez respectivo no se cuestiona dicho aspecto.

3) El artículo 292, fracción II, in fine del código electoral impugnado que establece –en lo relativo a la integración de la Lista B– que para garantizar la paridad de género, una vez que se determinó el primer lugar de la lista, el segundo lugar debe ser ocupado por la fórmula del otro género con mayor porcentaje de la votación efectiva y que deben irse intercalando hasta concluir la integración de la lista, no resulta inconstitucional.

De acuerdo con las bases del sistema electoral mixto previsto constitucional y legalmente para la conformación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se estima que el concepto de invalidez parte de una incorrecta apreciación en cuanto a la conformación de la Lista B, al considerar que quienes la integran fueron electos directamente por los ciudadanos a través de la expresión de su sufragio por determinado candidato, lo cual es impreciso, pues la elección de diputados por el principio de mayoría relativa se agota cuando se realiza el cómputo de votos en el distrito electoral uninominal correspondiente y se determina qué fórmula de candidatos obtuvo el mayor número de sufragios. Por ello, es incorrecto sostener que quienes conforman la Lista B son electos directamente por la ciudadanía.

Lo que pretende la integración de la Lista B es que los candidatos que cuenten con representación significativa, a pesar de no haber logrado obtener el triunfo por el principio de mayoría relativa, tengan la posibilidad de alcanzar una curul a través del principio de representación proporcional. En ese sentido, se trata de un aspecto que corresponde a la elaboración de las fórmulas de candidatos a partir de las cuales se hará la asignación de diputaciones de representación proporcional como resultado de aplicar las reglas y fórmulas previstas en la normatividad electoral.

Por otra parte, se estima que la paridad de género, que en materia de acceso al ejercicio del poder público exige la Constitución en el artículo 41, base I, párrafo segundo, no se agota en el mero hecho de que las candidaturas que presente cada partido político cumplan con la paridad de género sino que se debe traducir en que exista una igualdad material en la conformación de los órganos de elección popular, como lo prevé el artículo 4º constitucional.

Las acciones afirmativas son aquellas a través de las cuales se establece una preferencia o distinción a favor de un grupo que se encuentra en una situación de desventaja en el ejercicio de sus derechos con el objetivo de revertir y compensar esa situación para alcanzar una igualdad sustancial.

Los elementos fundamentales que integran el concepto de acción afirmativa son los siguientes: (i) los fines particulares (compensar o remediar una situación de injusticia o discriminación del pasado; la realización de una determinada función social; alcanzar una representación o un nivel de participación más equilibrado entre los grupos humanos, como es precisamente el caso de las acciones afirmativas a favor de las mujeres); (ii) el fin u objetivo último, las acciones afirmativas buscan promover una igualdad sustancial entre los miembros de la sociedad y los grupos a los cuales pertenecen; (iii) los sujetos o grupos humanos que se pretenden beneficiar, que son los grupos en situación de vulnerabilidad; (iv) las entidades que las promueven o implementan, como son los Estados, por sí mismos o por medio de particulares, y las entidades del sector privado; (v) la conducta específica exigible, que es el contenido normativo de la acción afirmativa; y (vi) las modalidades de las acciones afirmativas, a saber: acciones encaminadas a combatir el contexto de discriminación en el que se encuentran ciertos grupos humanos y acciones afirmativas en sentido estricto.

Las acciones afirmativas han sido reconocidas por la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (artículos 1 y 4, párrafo 1), por la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (artículos 1, 2, 4, 5), la Ley General para la Igualdad entre Hombres y Mujeres (artículos 1, 2, 3, 5, fracción I). Así, de la interpretación sistemática y funcional de lo establecido en los artículos 1º, párrafo quinto; 4º, párrafo primero, de la Constitución General; 1, párrafo 1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 1 y 4, párrafo 1, de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; 1, 2, 3, párrafo primero y 5, fracción I, de la Ley General para la Igualdad entre Hombres y Mujeres; así como de los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sustentados en la Opinión Consultiva OC-4/84 y al resolver los Casos Castañeda Gutman vs. México; y De las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana; se deriva que en el Estado Mexicano son permisibles las acciones afirmativas a favor de las personas del género femenino, en tanto que las mismas sean razonables, proporcionales y objetivas, y siempre que las mismas constituyan medidas especiales de carácter temporal.

Así, al tratarse de una medida ajustada a los estándares interamericanos y al derecho interno relacionado con los derechos humanos a la igualdad y la no discriminación, es válido concluir que por sí sola, la implementación de las acciones afirmativas no podría estimarse como una conducta encaminada a discriminar a las personas pertenecientes al género masculino.

En ese sentido, la regla prevista en el artículo 292, fracción II, parte final del código electoral local, lejos de provocar una trasgresión a la Constitución General o a los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos, cumple con la tutela de los mismos porque se trata de una medida enfocada a garantizar la igualdad de oportunidades para acceder a cargos públicos de representación popular, entre mujeres y hombres, así como para alcanzar una representación paritaria en los órganos de representación popular.

4) El artículo 316 Bis del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, que establece las reglas para que los partidos políticos y los candidatos independientes ejerzan su derecho a colocar propaganda electoral en los bienes en los que se hayan otorgado Permisos Administrativos Temporales Revocables, no es inconstitucional.

El artículo 105 de la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público del Distrito Federal establece que el Permiso Administrativo Temporal Revocable es el acto administrativo en virtud del cual la Administración Pública otorga a una persona física o moral el uso de bienes inmuebles de su propiedad, ya sean del dominio público o del privado y a título oneroso o gratuito.

El artículo 3 de la Ley de Publicidad Exterior del Distrito Federal entiende por Permiso Administrativo Revocable, el documento público en el que consta el acto administrativo por el cual la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda otorga a una persona física o moral, el uso o aprovechamiento de un bien inmueble del dominio del Distrito Federal para la comercialización de propaganda e información.

El Título Tercero, Capítulo Segundo de dicha Ley regula el procedimiento para la obtención de dichos permisos, el cual comienza señalando que los Permisos Administrativos Temporales Revocables de espacios para anuncios en los nodos publicitarios confieren a una persona física o moral el uso y aprovechamiento de un bien inmueble del dominio del Distrito Federal para la comercialización de propaganda comercial y, en su caso, de información cívica y cultural. Asimismo, se prevé que el otorgamiento siempre será previo sorteo público y a título oneroso; que la vigencia será de cinco años prorrogables hasta por dos veces; y, por último, establece diversas facultades a cargo de la Secretaría en cuanto a los permisos otorgados.

Pues bien, el establecimiento de las prerrogativas de las que gozarán los partidos políticos y candidatos es un derecho de configuración legal que no se limita a aspectos expresamente plasmados en la Constitución, como es el caso del financiamiento público y del acceso a los tiempos de radio y televisión. En ese sentido, es incorrecta la apreciación del accionante, al señalar que al no estar previsto en la Constitución el otorgamiento de espacios para la colocación de propaganda electoral de forma gratuita en el cincuenta por ciento de los bienes en los que se hayan otorgado Permisos Administrativos Temporales Revocables, no podía establecerse una limitación en cuanto a la contratación de los mismos, pues lo cierto es que dentro de la libertad de configuración normativa del legislador local se encuentra el establecimiento de prerrogativas a partidos políticos y candidatos, tales como la colocación de propaganda electoral en forma gratuita en el cincuenta por ciento de los Permisos Administrativos Temporales Revocables, así como la determinación de limitaciones o prohibiciones en torno a los espacios restantes en dichos lugares.

Asimismo, es incorrecto el argumento en el sentido de que la norma impugnada atenta contra el principio de equidad, ya que contrario a ello, se favorece que todos los partidos políticos y candidatos puedan dar a conocer al electorado sus propuestas de campaña con un criterio de equidad, pues retomar como parámetros de distribución los mismos porcentajes que se prevén para el financiamiento público propicia la equidad en los procesos electorales, concretamente, en la etapa de campañas.

5) El artículo 244 Bis del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal que establece el requisito para obtener el registro de candidato independiente, el no haber integrado algún órgano de dirección nacional o local en Distrito Federal de algún partido político cuando menos tres años anteriores a la solicitud de registro es inconstitucional porque establece una restricción injustificada al derecho fundamental a ser votado de los candidatos independientes, pues no supera el test de proporcionalidad conforme al cual se exige que la restricción a un derecho humano persiga un fin constitucionalmente legítimo.

El derecho de los ciudadanos para postularse como candidatos independientes constituye una modalidad del derecho a ser votado establecido en el artículo 35, fracción II, de la Constitución General, por lo que las restricciones que se impongan a este derecho fundamental deben sujetarse a los parámetros del test de proporcionalidad para considerarse constitucionales.

En el caso, no se advierte la existencia ni siquiera de un fin legítimo reconocido constitucionalmente que justifique imponer como restricción al derecho de un ciudadano el no haber sido integrante de alguno de los órganos de dirección nacional o local en el Distrito Federal de algún partido político, cuando menos tres años anteriores a la solicitud de registro. Lo anterior, porque si se tiene en cuenta que las candidaturas independientes constituyen una modalidad para el ejercicio del derecho a ser votado, no se advierte de qué forma el hecho de haber sido dirigente partidista y postularse como candidato pudiera afectar algún principio o finalidad constitucionalmente relevante. Además, tampoco se advierte en la normatividad electoral una exigencia a los candidatos postulados por los partidos políticos de cumplir el requisito en comento.

Por tanto, al tratarse de una restricción impuesta únicamente a los candidatos independientes, implica un trato discriminatorio de éstos frente a los candidatos postulados por los partidos políticos, el cual no se encuentra justificado y contraviene el principio de igualdad y no discriminación previsto en el artículo 1º, párrafos primero y último de la Constitución General.

6) El requisito relativo a la copia simple de la credencial de elector respectiva para poder registrarse como candidato independiente, establecida tanto en el primer párrafo del Apartado A, así como en el inciso d), del Apartado B del artículo 244 Ter del código electoral impugnado es inconstitucional porque resulta desproporcionado y afecta el núcleo esencial de los derechos de los ciudadanos a ser votado y registrado como candidato independiente.

Lo anterior, porque la copia simple no constituye por sí misma una prueba apta para obtener un fin legítimo, como pudiera ser determinar la veracidad de los datos asentados en los formatos de respaldo a las candidaturas independientes a que se refiere el Apartado B del artículo 244 Ter impugnado, pues su sola exhibición no acredita la coincidencia de los datos recabados con lo asentado en el listado nominal, ya que podría tratarse de credenciales no actualizadas o credenciales con datos erróneos o apócrifos, por lo que se requiere una confrontación con la información y datos de los ciudadanos resguardados en el Registro Federal de Electores.

Además, dicha medida no es la más favorable al derecho humano de ser votado entre otras alternativas posibles, pues no debe perderse de vista que el Instituto Nacional Electoral tiene entre sus atribuciones la de elaborar y actualizar el padrón electoral, credenciales de elector y listas nominales con los datos que le proporcionan los ciudadanos; y, que el Instituto Electoral del Distrito Federal lleva a cabo el procedimiento de verificación de los requisitos para el registro de candidatos independientes, conforme lo establece el artículo 244 Ter, Apartado B, párrafo primero del código electoral local, de lo que se desprende que existen elementos y mecanismos menos lesivos para confirmar la identidad y los datos de los ciudadanos que suscriban los formatos de apoyo ciudadano para estar en condiciones de determinar la procedencia o no de su registro.

Así, si la finalidad de solicitar las copias simples es corroborar que lo asentado en los formatos de apoyo ciudadano coincida con el padrón electoral, ello resulta excesivo e injustificado dado que dicho cotejo de información puede realizarse directamente con la información básica que resguarda el Instituto Nacional Electoral.

Por tanto, las normas mencionadas que contienen dicho requisito son contrarias a la Constitución General.

7) El requisito establecido en el artículo 244 Ter impugnado consistente en que para obtener la candidatura independiente de Jefe de Gobierno, Jefe Delegacional o diputado a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el porcentaje de firmas de apoyo exigible será el equivalente al 2% de la lista nominal respectiva y estar integrada por electores de por lo menos el 35% de las delegaciones o distritos electorales, según sea el caso, no resulta un requisito desproporcionado y por tanto, no resulta inconstitucional.

En efecto, se estima que dicha medida cumple con un test de proporcionalidad porque: (i) el requisito se encuentra previsto en ley, en sentido formal y material; (ii) tiene un fin legítimo que consiste en exigir a quien pretenda contender como candidato independiente parámetros mínimos de apoyo ciudadano o respaldo social; (iii) la medida es idónea y necesaria porque permite la operatividad de combinar los modelos de partidos políticos y candidaturas independientes, evitando trastornos al mismo, al acotar la posibilidad de que un número indeterminado de ciudadanos acuda a solicitar el registro respectivo; (iv) responde a una necesidad imperiosa en una sociedad democrática, atendiendo a la circunstancia de que pretende evitar una fragmentación del voto ciudadano en tantos candidatos independientes como se quiera con porcentajes mínimos o demasiado flexibles y proteger, y al mismo tiempo, garantizar el derecho al sufragio activo, en atención a la interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos; y (v) es proporcional en sentido estricto porque no afecta, suprime ni restringe el derecho de ser votado de los ciudadanos, en su calidad de candidatos independientes, asegurando que la ciudadanía tenga opciones de candidatos que sean realmente representativos, auténticos y competitivos.

Por tanto, los requisitos relativos a los respaldos ciudadanos son razonables y proporcionales, por lo que no se traducen en un obstáculo insuperable para ejercer el derecho a ser votado en la modalidad de candidaturas independientes, así como que puedan gozar de una oportunidad real y efectiva de registrarse bajo esa modalidad. Además, dichos requisitos aseguran la representatividad, autenticidad y competitividad de los candidatos independientes en los procesos comiciales en que habrán de participar.

8) El artículo 244 Quáter del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal es inconstitucional.

De conformidad con los postulados establecidos en los artículos 35, fracción II; 41, base III; 116, fracción IV, inciso k) en relación con el 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso f) de la Constitución General, los temas relativos a requisitos, condiciones y términos para ser registrado como candidato independiente, así como los relativos a las prerrogativas que tenga derecho a recibir –tales como el financiamiento– son de configuración legal, pero sujetas a las normas y principios constitucionales.

De acuerdo con lo anterior, el legislador del Distrito Federal, de manera similar a la que lo hizo el legislador federal, determina que los candidatos independientes tienen derecho a recibir financiamiento público considerándose como partidos políticos de nuevo registro y, dividiendo el financiamiento que le correspondería a dicho partido político de nuevo ingreso, entre todos los candidatos independientes que obtengan el registro respectivo. Dichas disposiciones son contrarias a la Constitución General porque no existen parámetros fijos respecto de las cantidades de dinero público que corresponderían, en su caso, a los candidatos independientes.

Al estar supeditado el financiamiento público al número de candidatos que se registren para cada cargo de elección popular, ello trastoca el principio de equidad en la contienda.

Asimismo, el artículo 244 Quáter del código electoral local podría vulnerar también el principio de proporcionalidad entre los candidatos independientes de los diferentes cargos de elección popular, pues si bien es cierto que casi el 100% del financiamiento que le correspondería al conjunto de candidatos independientes que obtengan su registro, le tocaría el 33% a cada cargo de elección popular, lo cierto es que la repartición final que obtendría cada candidato dependería necesariamente del número de candidatos independientes que sea registrado para cada elección, lo que podría derivar en menor financiamiento para aquellos cargos de elección popular en el que se inscriban mayores candidatos independientes.

Por tanto, el artículo 244 Quáter del código electoral local, en materia de financiamiento público, es inconstitucional.

9) El artículo 244 Quintus del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, en la porción normativa que establece que el financiamiento público otorgado a los candidatos independientes no podrá exceder del 60% del tope de gastos de campaña correspondiente, trasgrede el principio de igualdad y no discriminación.

Dicho principio contenido en el artículo 1º constitucional, párrafos primero y último, consiste en la exigencia constitucional de tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales. El precepto tildado de inconstitucional establece que el límite del financiamiento público otorgado a cada candidato independiente no podrá exceder del 60% del tope de gastos de campaña correspondiente, mientras que para los candidatos postulados para los partidos políticos no se establece tal limitación, por lo que jurídicamente se encuentran facultados para alcanzar el tope de gasto de campaña con el financiamiento público que se les otorga para ese fin.

No se advierte la existencia de un fin legítimo reconocido constitucionalmente que justifique el trato diferenciado en comento, a permitir a los candidatos postulados por los partidos políticos que alcancen la totalidad del tope de gasto de campaña únicamente con financiamiento público, en tanto, que los candidatos independientes sólo pueden hacerlo en un 60%. Por lo contrario, el artículo 41, base III, de la Constitución General garantiza a los candidatos independientes el acceso a las prerrogativas para las campañas electorales en los términos que establezca la ley, y al igual que los partidos políticos contribuyen a la integración de la representación nacional; y, el artículo 116, fracción IV, inciso k) de la Constitución General que establece que en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y en la ley electoral local deberá regularse el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes garantizando su derecho al financiamiento público y al acceso al radio y televisión en los términos establecidos en la Constitución y en las leyes.

La situación que genera la norma impugnada impone a los candidatos independientes la carga de buscar el 40% restante en financiamiento privado, lo que no acontece para los candidatos provenientes de partidos políticos.

Dicha situación también contraviene el principio establecido en el artículo 41, párrafo segundo, base II, de la Constitución General, relativo a que en materia de financiamiento, los recursos públicos deben prevalecer sobre los de origen privado. El legislador local ha interpretado dicho principio en el sentido de que el financiamiento privado no puede ser superior al 15% del financiamiento público para actividades ordinarias que corresponda al partido político con mayor financiamiento (artículo 263, fracción I del código electoral local), lo cual también resultaría vulnerado, porque se permite un financiamiento privado superior al 15%.

Por tanto, el artículo 244 Quintus del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal resulta inconstitucional.

10) El artículo 318, fracción I, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal es conforme con la Constitución General, en términos de lo previsto en los artículos 73, fracción XXIX-U de dicho ordenamiento supremo y segundo transitorio, fracción II, inciso g), del decreto de reformas a la Constitución publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce y 224, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lo anterior porque no existe el conflicto normativo planteado por el accionante pues el Congreso de la Unión determinó que las disposiciones del Libro Quinto “De los procesos electorales”, Título Segundo “De los actos preparatorios de la elección federal” de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que incluye el inciso a) del párrafo 1 del artículo 250 –relativo a la prohibición de colgar propaganda en el equipamiento urbano– sólo serán aplicables a los procesos electorales federales, por lo que no existía la obligación del legislador del Distrito Federal de homologar a dicho precepto el artículo 318, fracción I impugnado.

En efecto, de los artículos 73, fracción XXIX-U y segundo transitorio de la reforma constitucional en materia político-electoral de diez de febrero de dos mil catorce, así como del apartado mencionado de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se advierte que por mandato constitucional, corresponde al Congreso de la Unión expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materia de procesos electorales, siendo que la ley que regule los procedimientos electorales, debía establecer al menos la regulación de la propaganda electoral, debiendo establecer que los artículos promocionales utilitarios solo podrán ser elaborados con materia textil.

Conforme a dicha disposición, el Congreso de la Unión realizó la distribución de competencias estableciendo las reglas generales sobre propaganda electoral aplicables tanto a la Federación como a las entidades federativas, en los respectivos procesos electorales, siendo que ninguno de los preceptos comprendidos en el capítulo relativo a la propaganda electoral se refiere a la regulación de la propaganda en equipamiento urbano.

Por otra parte, la prohibición establecida en la referida Ley General, relativa a que la propaganda electoral no podrá colgarse en elementos del equipamiento urbano, ni obstaculizar en forma alguna la visibilidad de los señalamientos que permiten a las personas transitar y orientarse dentro de los centros de población, se encuentra en el Libro Quinto, Título Segundo, dentro del cual el artículo 224, párrafo 1 establece que las disposiciones de dicho título sólo son aplicables a los procesos electorales federales.

Además, el artículo 116, fracción IV de la Constitución General no establece ninguna norma que pudiera constituir un parámetro de control en cuanto a la propaganda en el equipamiento urbano, de ahí que las legislaturas locales cuentan con margen de regulación dentro de su potestad de configuración legislativa.

Por tanto, el legislador local no estaba obligado a homologar el precepto controvertido a lo dispuesto en el artículo 250, fracción I, inciso a) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, pues sólo resulta aplicable a los procesos electorales federales; y, en consecuencia, el artículo 318, fracción I, del código electoral local es constitucional.

OCTAVO. Opinión de la Procuraduría General de la República. No formuló opinión en el presente asunto.

NOVENO. Cierre de instrucción. Mediante proveído de veintiséis de agosto de dos mil catorce, se cerró la instrucción de este asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación⁴, toda vez que diversos partidos políticos plantean la posible contradicción entre normas del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO. Oportunidad. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal⁵, dispone que el plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente al en que se haya publicado en el correspondiente medio oficial, la norma general o tratado internacional impugnados, considerando que en materia electoral todos los días son hábiles.

En el caso, se señalaron como normas impugnadas las siguientes:

a) Del Decreto por el que se adicionan y reforman diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, publicado el veintisiete de junio de dos mil catorce: los artículos 244 Bis, párrafo segundo, 244 Ter, 244 Quáter y Quintus del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal.

b) Del Decreto por el que se adicionan y reforman diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el treinta de junio de dos mil catorce: los artículos 220; 292; fracciones I y II (parte final); 293, fracción VI, numeral 1; 316 Bis; 318; 355, fracción VII y 356, fracciones III y IV del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal.

Por lo que hace a la acción de inconstitucionalidad 46/2014 promovida respecto de las normas modificadas mediante decreto publicado el veintisiete de junio de dos mil catorce, el plazo transcurrió del veintiocho de junio al veintiocho de julio, por lo que la demanda presentada por Movimiento Ciudadano el día veinticuatro de julio de dos mil catorce, resulta oportuna.

⁴ “**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

(...)

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

(...)

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

(...)

Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

(...).”

⁵ “**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 el primer día hábil siguiente.

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

Por cuanto se refiere a la impugnación de los preceptos reformados mediante el decreto publicado el treinta de junio de dos mil catorce en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el plazo transcurrió del primero al treinta de julio de dos mil catorce. Las demandas fueron presentadas en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el veinticuatro de julio de dos mil catorce (acción de inconstitucionalidad 45/2014 promovida por Movimiento Ciudadano)⁶; el veintinueve de julio de dos mil catorce (acciones de inconstitucionalidad 66/2014, 67/2014 y 68/2014 promovidas por el Partido Verde Ecologista de México, así como 69/2014 promovida por el Partido del Trabajo)⁷ y treinta de julio de dos mil catorce (acción de inconstitucionalidad 75/2014 promovida por el Partido Revolucionario Institucional)⁸, por lo que resultan oportunas.

Cabe señalar que el Partido del Trabajo impugna la fracción IV del artículo 356 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, la cual no fue materia del decreto de reformas. No obstante, ha lugar a tener dicha norma como impugnada en virtud de que con las reformas realizadas a las restantes fracciones de dicho precepto, se modificó en su totalidad el sistema aplicable a la determinación de votos válidos y nulos por lo que constituye un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación.

TERCERO. Legitimación. Los artículos 105, fracción II, inciso f) de la Constitución General y 62, último párrafo de su ley reglamentaria⁹, disponen que los partidos políticos con registro pueden ejercer la acción de inconstitucionalidad, para lo cual es necesario:

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

Ahora procederemos al análisis de los documentos y estatutos con base en los cuales los promoventes de las acciones acreditan su legitimación:

Movimiento Ciudadano.

Movimiento Ciudadano es un partido político nacional con registro ante el Instituto Nacional Electoral según consta en las certificaciones expedidas por el Secretario Ejecutivo¹⁰.

⁶ Tomo I, reverso de la foja 16.

⁷ Tomo I, reverso de las fojas 329, 373, 462 y 555.

⁸ Tomo I, reverso de la foja 705.

⁹ “**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

(...)

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

(...)

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

(...)

Artículo 62.

(...)

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

¹⁰ Tomo I, fojas 17 y 167.

De conformidad con el artículo 12, numeral 5 de sus Estatutos¹¹, la Comisión Operativa Nacional dirige y coordina el funcionamiento de ese partido en todo el país¹². Por su parte, el artículo 19, numeral 1¹³, de los referidos estatutos indica que dicha Comisión se integra por nueve miembros; que ostenta la representación política y legal del partido político; y, que sus resoluciones y actos tendrán plena validez con la aprobación y firma de la mayoría de sus miembros y que en caso de urgencia pueden ser suscritos únicamente por su Coordinador. Asimismo, el artículo 19, numeral 2, inciso p) dispone que la Comisión Operativa Nacional está facultada para interponer las acciones de inconstitucionalidad en términos de la fracción II del artículo 105 constitucional¹⁴.

Según consta en las certificaciones expedidas por el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral¹⁵, actualmente la Comisión Operativa Nacional de Movimiento Ciudadano se integra por sus nueve miembros: Dante Alfonso Delgado Rannauro, María Elena Orantes López, Jaime Álvarez Cisneros, Alejandro Chanona Burguete, José Juan Espinosa Torres, Jesús Armando López Velarde Campa, Ricardo Mejía Berdeja, Juan Ignacio Samperio Montaña y Nelly del Carmen Vargas Pérez.

A pesar de que para los actos y resoluciones de la Comisión Nacional Operativa únicamente es necesaria la aprobación y firma de la mayoría de sus integrantes, de los escritos respectivos se advierte que las demandas fueron suscritas por la totalidad de sus miembros¹⁶.

Por tanto, se concluye que las acciones de inconstitucionalidad promovidas por Movimiento Ciudadano fueron hechas valer por parte legitimada.

Partido Verde Ecologista de México.

El Partido Verde Ecologista de México es un partido político nacional con registro ante el Instituto Nacional Electoral tal como se desprende de las certificaciones expedidas por el Secretario Ejecutivo¹⁷.

El artículo 22, fracción I, inciso g) de los Estatutos de ese partido¹⁸ establece que el Secretario Técnico y el Secretario Ejecutivo del Comité Ejecutivo Nacional tienen mancomunadamente la representación legal del instituto frente a terceros y ante toda clase de autoridades políticas, administrativas y judiciales¹⁹.

¹¹ La copia certificada de los estatutos vigentes de Movimiento Ciudadano se encuentra en el tomo I, fojas 19 a 77 y 169 a 228.

¹² “**Artículo 12.**

(...)

5. La Comisión Operativa Nacional dirigirá y coordinará el funcionamiento de Movimiento Ciudadano en todo el país; las Comisiones Operativas Estatales coordinarán la operación de las estructuras estatales y distritales, así como a las Comisiones Operativas Municipales en las cabeceras distritales. A éstas últimas corresponderá la operación de las estructuras municipales que conforman distritos electorales federales o locales y a los comisionados municipales la dirección y coordinación de las estructuras seccionales.”

¹³ “**ARTÍCULO 19**

De la Comisión Operativa Nacional

1. La Comisión Operativa Nacional se integra por nueve miembros y será elegida de entre los integrantes de la Coordinadora Ciudadana Nacional, para un periodo de tres años por la mayoría absoluta de votos de la Convención Nacional Democrática y ostenta la representación política y legal del Movimiento Ciudadano y de su dirección nacional. Sus sesiones deberán ser convocadas por lo menos con tres días de anticipación de manera ordinaria cada quince días y de manera extraordinaria por lo menos con un día de anticipación, cuando así se requiera por cualquiera 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 Operativa Nacional tendrán plena validez, con la aprobación y firma de la mayoría de sus miembros, y en caso de urgencia suscritos únicamente con la firma del Coordinador, en términos de lo previsto por el artículo 20 numeral 3, de los presentes estatutos.

La Comisión Operativa Nacional inmediatamente después de su elección nombrará de entre sus integrantes, por un periodo de tres años, a su Coordinador quien será non entre pares y tendrá como responsabilidad adicional, la vocería y la representación política del Movimiento.

(...).”

¹⁴ “**Artículo 19.**

(...)

2. Son atribuciones y facultades de la Comisión Operativa Nacional:

(...)

p) Para interponer, en términos de la fracción II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral.

(...).”

¹⁵ Tomo I, fojas 18 y 168.

¹⁶ Tomo I, fojas 15 y 16 (demanda de la acción de inconstitucionalidad 45/2014) y 165 y 166 (demanda de la acción de inconstitucionalidad 46/2014).

¹⁷ Tomo I, fojas 331, 379 y 464.

¹⁸ La copia certificada de los estatutos vigentes del Partido Verde Ecologista de México obra en el tomo II, fojas 1053 a 1083, 1087 a 1117 y 1121 a 1151.

¹⁹ “**Artículo 22.** Del Secretario Técnico y el Secretario Ejecutivo del Comité Ejecutivo Nacional.

Según consta en las certificaciones expedidas por el Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral²⁰, el cargo de Secretario Técnico del Comité Ejecutivo Nacional lo desempeña actualmente Diego Guerrero Rubio, mientras que el de Secretario Ejecutivo de dicho comité lo ejerce Jorge Legorreta Ordorica. Ambos integrantes del Comité Ejecutivo Nacional son quienes suscriben los escritos.

Por tanto, las acciones se hicieron valer por parte legitimada.

Partido del Trabajo.

El Partido del Trabajo es un partido político nacional con registro ante el Instituto Nacional Electoral, según consta en la certificación expedida por el Secretario Ejecutivo de dicho organismo²¹; y, de conformidad con el artículo 44, inciso c) de sus estatutos, se desprende que la Comisión Coordinadora Nacional cuenta con facultades para interponer las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral que estime pertinentes en términos de la fracción II del artículo 105 constitucional²².

Asimismo, de acuerdo con el artículo 43 de los estatutos del partido²³, la Comisión Coordinadora Nacional se integra con nueve miembros, siendo la representación política y legal del partido y de su dirección nacional, y todos sus acuerdos, resoluciones y actos tendrán plena validez con la aprobación y firma de la mayoría de sus integrantes.

Según consta en la certificación expedida por el Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral²⁴, la integración actual de la Comisión Coordinadora Nacional está conformada por los siguientes nueve miembros: Alberto Anaya Gutiérrez, María Guadalupe Rodríguez Martínez, Ricardo Cantú Garza, Alejandro González Yáñez, Reginaldo Sandoval Flores, Pedro Vázquez González, Oscar González Yáñez, Rubén Aguilar Jiménez y Francisco Amadeo Espinosa Ramos.

Como se dijo, para que los actos de la Comisión Coordinadora Nacional sean válidos se requiere la firma de la mayoría de los integrantes. En el presente caso, tal requerimiento se cumple, pues la demanda promovida por el Partido del Trabajo fue suscrita por ocho de sus miembros, a saber: Alberto Anaya Gutiérrez, María Guadalupe Rodríguez Martínez, Ricardo Cantú Garza, Alejandro González Yáñez, Reginaldo Sandoval Flores, Pedro Vázquez González, Oscar González Yáñez y Francisco Amadeo Espinosa Ramos²⁵.

En consecuencia, la acción de inconstitucionalidad fue hecha valer por parte legitimada.

Partido Revolucionario Institucional.

El Partido Revolucionario Institucional es un partido político nacional que cuenta con registro ante el Instituto Nacional Electoral, cuyo Presidente sustituto del Comité Ejecutivo Nacional es César Octavio Camacho Quiroz, según consta en las certificaciones expedidas por el Secretario Ejecutivo de dicho Instituto²⁶.

I.- Facultades y atribuciones del Secretario Técnico y Secretario Ejecutivo del Comité Ejecutivo Nacional:

(...)

g).- Tendrán mancomunadamente, la representación legal del Partido frente a terceros, así como ante toda clase de autoridades políticas, administrativas y judiciales, y consecuentemente:

(...)"

²⁰ Tomo I, fojas 330, 378 y 463.

²¹ Tomo I, foja 556.

²² La copia certificada de los estatutos vigentes del partido se encuentra en el tomo I, fojas 568 a 599. El artículo 44, inciso c) citado prevé:

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

(...)

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

(...)"

²³ "**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 de 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 cualquiera de sus miembros. El quórum legal para sesionar se integra 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."

²⁴ Tomo I, foja 557.

²⁵ Tomo I, foja 555.

²⁶ Tomo III, fojas 1843 y 1844.

De conformidad con el artículo 86, fracción XVI de los Estatutos vigentes²⁷, el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional está facultado para representar al partido político para promover la acción de inconstitucionalidad referida en el artículo 105, fracción II, inciso f), de la Constitución General²⁸.

De lo anterior se desprende que la acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido Revolucionario Institucional fue hecha valer por parte legitimada, pues fue suscrita por César Octavio Camacho Quiroz, en su carácter de Presidente sustituto del Comité Ejecutivo Nacional de dicho partido político, quien de conformidad con sus estatutos vigentes, cuenta con facultades para promover el presente medio de control.

Por último, los preceptos impugnados son de naturaleza electoral no sólo por estar contenidos en el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, sino también porque –conforme al criterio tradicional del Pleno– se trata de normas que rigen los procesos electorales y aspectos vinculados con tales procesos o que influyen en ellos²⁹, a saber: las limitaciones a los partidos político de nuevo registro de convenir frentes, alianzas partidarias, coaliciones o fusiones; el mecanismo para el cómputo de votos tratándose de candidaturas comunes; los requisitos para el registro de candidaturas independientes; financiamiento público de los candidatos independientes; integración de las listas para la asignación de diputados y regidores por el principio de representación proporcional; y propaganda electoral.

En conclusión, los promoventes de las acciones de inconstitucionalidad que se analizan, se encuentran legitimados para promover el presente medio de control constitucional pues, atento a las consideraciones desarrolladas, satisface los extremos previstos en la normativa aplicable al efecto.

CUARTO. Causas de improcedencia. No se hacen valer causas de improcedencia o motivos de sobreseimiento alegados por las partes ni se advierte alguna de oficio por este Tribunal Pleno.

QUINTO. Precisión de los temas abordados en este fallo. Los temas planteados por los partidos accionantes, cuyo estudio se abordará en los considerandos subsecuentes, son los que a continuación se enuncian:

²⁷ La copia certificada de los estatutos vigentes del Partido Revolucionario Institucional se encuentra en el tomo III, fojas 1792 a 1842.

²⁸ “**Artículo 86.** El presidente del Comité Ejecutivo Nacional tendrá las atribuciones siguientes:

(...)

XVI. Ocurrir en representación del Partido para promover la acción de inconstitucionalidad referida en el artículo 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando se trate de plantear una posible contradicción entre una norma de carácter general y la propia Constitución;

(...).”

²⁹ “**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. MATERIA ELECTORAL PARA LOS EFECTOS DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO.** En la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, se instituyó este tipo de vía constitucional en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero se prohibió su procedencia en contra de leyes en materia electoral; con la reforma a dicho precepto fundamental publicada en el mismo medio de difusión el veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis, se admitió la procedencia de la acción en contra de este tipo de leyes. Con motivo de esta última reforma, la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de dicha Constitución prevé reglas genéricas para la sustanciación del procedimiento de la acción de inconstitucionalidad y reglas específicas cuando se impugnan leyes electorales. De una interpretación armónica y sistemática, así como teleológica de los artículos 105, fracción II, y 116, fracción IV, en relación con el 35, fracciones I y II, 36, fracciones III, IV y V, 41, 51, 56, 60, 81, 115, fracciones I y II, y 122, tercer párrafo, e inciso c), base primera, fracciones I y V, inciso f), todos de la propia Constitución, se llega al convencimiento de que las normas generales electorales no sólo son las que establecen el régimen normativo de los procesos electorales propiamente dichos, sino también las que, aunque contenidas en ordenamientos distintos a una ley o código electoral sustantivo, regulan aspectos vinculados directa o indirectamente con dichos procesos o que deban influir en ellos de una manera o de otra, como por ejemplo, distritación o redistribución, creación de órganos administrativos para fines electorales, organización de las elecciones, financiamiento público, comunicación social de los partidos, límites de las erogaciones y montos máximos de aportaciones, delitos y faltas administrativas y sus sanciones. Por lo tanto esas normas pueden impugnarse a través de la acción de inconstitucionalidad y, por regla general, debe instruirse el procedimiento correspondiente y resolverse conforme a las disposiciones específicas que para tales asuntos prevé la ley reglamentaria de la materia, pues al no existir disposición expresa o antecedente constitucional o legal alguno que permita diferenciarlas por razón de su contenido o de la materia específica que regulan, no se justificaría la aplicación de las reglas genéricas para unas y las específicas para otras.”

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Novena Época; Pleno; Tomo IX; Abril de 1999; tesis: P./J. 25/99; p. 255.

CONSIDERANDO, TEMA Y PARTIDO POLÍTICO PROMOVENTE	NORMAS IMPUGNADAS
<p>6° Limitación a los partidos de nuevo registro para convenir frentes, coaliciones, fusiones o candidaturas comunes con otro partido político para el primer proceso electoral. Violación al derecho de asociación y al derecho a ser votado.</p> <p>Conceptos de invalidez: primero de MC (A.I. 45/2014) y segundo PT (A.I. 69/2014).</p>	<p>Artículo 220 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal.</p>
<p>7° Mecanismo de cómputo de los votos a favor de candidatos comunes. Violación a los principios de autenticidad del sufragio, seguridad jurídica y certeza en materia electoral, derecho de asociación y derecho de votar.</p> <p>Impacto de dicho mecanismo en la determinación del monto anual del financiamiento público de los partidos políticos nacionales y locales.</p> <p>Violación al principio de representación proporcional por asignación de votos a los partidos o coaliciones postulante en los casos de partidos coaligados o candidaturas comunes</p> <p>Conceptos de invalidez: segundo de MC (A.I. 45/2014), primero, segundo, tercero y cuarto de PVEM (A.I. 66/2014) y primero de PT (A.I. 69/2014)</p>	<p>Artículos 356, fracciones III y IV, y 355 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal.</p>
<p>8° Requisito para obtener el registro como candidato independiente consistente en no haber sido integrante de alguno de los órganos de dirección nacional o local en el Distrito Federal de algún partido político, cuando menos tres años previos a la solicitud de su registro.</p> <p>Conceptos de invalidez: primero MC (A.I. 46/2014)</p>	<p>Artículo 244 Bis, párrafo segundo, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal.</p>
<p>9° Requisito de acompañar la copia de la credencial para votar vigente, para efecto del cómputo del porcentaje de apoyo ciudadano para el registro de una candidatura independiente.</p> <p>Concepto de invalidez segundo MC (A.I. 46/2014)</p>	<p>Artículo 244 Ter del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal.</p>
<p>10° Razonabilidad del porcentaje de respaldo ciudadano que se debe recabar para el registro de candidaturas independientes.</p> <p>Concepto de invalidez segundo MC (A.I. 46/2014)</p>	<p>Artículo 244 Ter del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal.</p>
<p>11° Desproporcionalidad entre el financiamiento público del candidato independiente y de los partidos políticos.</p> <p>Concepto de invalidez tercero MC (A.I. 46/2014)</p>	<p>Artículos 244 Quáter y 244 Quintus del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal.</p>
<p>12° Fórmula para la asignación de diputados electos por el principio de representación proporcional, bajo criterios de equidad de género.</p> <p>Conceptos de invalidez: del primero al cuarto PVEM (A.I. 67/2014) y tercero PT (A.I. 69/2014).</p>	<p>Artículo 292, fracción II, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal.</p>
<p>13° Propaganda electoral. La regulación de los “permisos temporales revocables”.</p> <p>Conceptos de invalidez: del primero al quinto PVEM (A.I. 68/2014)</p>	<p>Artículo 316 Bis del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal.</p>

<p>14° Propaganda electoral. Las restricciones previstas respecto de la colocación de propaganda son incompatibles con la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Violación a los principios de igualdad en la contienda electoral, certeza, jerarquía normativa y seguridad jurídica.</p> <p>Concepto de invalidez único PRI (A.I. 75/2014).</p>	<p>Artículo 318 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal.</p>
--	--

SEXTO. Limitación a los partidos de nuevo registro para convenir frentes, coaliciones, fusiones o candidaturas comunes con otro partido político para el primer proceso electoral.

Movimiento Ciudadano y el Partido del Trabajo impugnan el artículo 220 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal por considerar que vulnera el derecho de asociación y el acceso al cargo público, reconocidos en los artículos 1°, 9° y 35, fracciones I, II y III de la Constitución General, al establecer que los partidos políticos de nuevo registro no podrán convenir frentes, coaliciones, fusiones o candidaturas comunes con otro partido político antes de la conclusión de la primera elección federal o local inmediata posterior a su registro.

Argumentan que dicho precepto limita la intervención efectiva de los partidos políticos de reciente creación en contravención a la Base I del artículo 41 constitucional, pues negar la posibilidad de participar en la postulación de candidatos afines junto con otros partidos políticos hace nugatorio el mandato constitucional de promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible su acceso al ejercicio del poder público.

Señalan que la candidatura común tiene una naturaleza jurídica distinta a la de la coalición y los efectos que producen son diferentes. La candidatura común no puede recibir los votos de otro partido político que integre la misma candidatura, lo cual fue el motivo para prohibir que los partidos políticos de nueva creación se coaligaran, por lo que resulta excesivo y desproporcionado que un ciudadano no pueda ser postulado en candidatura común por un partido político de nueva creación cuando éste en realidad no podría beneficiarse como ocurría con los partidos políticos al celebrar coaliciones.

Resulta afectado el derecho de asociación del partido político de nueva creación en virtud de que no puede participar con todas las figuras de participación política que permiten el régimen constitucional mexicano y la Ley General respectiva. También se vulnera el derecho a ser votado del candidato que pudiendo tener respaldo de una entidad de interés público de nueva creación, por una equiparación inadecuada del legislador local, perderá un número indeterminado de sufragios que podrían afectar sus aspiraciones políticas.

En sesión de veintinueve de septiembre de dos mil catorce se sometió a consideración del Tribunal Pleno la propuesta de declarar la invalidez del artículo 220 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal debido a que la Asamblea Legislativa es incompetente para legislar en materia de coaliciones. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza se expresaron a favor de la propuesta, mientras que los Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo y Aguilar Morales votaron en contra, dando una mayoría de siete votos.

Por ende, al no obtenerse una mayoría calificada, de acuerdo con los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, el Tribunal Pleno determinó desestimarla.

SÉPTIMO. Mecanismo de cómputo de los votos a favor de candidatos comunes.

Los Partidos Movimiento Ciudadano, Verde Ecologista de México y del Trabajo impugnan coincidentemente el artículo 356, fracción III, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal el cual establece que tratándose de candidaturas comunes, cuando el elector marque “uno o más cuadros o círculos”, el voto se asignará al partido postulante. Al respecto, hacen valer los siguientes argumentos:

El precepto impugnado desvirtúa la forma en que se contabiliza el voto emitido a favor de las candidaturas comunes, al establecer que los votos sólo se cuenten a favor del partido postulante y no para el resto de los partidos que apoyan la candidatura común, lo que impacta en el porcentaje de votación de cada uno de ellos, y afecta gravemente la distribución de las prerrogativas y la asignación de curules por el principio de representación proporcional.

Se vulnera el derecho de asociación previsto en el artículo 9° constitucional porque vuelve inviable la candidatura común al contar los votos sólo para el partido postulante.

Se restringe el derecho fundamental de votar y ser votado. El derecho a votar en las elecciones presupone que el voto de todos los electores tenga el mismo valor; sin embargo, el precepto impugnado descarta de inicio la preferencia del ciudadano, atentando contra su voluntad y su derecho al sufragio efectivo.

Se violan los principios de certeza y legalidad porque no podría establecerse con exactitud a favor de qué partido político votó el elector que marcó dos o más cuadros vinculados a la candidatura común, por lo que ante la duda, cuando el ciudadano marque en la boleta electoral la totalidad de los emblemas de los partidos políticos que participan en una candidatura común, se debe entender que fue voluntad del ciudadano favorecer a cada uno de ellos, por lo que la distribución de los votos entre los partidos políticos de la candidatura común, deberá hacerse en forma igualitaria, y en caso de existir fracción, los votos correspondientes se deben asignar a los partidos políticos de más alta votación.

El precepto cuestionado genera incertidumbre al no especificar ni dar bases para determinar cómo y de qué forma los funcionarios de casilla designados deberán computar y asentar en el acta de escrutinio y cómputo el voto ciudadano que marcó más de un emblema de los partidos que participan en una candidatura común y cuál es el partido político postulante.

Son esencialmente fundados los conceptos de invalidez en los que se plantean violaciones al principio de certeza en materia electoral.

Como cuestión previa, es necesario hacer una breve referencia al régimen de las candidaturas comunes en el Distrito Federal.

El artículo 85, párrafo 5, de la Ley General de Partidos Políticos³⁰ prevé como facultad de las entidades federativas establecer en sus constituciones locales³¹, formas de participación o asociación de los partidos políticos, adicionales a las que dicha ley general regula. Con base en esa competencia legislativa, el artículo 122, fracción VI, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal³² establece el derecho de los partidos políticos a conformar frentes, coaliciones y candidaturas comunes, figura esta última que se regula en el artículo 244 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal³³. Dicho precepto señala que las candidaturas comunes consisten en la postulación de un mismo candidato, lista o fórmula por dos o más partidos políticos, sin mediar coalición; enuncia los requisitos para conformarlas, y prevé la regla genérica de que los votos se computarán a favor de cada uno de los partidos políticos que los haya obtenido y se sumarán en favor del candidato.

³⁰ “**Artículo 85.**

(...)

5. Será facultad de las entidades federativas establecer en sus Constituciones Locales otras formas de participación o asociación de los partidos políticos con el fin de postular candidatos.

(...).”

³¹ Al fallar la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas, este Pleno determinó que para el caso del Distrito Federal, ello puede hacerse en el Estatuto de Gobierno.

³² “**Artículo 122.** Con relación a los partidos políticos, la Ley señalará:

(...)

VI. Su derecho a conformar frentes, coaliciones y candidaturas comunes, conforme lo señale la Ley;

(...).”

³³ “**Artículo 244.** Dos o más Partidos Políticos, sin mediar Coalición, pueden postular al mismo candidato, lista o fórmula, debiendo cumplir con lo siguiente:

I. Presentar por escrito la aceptación a la candidatura del ciudadano a postular. En los casos de Diputados a la Asamblea Legislativa, se requerirá la aceptación del propietario y suplente que integran la fórmula; y

II. Presentar convenio de los Partidos postulantes y el candidato, en donde se indique las aportaciones de cada uno para gastos de la campaña, sujetándose a los topes de gastos de campaña determinados por el Consejo General. Cada Partido será responsable de entregar su informe, en el que se señalen los gastos de campaña realizados.

Asimismo y respecto a la integración de la lista B que establece la fracción II del artículo 292 de este Código, deberán determinar en el convenio, en la lista B, en cual de los partidos políticos promoventes de la candidatura común participarán los candidatos a diputados que no logrando el triunfo en la elección por el principio de mayoría relativa, alcancen a nivel distrital los mayores porcentajes de la votación efectiva comparados respecto de otras fórmulas de su propio partido en esa misma elección para tales efectos se tomará en cuenta solo los votos recibidos por el partido postulante. Un candidato no podrá ser registrado en la lista B de dos o más partidos que intervengan en la formulación de las candidaturas comunes.”

Por cuanto hace a las reglas para determinar la nulidad o validez de los votos tratándose de candidaturas comunes, el artículo 356, fracción III³⁴, que es el que se impugna, establece que la marca o marcas en uno o varios cuadros o círculos en los que se contenga su nombre y el emblema de los partidos políticos postulantes contarán como un voto válido para el candidato común y, en su última parte, precisa que “en el caso de que el elector marque uno o más cuadros o círculos, el voto se asignará al partido postulante”.

Es esta última parte de la disposición la que los partidos promoventes consideran inconstitucional.

Previo al estudio de la validez constitucional de este precepto debe desentrañarse su significado, pues de su interpretación literal parecería desprenderse que regula los supuestos en que el elector marque “uno o más cuadros o círculos”, y que en ambos casos, es decir, independientemente de que se haya marcado uno sólo o más de un recuadro, la consecuencia consiste en que el voto se asigne al “partido postulante”, sin que en el código electoral local se prevea cuál de los partidos que someten la candidatura tendrá tal carácter. Ante esta falta de definición son posibles dos interpretaciones:

La primera, que entre los partidos que presentan la candidatura común uno tenga el carácter de “partido postulante” en virtud del convenio que suscriban, lo que tendrá como consecuencia que todos los votos a favor del candidato común se asignarán a dicho “partido postulante”, incluso aquellos en los que el elector haya marcado un solo cuadro a favor de cualquiera de los partidos que presentan la candidatura común. Esta interpretación sería absurda, pues haría de las candidaturas comunes una figura a través de la cual los partidos renunciarían a sus votos para que fueran contabilizados a favor del “partido postulante”. Este entendimiento de la norma se contrapondría, además, a lo dispuesto en el artículo 244 del código electoral local, el cual precisa que los votos se computarán a favor de cada uno de los partidos políticos que los hayan obtenido.

La segunda interpretación posible en este escenario consistiría en que, independiente de que se marquen uno o más cuadros con el nombre del candidato común, los votos se contabilizarán para cada uno de los partidos políticos que postulan al candidato común, es decir, como si cada uno de ellos hubiera recibido un voto. Esta interpretación también es inadmisibles, pues implicaría que un voto a favor de más de un partido político postulante, se computaría como si se tratara de varios votos, lo que por supuesto sería contrario al principio de que a una persona debe corresponder un voto y que el valor del sufragio debe ser igual para todos.

Ahora bien, una interpretación distinta a la literal puede llevar a considerar que, en realidad, el supuesto que se pretende regular en el artículo 356, fracción III, no es el consistente en que el elector haya marcado “uno o más cuadros o círculos”, sino más bien “dos o más” de ellos. Esta interpretación parecería ser más acorde con la estructura del artículo 356, el cual establece las reglas para determinar la validez o nulidad de los votos, lo que lleva a pensar que la finalidad de la norma es dar respuesta a los casos en que la voluntad del elector no es clara y requiere de una solución legislativa específica, adicional a la contenida en el artículo 244 último párrafo, relativa a que los votos se computarán a favor de cada uno de los partidos políticos que los haya obtenido.

Del proceso legislativo que dio origen a la reforma impugnada se advierte que este es el supuesto que buscó regularse. En la exposición de motivos se advierte que la finalidad de la modificación introducida al artículo 356 era proponer un procedimiento por medio del cual los votos emitidos a favor de candidatos comunes cuando el ciudadano optara por marcar más de un partido, fueran contabilizados a favor de los partidos a fin de reflejar la voluntad ciudadana en la integración final del órgano legislativo³⁵.

Pero incluso, de interpretarse que la norma se refiere a los supuestos en que el elector marcó dos o más cuadros o círculos, persiste la duda en torno al contenido de la expresión “partido postulante”. Si asumimos que el partido postulante es el que por convenio se haya designado con tal carácter por quienes someten la candidatura común, entonces la regla será que todos los votos en los que se hayan marcado dos o más de los partidos que presentan la candidatura, se le asignarán al que tenga el carácter de “partido postulante”, lo que genera una distorsión y un trato inequitativo para los demás partidos que presentan al candidato común, pues no se les contabilizan en ningún caso los votos en los que también están marcados sus emblemas.

En cambio, si se determina que “partido postulante” son todos aquellos que someten la candidatura común, al señalar que los votos en los que estén marcados dos o más cuadros se asignarán al partido postulante, habría una indefinición en torno a cuál de ellos debe hacerse la asignación o si el voto debe contar para todos ellos.

³⁴ “**Artículo 356.** Para determinar la validez o nulidad de los votos se observarán las reglas siguientes:

(...)

III. Se contará como un voto válido para el candidato común, la marca o marcas que haga el elector dentro de uno o varios cuadros o círculos en los que se contenga el nombre o nombres de los candidatos comunes y el emblema de los Partidos Políticos, de tal modo que a simple vista se desprenda, de manera indubitable, que votó en favor de determinado candidato o fórmula postulado en común; En el caso de que el elector marque uno o más cuadros o círculos, el voto se asignará al partido postulante.”

³⁵ Véanse las iniciativas del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de 11 de octubre de 2012 y la del grupo parlamentario del Partido Movimiento Ciudadano de 14 de noviembre de 2013.

Lo hasta aquí expuesto demuestra que no existe claridad en cuanto a la manera en que deberá procederse para el cómputo de los votos a favor de candidaturas comunes, pues de la lectura del precepto impugnado no queda claro qué supuesto se está regulando —si el relativo a que se hayan marcado uno o más recuadros a favor de un mismo candidato común, o el consistente en que se hayan marcado o dos o más—; ni queda tampoco clara la consecuencia de que se marquen uno, dos, o más recuadros, en la medida en que del propio ordenamiento no se desprende con certidumbre qué debe entenderse como partido postulante: si a algún partido de los que presentan la candidatura común o a todos ellos.

Más aún, del Decreto de reforma al Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal de treinta de junio de dos mil catorce, se advierte que fue motivo de reforma la fracción III, del artículo 356, pero quedó intocada la fracción IV de modo que el texto vigente de la norma es el siguiente:

“Artículo 356. Para determinar la validez o nulidad de los votos se observarán las reglas siguientes:

(...)

(REFORMADA, G.O. 30 DE JUNIO DE 2014)

III. Se contará como un voto válido para el candidato común, la marca o marcas que haga el elector dentro de uno o varios cuadros o círculos en los que se contenga el nombre o nombres de los candidatos comunes y el emblema de los Partidos Políticos, de tal modo que a simple vista se desprenda, de manera indubitable, que votó en favor de determinado candidato o fórmula postulado en común; En el caso de que el elector marque uno o más cuadros o círculos, el voto se asignará al partido postulante.

IV. Se contará como un voto válido para el candidato común, la marca o marcas que haga el elector dentro de uno o varios cuadros o círculos en los que se contenga el nombre o nombres de los candidatos comunes y el emblema de los Partidos Políticos o Coaliciones, de tal modo que a simple vista se desprenda, de manera indubitable, que votó en favor de determinado candidato o fórmula postulado en común; En este caso se contará voto válido para el candidato o fórmula pero nulo para los Partidos Políticos o Coaliciones postulantes.

(...).”

Como se advierte, las fracciones III y IV en vigor regulan de forma contradictoria un mismo supuesto, consistente en que el elector marque dos o más cuadros de partidos que sometan candidaturas comunes. Como ya se dijo, la fracción III no es clara en cuanto a qué partido le serán asignados los votos cuando se marquen dos o más emblemas de partidos que sometan candidaturas comunes. Por su parte, la fracción IV señala que en este caso serán nulos los votos para los partidos políticos o coaliciones postulantes.

Además de la antinomia entre dichas fracciones, la fracción IV hace referencia a la existencia de “coaliciones postulantes”, como si también las coaliciones tuvieran la posibilidad legal de postular, candidatos comunes conjuntamente con otros partidos o coaliciones, lo que es incompatible con el nuevo sistema previsto en el Código Electoral local, cuyo artículo 244 prevé que sólo los partidos políticos pueden postular candidaturas comunes. Por otro lado, la citada fracción prevé como consecuencia de que se marquen dos o más emblemas que el voto sea nulo para los postulantes, lo que resulta inconstitucional según lo decidido por este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014, en donde se determinó declarar la invalidez del artículo 87, párrafo 13 de la Ley General de Partidos Políticos, el cual preveía la misma consecuencia que ahora se analiza.

Todo lo anterior actualiza una violación al principio de certeza electoral contenido en el artículo 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aplicable al Distrito Federal en términos del 122, apartado C, Base Primera, fracción V, inciso f), por lo que debe invalidarse la porción normativa de la fracción III del artículo 356 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal en la porción normativa que dice: “En el caso de que el elector marque uno o más cuadros o círculos, el voto se asignará al partido postulante”, así como la fracción IV en su integridad.

Por tanto, el artículo 356, fracción III, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal deberá leerse de la siguiente manera:

“Artículo 356. Para determinar la validez o nulidad de los votos se observarán las reglas siguientes:

(...)

(REFORMADA, G.O. 30 DE JUNIO DE 2014)

III. Se contará como un voto válido para el candidato común, la marca o marcas que haga el elector dentro de uno o varios cuadros o círculos en los que se contenga el nombre o nombres de los candidatos comunes y el emblema de los Partidos Políticos, de tal modo que a simple vista se desprenda, de manera indubitable, que votó en favor de determinado candidato o fórmula postulado en común;

V. (...).”

Ahora bien, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014 este Pleno determinó que la única opción legislativa constitucional en el supuesto de que el elector marque dos o más emblemas de partidos coaligados, consiste en que los votos deben sumarse y repartirse equitativamente entre ellos y de existir fracción, los votos correspondientes se asignarán a los partidos de más alta votación. En consecuencia, en las próximas elecciones, el Distrito Federal deberá aplicar esta regla para el cómputo de los votos en los que se hayan marcado dos o más emblemas de partidos que postulen una candidatura común.

Adicionalmente, el Partido del Trabajo considera que el artículo 355, fracción VII³⁶ del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal es inconstitucional, al establecer una distribución inequitativa de los votos en el supuesto de que los ciudadanos voten por más de una opción de los partidos coaligados y de las candidaturas comunes. El promovente básicamente sostiene que dicho precepto contiene una regla conforme con la cual cuando se cruce más de uno de los emblemas, sólo contará para el candidato y para el partido postulante, pero no para el resto de los coaligados.

En sesión de veintinueve de septiembre de dos mil catorce se puso a consideración del Tribunal Pleno la propuesta de declarar la invalidez de los artículos 355, fracción VII, y 356, fracción IV, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Distrito Federal, con base en la incompetencia de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para legislar en materia de coaliciones. Al someterse a votación del Tribunal Pleno el asunto, los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza votaron a favor de la propuesta.

Por tanto, al no haberse alcanzado una mayoría de ocho votos por la invalidez, debe desestimarse la presente acción de inconstitucionalidad, conforme a lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional.

OCTAVO. Requisito para obtener el registro como candidato independiente consistente en no haber sido integrante de alguno de los órganos de dirección nacional o local en el Distrito Federal de algún partido político, cuando menos tres años previos a la solicitud de su registro.

El Partido Movimiento Ciudadano combate el artículo 244 Bis, párrafo segundo, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, el cual establece como requisito para obtener el registro como candidato independiente el no haber sido integrante de alguno de los órganos de dirección nacional o local en el Distrito Federal de algún partido político, cuando menos tres años anteriores a la solicitud de registro. Argumenta que dicho precepto vulnera el derecho de votar y ser votado previsto en el artículo 35, fracciones II y VI, y 36, fracción IV, de la Constitución General, pues el requisito mencionado es excesivo y contrario a la libertad de asociación del artículo 9º constitucional, en tanto la medida no es proporcional, razonable, idónea ni necesaria.

Dicho concepto de invalidez es infundado.

El derecho a ser votado en nuestro ordenamiento está previsto en los artículos 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos³⁷, 25 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos³⁸ y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos³⁹.

³⁶ “**Artículo 355.** El escrutinio y cómputo se llevará a cabo iniciando con la elección de Jefe de Gobierno, enseguida con la elección de Diputados a la Asamblea Legislativa y finalizando con la de Jefe Delegacional, de acuerdo a las reglas siguientes:

(...)

VII. Tratándose de partidos coaligados, si apareciera cruzado más de uno de sus respectivos emblemas, se asignará el voto al candidato de la coalición, lo que deberá consignarse en el apartado respectivo del acta de escrutinio y cómputo correspondiente.

(...)”

³⁷ “**Artículo 35.** Son derechos del ciudadano:

(...)

II.-Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación;

(...)”

³⁸ “**Artículo 25.**

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
- c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas de su país.”

³⁹ “**Artículo 23.** Derechos Políticos

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de voluntad de los electores, y
- c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.”

Este derecho fundamental comprende la posibilidad de ser electo para todos los cargos de elección popular teniendo las calidades que establezca la ley y se interrelaciona estrechamente con el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos y de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas del país. Para ello, la Constitución prevé que el derecho de solicitar el registro de candidatos pueda hacerse tanto por conducto de los partidos políticos como por los ciudadanos de manera independiente, siempre que cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación. En este sentido, los artículos 116, fracción IV, incisos k) y p), en relación con el 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso f) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el 357, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales imponen a las entidades federativas la obligación de regular el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, garantizando su derecho al financiamiento público y el acceso a la radio y la televisión.

Lo anterior se traduce en la obligación positiva de las entidades federativas de diseñar un sistema que permita la elección de representantes a través de candidaturas independientes. Para ello, gozan de una amplia libertad de configuración, pero como lo señalan los precedentes de este Tribunal Pleno⁴⁰, esa libertad no es absoluta pues en todo caso el régimen que se diseñe debe garantizar el contenido esencial y la posibilidad efectiva del ejercicio de dicha prerrogativa, así como los valores, principios y derechos políticos también protegidos por la Constitución, lo que incluye la obligación de que los requisitos y demás condiciones para acceder a dichas candidaturas no sean desproporcionados o irrazonables.

En el caso del Distrito Federal, el legislador estableció como uno de los requisitos para registrar candidaturas independientes, que el aspirante no haya sido integrante de alguno de los órganos de dirección nacional o local en el Distrito Federal de algún partido político, cuando menos en los tres años anteriores a la solicitud de registro.

Dicha medida debe someterse a un escrutinio estricto de proporcionalidad, toda vez que restringe el derecho a ser votado bajo una de las modalidades que la Constitución prevé como vía de acceso a los cargos de elección popular, por lo que debe determinarse si persigue una finalidad constitucionalmente imperiosa; si la medida está estrechamente vinculada con esa finalidad imperiosa y si se trata de la medida que restringe en menor grado el derecho protegido⁴¹.

Este Tribunal Pleno encuentra que la medida impugnada supera dicho escrutinio estricto por lo siguiente:

Finalidad constitucionalmente imperiosa

Las autoridades emisora y promulgadora de la norma argumentan que la finalidad de la medida consiste en que las candidaturas independientes constituyan la vía para que personas sin apoyo de partido político alguno puedan acceder al poder. Señalan que la participación de dirigentes de partidos políticos en las candidaturas independientes desnaturalizaría dicha figura, pues al ejercer un poder de mando y dirección al interior de un partido político podrían utilizar la propia estructura de éste a favor de sus fines particulares. De esta forma, sostienen que el objetivo de la medida consiste en privilegiar la participación de ciudadanos no partidistas en los espacios independientes a fin de evitar el riesgo de simulaciones o de afectaciones a la equidad competitiva⁴².

Dichas finalidades son consistentes con lo que el órgano reformador de la Constitución expresó en el procedimiento legislativo de la reforma constitucional de nueve de agosto de dos mil doce, por la cual se incorporaron las candidaturas independientes a la Constitución, en el que se adujo que la finalidad era abrir nuevos cauces a la participación ciudadana, sin condicionarla a la pertenencia a un partido político, así como estimular el interés de la sociedad en los asuntos públicos y los procesos comiciales superando la limitación de opciones ante la sociedad y la ciudadanía⁴³.

Asimismo, en el procedimiento que dio origen a la reforma constitucional de veintisiete de diciembre de dos mil trece, a través de la cual se impuso a las entidades federativas la obligación de legislar en materia de candidaturas independientes, se argumentó que la participación ciudadana es un elemento fundamental en las democracias modernas, lo que implica trascender de la noción de democracia electoral y dar paso a la democracia participativa, en la que se promuevan espacios de interacción entre los ciudadanos y el Estado⁴⁴.

⁴⁰ Acción de inconstitucionalidad 67/2012, fojas 106 a 110.

⁴¹ Véase la tesis de rubro: “**CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL TEST DE ESCRUTINIO ERICTO.**”

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Décima Época; Primera Sala; Libro XIX; Tomo 1; Abril de 2013; tesis: 1a CI/2013 (10a); p. 958.

⁴² Así lo sostienen en los informes rendidos a esta Corte y se desprende también del procedimiento legislativo en el que se invocó como finalidad de la medida: “evitar la figura del transfuguismo político y para no propiciar el debilitamiento del sistema de partidos” (Iniciativa del diputado Héctor Hugo Fernández Rodríguez, de fecha 10 de marzo de 2014).

⁴³ Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Reforma del Estado y de Estudios Legislativos con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Reforma Política, publicado el veintisiete de abril de dos mil once en la Gaceta Parlamentaria del Senado de la República.

⁴⁴ Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto que reforma el inciso e) y adiciona un inciso o) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el diecisiete de abril de dos mil trece en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados.

Por tanto, en la medida en que la restricción contenida en el artículo 244 Bis, párrafo segundo, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal busca mantener el acceso a las candidaturas independientes como una prerrogativa de los ciudadanos sin la intermediación del sistema de partidos políticos, esta Corte encuentra que sus finalidades son constitucionalmente imperiosas, pues están encaminadas a que el acceso de los ciudadanos independientes al ejercicio del poder público se dé en condiciones de igualdad, preservando esa vía de acceso a los cargos públicos como una verdadera opción ciudadana y como una alternativa al sistema de partidos.

Adecuación estrecha entre la medida y la finalidad imperiosa

La medida consistente en que el solicitante del registro como candidato independiente no haya sido integrante de alguno de los órganos de dirección nacional o local en el Distrito Federal de algún partido político, cuando menos tres años anteriores a la solicitud de registro, es una medida claramente encaminada a la consecución de la finalidad constitucional perseguida.

La limitación se reduce a quienes hayan sido integrantes de los órganos de dirección nacional o local en el Distrito Federal, que son quienes efectivamente podrían servirse de su influencia al interior de los partidos para lograr apoyos en favor de su candidatura, sin que la restricción comprenda a los militantes de los partidos ni a quienes hayan ocupado cargos no directivos.

Adicionalmente, al impedir que quienes hayan ocupado cargos directivos de dirección nacional o local en el Distrito Federal en años recientes, puedan registrarse como candidatos independientes, efectivamente se logra que el acceso a estas candidaturas esté disponible para ciudadanos que buscan contender sin el apoyo de una estructura partidista, ya que la influencia que los miembros de los órganos directivos de los partidos políticos puedan tener sobre las estructuras partidarias se prolonga más allá de que dejen sus cargos, de modo que sólo habiendo pasado un tiempo puede asegurarse que no usarán esas influencias desde su posición como candidatos independientes.

En este sentido, la medida no sólo tiene el potencial de contribuir al fin buscado, sino que está específicamente diseñada para alcanzarlo.

Medida menos restrictiva

La medida impugnada es la que restringe en menor medida el derecho a ser votado. Por un lado, quienes se encuentren en el supuesto de la prohibición del artículo 244 Bis, párrafo segundo, disponen de alternativas para ejercer su derecho a ser votados, ya sea por conducto del partido político del que hayan sido dirigentes o a través de uno diferente.

Por cuanto hace al plazo de tres años, se estima que es esencial para la obtención de la finalidad perseguida, pues está relacionado con la duración de la mayoría de los cargos de elección popular tanto a nivel federal como en el Distrito Federal, de manera que con ello se evita que los miembros de partidos políticos electos durante el tiempo en que el solicitante haya sido dirigente, le brinden apoyo desde sus respectivas posiciones.

En estas condiciones, al perseguir un fin constitucional imperioso, ajustarse estrechamente al cumplimiento de ese fin y ser la medida menos restrictiva para alcanzarlo, debe concluirse que el artículo 244 Bis, párrafo segundo, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal no impone una restricción desproporcionada al derecho de ser votado, por lo que se reconoce su validez.

NOVENO. Requisito de acompañar la copia de la credencial para votar vigente, para efecto del cómputo del porcentaje de apoyo ciudadano para el registro de una candidatura independiente.

El Partido Movimiento Ciudadano impugna el artículo 244 Ter del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, pues considera que la exigencia de anexar la copia de la credencial de elector a las firmas de apoyo que consiga el ciudadano que pretenda ser candidato independiente, es desproporcionada, pues contraviene el derecho humano a votar y ser votado, ya que el ejercicio de tales derechos se garantiza estableciendo requisitos que permitan a los ciudadanos interesados cumplirlos, contrario a lo que hace la norma impugnada, además de que dicha carga la tendrá que cubrir con sus propios recursos económicos.

El concepto de invalidez es infundado.

El artículo 244 Ter del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal establece, en el primer párrafo del Apartado A, como uno de los requisitos para obtener el registro como candidato independiente, presentar un número de firmas de apoyo, con copia simple de la credencial de elector respectiva⁴⁵.

⁴⁵ «Artículo 244 Ter.

Apartado A. Además de lo previsto en el artículo anterior, para obtener el registro como candidato independiente, se deberá presentar un número de firmas de apoyo, con copia simple de la credencial de elector respectiva, que será equivalente al porcentaje de firmas de la lista nominal que establezca la legislación federal para registro de candidatos independientes al cargo de diputado federal. Para la elección de Jefe Delegacional, el listado nominal será el de la delegación; para los diputados locales, el del Distrito Electoral local uninominal, y para Jefe de Gobierno, el de todo el Distrito Federal.

El Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014⁴⁶, respecto a dicho requisito exigido para obtener el registro como candidato independiente establecido en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales⁴⁷, señaló que el hecho de que se exija que la documentación para acreditar el respaldo ciudadano a las candidaturas independientes se integre con las copias de las credenciales de los electores que otorgaron su apoyo para que una persona participe en la elección no implica una exigencia desmedida, pues conforme al principio de certeza que rige la materia electoral, resulta indispensable garantizar tanto al interesado como a la ciudadanía y a los demás contendientes, que la incorporación de un candidato adicional tuvo un apoyo incontrovertible para que se sumara a la elección. Lo anterior, debido a la abundancia de pruebas en ese sentido y a la posibilidad de comprobar su autenticidad en cualquier momento.

Adicionalmente, el Pleno estimó que no puede pretenderse que mencionar los datos de identificación de dichas credenciales basta para acreditar el apoyo, como ocurre con los partidos políticos nacionales de nueva creación, toda vez que en el procedimiento para llegar a obtener su registro, estos celebran asambleas para la conformación del número de sus afiliados, documentando en actas sus resultados, lo cual no acontece con quienes aspiran a ser candidatos independientes. De ahí que no pueda equipararse a los partidos políticos con los candidatos independientes respecto de la exigencia de este requisito.

De manera que, conforme al precedente mencionado, el requisito que la norma impugnada establece para el registro de las candidaturas independientes consistente en acompañar la copia de la credencial de elector a las firmas de apoyo que obtenga el ciudadano que desea registrarse como candidato independiente, no constituye una carga desproporcionada que impida ejercer el derecho a votar y ser votado. Por el contrario, el requisito establecido en la norma reafirma tales derechos en tanto que –como se mencionó previamente– garantiza al interesado, a la ciudadanía y a los demás contendientes, que la incorporación de un candidato adicional tuvo un apoyo incontrovertible para que se sumara a la elección, acorde con el principio de certeza que rige la materia.

Asimismo, la medida legislativa es razonable y supera el test de proporcionalidad, pues (i) persigue un fin legítimo que consiste en asegurar fehacientemente que se cuenta con el respaldo de una base social, lo que se traduce en la expresión de la voluntad de una proporción significativa del electorado; (ii) es idónea y necesaria porque permite la comprobación del respaldo social que debe ser verificada de manera permanente por la autoridad administrativa electoral para obtener el registro como candidato independiente; y, (iii) es proporcional en sentido estricto porque asegura que la ciudadanía tenga opciones de candidatos que sean realmente representativos, auténticos y competitivos.

De acuerdo con tales razonamientos, se reconoce la validez del artículo 244 Ter, Apartado A, primer párrafo, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Distrito Federal, por cuanto se refiere al requisito consistente en la copia de la credencial de elector de quienes otorgaron las firmas de apoyo al candidato independiente.

DÉCIMO. Razonabilidad del porcentaje de respaldo ciudadano que se debe recabar para el registro de candidaturas independientes.

El Partido Movimiento Ciudadano argumenta que el requisito establecido en el artículo 244 Ter del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Distrito Federal consistente en que sólo podrá registrarse el candidato independiente a cualquier cargo de elección popular que, por fórmula o planilla, haya obtenido la mayoría de las manifestaciones de apoyo válidas, siempre que dicho apoyo sea igual o mayor al dos por ciento (2%) de la lista nominal de la demarcación territorial de la elección que corresponda, resulta excesivo, desproporcionado y carece de justificación.

El concepto de invalidez es infundado.

Lo dispuesto en el párrafo anterior respecto al porcentaje de firmas de apoyo, solo será exigible en el caso de que la legislación federal determine que dicho porcentaje será vinculante para las candidaturas independientes en las elecciones locales de las entidades federativas. En caso contrario, el porcentaje de firmas de apoyo exigible será el equivalente al 2% de la lista nominal respectiva, distribuidas en por lo menos el 35% de las delegaciones o distrito (sic) electorales, para la elección de Jefe de Gobierno, o de las secciones electorales de la demarcación o distrito correspondiente, en las elecciones de Jefe Delegacional o diputado a la Asamblea Legislativa, en los términos de la normatividad que al efecto emita el Instituto Electoral. Dicha normatividad establecerá entre otros aspectos, las disposiciones necesarias para armonizar el presente Código con las leyes generales en materia electoral en lo que resulte vinculante; así como las reglas específicas para la (sic) de acreditación de firmas, cuando un distrito electoral abarque el territorio de más de una delegación.

(...)"

⁴⁶ Resueltas en sesión de ocho de septiembre de dos mil catorce por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

⁴⁷ "Artículo 385.

(...)

2. Las firmas no se computarán para los efectos del porcentaje requerido cuando se presente alguna de las siguientes circunstancias:

(...)

b) No se acompañen las copias de la credencial para votar vigente;

(...)"

El artículo 244 Ter, Apartado A, párrafos primero y segundo del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal⁴⁸ regula el requisito relativo al porcentaje de firmas para obtener el registro como candidato independiente. Al respecto establece dos supuestos:

En caso de que la legislación federal lo establezca como vinculante para las candidaturas independientes en las elecciones locales de las entidades federativas, se debe presentar un número de firmas de apoyo equivalente al porcentaje de firmas de la lista nominal que establezca la legislación federal para el registro de candidatos independientes al cargo de diputado federal, señalando que para la elección de jefe delegacional el listado nominal será el de la delegación; para diputados locales el del Distrito Federal local uninominal; y para Jefe de Gobierno el de todo el Distrito Federal.

En caso contrario, debe presentarse un porcentaje de firmas de apoyo equivalente al 2% de la lista nominal respectiva, distribuidas en por lo menos 35% de las delegaciones o distritos electorales para la elección de Jefe de Gobierno; o, de las secciones electorales de la demarcación o distrito correspondiente en las elecciones de Jefe Delegacional o diputado a la Asamblea Legislativa, en los términos de la normatividad que a tal efecto emita el Instituto Electoral.

El primer supuesto fue incluido únicamente para el caso de que en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se estableciera una barrera legal uniforme para el acceso a candidaturas independientes. Sin embargo, del artículo 357 párrafo 2 de dicho ordenamiento se advierte que corresponde a las entidades federativas regular todo lo relativo a las candidaturas independientes en elecciones locales, por lo que la regla aplicable en el Distrito Federal es la identificada con el numeral 2, es decir, la consistente en que para registrar la candidatura independiente es necesario obtener un porcentaje de firmas de apoyo equivalente al 2% de la lista nominal de la demarcación territorial de la elección correspondiente.

Para analizar la constitucionalidad de dicho requisito resulta aplicable el criterio sostenido al resolver la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014⁴⁹, en las cuales el Tribunal Pleno se pronunció respecto de la constitucionalidad de los distintos porcentajes de respaldo ciudadano exigidos para que las candidaturas independientes obtengan su registro, establecidos en el artículo 371, párrafos 1, 2 y 3 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales⁵⁰.

El Tribunal Pleno consideró que dado que la Constitución General no establece valor porcentual alguno para que las candidaturas independientes demostraran el respaldo ciudadano para poder postularse, el legislador secundario cuenta con un amplio margen de libertad para configurar tanto la forma como se debe acreditar el apoyo ciudadano a los candidatos sin partido para que obtengan su registro, como las cifras suficientes con que se debe demostrar documentalmente la existencia de ese apoyo.

⁴⁸ “**Artículo 244 Ter.**

Apartado A. Además de lo previsto en el artículo anterior, para obtener el registro como candidato independiente, se deberá presentar un número de firmas de apoyo, con copia simple de la credencial de elector respectiva, que será equivalente al porcentaje de firmas de la lista nominal que establezca la legislación federal para registro de candidatos independientes al cargo de diputado federal. Para la elección de Jefe Delegacional, el listado nominal será el de la delegación; para los diputados locales, el del Distrito Electoral local uninominal, y para Jefe de Gobierno, el de todo el Distrito Federal.

Lo dispuesto en el párrafo anterior respecto al porcentaje de firmas de apoyo, solo será exigible en el caso de que la legislación federal determine que dicho porcentaje será vinculante para las candidaturas independientes en las elecciones locales de las entidades federativas. En caso contrario, el porcentaje de firmas de apoyo exigible será el equivalente al 2% de la lista nominal respectiva, distribuidas en por lo menos el 35% de las delegaciones o distrito (sic) electorales, para la elección de Jefe de Gobierno, o de las secciones electorales de la demarcación o distrito correspondiente, en las elecciones de Jefe Delegacional o diputado a la Asamblea Legislativa, en los términos de la normatividad que al efecto emita el Instituto Electoral. Dicha normatividad establecerá entre otros aspectos, las disposiciones necesarias para armonizar el presente Código con las leyes generales en materia electoral en lo que resulte vinculante; así como las reglas específicas para la (sic) de acreditación de firmas, cuando un distrito electoral abarque el territorio de más de una delegación.”

⁴⁹ Resueltas en sesión de ocho de septiembre de dos mil catorce por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

⁵⁰ “**Artículo 371.**

1. Para la candidatura de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, la cédula de respaldo deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 1% de la lista nominal de electores con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección y estar integrada por electores de por lo menos diecisiete entidades federativas, que sumen cuando menos el 1% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas.

2. Para fórmulas de senadores de mayoría relativa, la cédula de respaldo deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 2% de la lista nominal de electores correspondiente a la entidad federativa en cuestión, con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección, y estar integrada por ciudadanos de por lo menos la mitad de los distritos electorales que sumen como mínimo el 1% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada uno de ellos.

3. Para fórmula de diputados de mayoría relativa, la cédula de respaldo deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 2% de la lista nominal de electores correspondiente al distrito electoral en cuestión, con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección y estar integrada por ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que sumen cuando menos el 1% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas.”

Dicha libertad de configuración encuentra fundamento en el hecho de que ni los artículos 35, fracción II; 41, 116, fracción IV, 122 de la Constitución General, ni el artículo segundo transitorio del Decreto que reforma la Constitución General en materia político-electoral de diez de febrero de dos mil catorce, en el que se precisaron los lineamientos a los cuales debían sujetarse dichas candidaturas, profundizan en ningún sentido respecto de los valores porcentuales del número de electores que deberían reunir para demostrar que cuentan con una aceptable popularidad entre la ciudadanía, que les permitiera participar con una mínima eficiencia competitiva frente a los demás partidos políticos.

En atención a lo anterior, el requisito consistente en reunir un porcentaje de respaldo ciudadano equivalente al 2% de la lista nominal de la demarcación territorial de la elección correspondiente se encuentra dentro del ámbito de libertad de configuración del legislador ordinario dado que no existen límites constitucionales que lo vinculen a legislar de una manera determinada.

En el mismo sentido, se estima que el requisito establecido en la norma impugnada no se traduce en una barrera infranqueable para ejercer el derecho a ser votado en la modalidad de candidatura independiente pues no impide que los ciudadanos puedan gozar de una oportunidad real y efectiva de registrarse bajo esa modalidad, al tiempo que asegura la representatividad, autenticidad y competitividad de los candidatos independientes en los procesos comiciales en que habrán de participar.

Por tanto, se reconoce la validez del artículo 244 Ter, apartado A, segundo párrafo del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal.

DÉCIMOPRIMERO. Desproporcionalidad entre el financiamiento público del candidato independiente y de los partidos políticos.

El Partido Movimiento Ciudadano impugna los artículos 244 Quáter y 244 Quintus del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, por considerar que vulneran el principio de equidad electoral previsto en el artículo 116, fracción IV, inciso b) de la Constitución General, al establecer que los candidatos independientes tendrán derecho a financiamiento público para gastos de campaña y que el monto que les corresponderá será el que se destine a los candidatos del partido político con menor financiamiento público en el año de la elección, el cual se distribuirá entre todos los candidatos independientes.

Lo anterior, porque no establecen parámetros fijos respecto de las cantidades de dinero público que les corresponderían a los candidatos independientes, ya que al estar supeditado el financiamiento público al número de candidatos que se registren para cada cargo de elección popular, se vulnera la equidad en la contienda electoral, pues deriva en menor financiamiento para aquellos cargos de elección popular en el que se inscriban más candidatos independientes.

Además, los recursos públicos asignados sólo en periodo de campaña a los candidatos independientes son insuficientes en comparación con los que reciben los partidos políticos que también gozan de prerrogativas desde el inicio del proceso electoral de que se trate. Sobre todo si se toma en cuenta que al candidato independiente se le restringe a que los recursos públicos que reciba no podrán rebasar el 60% del tope de gastos de campaña establecido para la elección de que se trate y que para los partidos políticos no hay tal restricción, a pesar de que reciben además de recursos de campaña, recursos para gastos ordinarios.

Finalmente, el partido promovente solicita a esta Suprema Corte que se realice una interpretación conforme de los preceptos combatidos en el sentido de que las limitaciones y prohibiciones no signifiquen un menoscabo a la libertad, pluralidad y democracia.

El concepto de invalidez respectivo es infundado.

El artículo 244 Quáter del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal⁵¹ establece, en lo que interesa, que los candidatos independientes tendrán derecho a financiamiento público únicamente para campañas electorales, equiparado a los recursos de campaña que se destinen a los candidatos del partido político con menor financiamiento público en el año de la elección.

⁵¹ “**Artículo 244 Quáter.** Los candidatos independientes tendrán derecho al uso de espacios en medios de comunicación, en los términos previstos por el artículo 41 fracción III constitucional de acuerdo con la administración que realice el Instituto Nacional Electoral y de acuerdo con lo previsto en el numeral 321 de este Código; **así como a financiamiento público únicamente para campañas electorales, equiparado a los recursos de campaña que se destinen a los candidatos del partido político con menor financiamiento público en el año de la elección.**”

La bolsa de financiamiento público a que se refiere este artículo se dividirá entre los tipos de elección que se contiendan en el proceso electoral, y por cada tipo de elección se distribuirá igualmente entre el número de candidatos independientes registrados; de conformidad con lo siguiente:

- a) Un 33% del financiamiento público, que corresponda en su conjunto a los candidatos independientes, se distribuirá de manera igualitaria entre todos los candidatos independientes al cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
 - b) Un 33% del financiamiento público, que corresponda en su conjunto a los candidatos independientes, se distribuirá de manera igualitaria entre todos los candidatos independientes al cargo de Jefe Delegacional; y
 - c) Un 33% del financiamiento público, que corresponda en su conjunto a los candidatos independientes se distribuirá de manera igualitaria entre todos los candidatos independientes al cargo de Diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- El acceso de las prerrogativas para gastos de campaña de los candidatos independientes, así como la administración y comprobación de

Asimismo, dicho precepto señala que esa bolsa de financiamiento público se dividirá entre los tipos de elección que se contiendan en el proceso electoral y que por cada tipo de elección se distribuirá igualmente entre el número de candidatos independientes registrados, de manera que a cada tipo de elección corresponde un 33% del financiamiento público que corresponda en su conjunto a los candidatos independientes.

Al respecto, debe señalarse que el Tribunal Pleno ya se pronunció en cuanto al tema relativo al financiamiento público asignado a las candidaturas independientes, al resolver la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014⁵².

En dicho asunto se impugnaron, por considerarse violatorios del principio de equidad, los artículos 407, numeral 1 y 408 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, los cuales establecen la regla consistente en que, para efectos de la distribución del financiamiento público a que tienen derecho los candidatos independientes, estos serán considerados en su conjunto como un partido político de nuevo registro⁵³; y, que el monto que le correspondería a un partido de nuevo registro se distribuirá entre todos los candidatos independientes de la siguiente manera: a) un 33.3% que se distribuirá de manera igualitaria entre todos los candidatos independientes al cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; b) un 33.3% que se distribuirá de manera igualitaria entre todas las fórmulas de candidatos independientes al cargo de senador; y c) un 33.3% que se distribuirá de manera igualitaria entre todas las fórmulas de candidatos independientes⁵⁴.

El Tribunal Pleno estimó que los preceptos legales impugnados eran constitucionales porque, de acuerdo con el modelo constitucional, no existe inconveniente para que las candidaturas independientes prorrodeen entre sí las prerrogativas que les correspondan en su conjunto. Incluso, la propia Constitución General establece un trato diferenciado para asignar, por ejemplo, los tiempos en radio y televisión a todas las candidaturas independientes en conjunto como si fueran un sólo partido de nueva creación, por lo que no podría considerarse violatoria del principio de equidad una regla análoga en materia de financiamiento público.

Señaló también que el trato diferenciado obedecía al hecho de que, conforme a los párrafos primero y segundo de la fracción I del artículo 41 de la Constitución General, los partidos políticos son las entidades de interés público que tienen como fin: 1) promover la participación del pueblo en la vida democrática; 2) contribuir a la integración de los órganos de representación política; y, 3) 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. En cambio, los candidatos independientes ejercen un derecho ciudadano pero sin pretender adquirir la permanencia que sí tiene un partido político, por lo que no podrían considerarse equivalentes a los partidos políticos, cuya naturaleza cumple con el fin específico de integrar la representación nacional, erigiéndose como la regla general para el acceso al poder público.

Estos argumentos son aplicables al modelo establecido en materia de financiamiento público para los candidatos independientes en el artículo 244 Quáter del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, en tanto que al igual que el modelo federal, establece una regla conforme a la cual el financiamiento público se divide de manera igualitaria entre el número de candidatos independientes registrados en cada tipo de elección.

La diferencia que existe entre el modelo federal –respecto del cual se pronunció el Tribunal Pleno– y el modelo local es que en el primero se equiparan los candidatos independientes a los partidos políticos de nueva creación, mientras que en el segundo se equiparan a los candidatos del partido político con menor financiamiento público en el año de la elección.

gastos y la revisión del origen del financiamiento privado; se llevará a cabo en los términos que acuerde el Consejo General del Instituto Nacional Electoral o en su caso del Instituto Electoral del Distrito Federal. Asimismo, y con el fin de optimizar el ejercicio de estos recursos públicos, se establece la obligación de los candidatos independientes de reintegrar al Instituto los recursos públicos que no sean debidamente comprobados, mediante el procedimiento que fije el Instituto en los lineamientos correspondientes.

Las disposiciones contenidas en el presente artículo se harán efectivas a través de la normatividad, lineamientos y acuerdos específicos que al efecto emita el Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal.”

⁵² Falladas en sesión de ocho de septiembre de dos mil catorce por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

⁵³ “**Artículo 407.**

1. Los Candidatos Independientes tendrán derecho a recibir financiamiento público para sus gastos de campaña. Para los efectos de la distribución del financiamiento público y prerrogativas a que tienen derecho los Candidatos Independientes, en su conjunto, serán considerados como un partido político de nuevo registro.”

⁵⁴ “**Artículo 408.**

1. El monto que le correspondería a un partido de nuevo registro, se distribuirá entre todos los Candidatos Independientes de la siguiente manera:

- a) Un 33.3% que se distribuirá de manera igualitaria entre todos los Candidatos Independientes al cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos;
- b) Un 33.3% que se distribuirá de manera igualitaria entre todas las fórmulas de Candidatos Independientes al cargo de Senador, y
- c) Un 33.3% que se distribuirá de manera igualitaria entre todas las fórmulas de Candidatos Independientes al cargo de Diputado.
(...).”

Sin embargo, dicha diferencia no modifica la conclusión anterior porque además de que, en términos del artículo 116, fracción IV, inciso k) de la Constitución General, se trata de un aspecto relacionado al financiamiento público de los candidatos independientes que corresponde al ámbito de libertad de configuración del legislador local, si se analizan las legislaciones federal y local se advierte que en realidad se trata de la misma regla, en tanto que el partido político con menor financiamiento público para gastos de campaña en el año de la elección se identifica con los partidos políticos a los que se refiere el artículo 252 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal –partidos de nueva creación o los que conserven su registro legal pero no cuentan con representación en el órgano legislativo que corresponda–, pues una parte del financiamiento público que se otorga a cada uno de estos partidos está integrada por un porcentaje mínimo (2%) del monto total que corresponde a los partidos políticos⁵⁵, lo que provoca que siempre sean estos los que recibirán menor financiamiento público en recursos de campaña. Y en caso de que en una determinada elección no contengan partidos nuevos, el financiamiento que recibirán las candidaturas independientes en su conjunto, será muy superior.

Por cuanto se refiere al artículo 244 Quintus del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, el cual establece que el financiamiento público que se otorgue a candidatos independientes no puede exceder del sesenta por ciento (60%) del tope de gastos de campaña correspondiente⁵⁶, es cierto que dicho límite no es aplicable a los partidos políticos, pues en términos del artículo 246 del propio código, el financiamiento público para campañas no podrá ser superior a los topes de gastos de campaña, lo que implica que hasta el cien por ciento (100%) de dichos gastos pueden cubrirse con financiamiento público.

Sin embargo, esto no lo hace inconstitucional, pues debe tenerse en cuenta que el principio de equidad no implica dar el mismo tratamiento a todos sujetos de la contienda electoral, sino más bien tomar en cuenta un conjunto de particularidades que individualizan la situación de aquellos, por lo que el otorgamiento de este beneficio debe realizarse atendiendo a sus diferencias específicas, por ejemplo, su creación reciente, su fuerza electoral, entre otras.

Los partidos políticos son entidades de interés público que tienen como fines promover la participación del pueblo en la vida democrática; contribuir a la integración de los órganos de representación política; y, hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, de acuerdo con ciertos programas, principios e ideas que postulan. Este último fin tiene como consecuencia la formación ideológica y política de los ciudadanos que forman parte de los partidos políticos, preparándolos para el ejercicio de cargos de elección

⁵⁵ Tanto la Ley General de Partidos Políticos como el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, reproducen la misma regla en materia de financiamiento público de partidos políticos de nueva creación o sin representación en el órgano legislativo correspondiente:

LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS	CÓDIGO ELECTORAL DISTRITO FEDERAL
<p>Artículo 51. (...) 2. Los partidos políticos que hubieren obtenido su registro con fecha posterior a la última elección, o aquellos que habiendo conservado registro legal no cuenten con representación en alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión o en el Congreso local, por lo que hace a los partidos locales, tendrán derecho a que se les otorgue financiamiento público conforme a las bases siguientes: a) Se le otorgará a cada partido político el dos por ciento del monto que por financiamiento total les corresponda a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes a que se refiere este artículo, así como, en el año de la elección de que se trate, el financiamiento para gastos de campaña que corresponda con base en lo dispuesto por el inciso b) del párrafo 1 del presente artículo, y b) Participarán del financiamiento público para actividades específicas como entidades de interés público sólo en la parte que se distribuya en forma igualitaria.</p>	<p>Artículo 252. Los Partidos Políticos que hubieren obtenido su registro con fecha posterior a la última elección, o aquellos que habiendo conservado registro legal no cuenten con representación en la Asamblea Legislativa, tendrán derecho a que se les otorgue financiamiento público conforme a las bases siguientes: I. Se le otorgará a cada Partido Político el dos por ciento del monto que por financiamiento total les corresponda a los Partidos Políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes a que se refiere el artículo 251 del Código, así como, en el año de la elección de que se trate, el financiamiento para gastos de campaña que corresponda con base en lo dispuesto por el citado artículo de este Código; y II. Participarán del financiamiento público para actividades específicas como entidades de interés público sólo en la parte que se distribuya en forma igualitaria. ...</p>

⁵⁶ “**Artículo 244 Quintus.** La suma del financiamiento público y privado por cada candidato independiente, no podrá ser superior al tope de gastos de campaña que determine el Instituto Electoral para cada distrito, Delegación o Distrito Federal, según la elección de que se trate en los términos del artículo 310 de este Código. El financiamiento público que se otorgue a los candidatos independientes, no podrá exceder del 60% del tope de gastos de campaña correspondiente. El financiamiento privado de que dispongan los candidatos independientes, estará sujeto en cuanto a su origen, uso, destino, comprobación y fiscalización; a las mismas disposiciones que regulan el financiamiento privado para los candidatos registrados por los partidos políticos.”

popular, lo cual otorga a los partidos un carácter de permanencia. Las candidaturas independientes aparecen en nuestro sistema jurídico, en cambio, como una forma de participación alterna en el sistema democrático, sustentada en la decisión de los ciudadanos de buscar otras opciones que representen y canalicen sus intereses.

De acuerdo con lo anterior, las reglas que en materia de financiamiento público establezcan las legislaturas locales deben procurar atender a estas diferencias a fin de que se garantice materialmente el acceso equitativo de partidos políticos y candidatos independientes a esta prerrogativa.

En ese orden de ideas, la determinación del monto máximo del financiamiento público que puede otorgarse a los candidatos independientes que se prevé en la norma impugnada es uno de los aspectos que corresponde establecer al legislador local en su ámbito de libertad de configuración, siempre que cumpla con las limitantes constitucionales consistentes en que se garantice la equidad y la prevalencia de los recursos públicos sobre los privados.

En el caso particular de la norma impugnada, el legislador local –en su ámbito de libertad configurativa– establece una limitación al financiamiento público otorgado a los candidatos independientes, consistente en que éste no podrá exceder del sesenta por ciento (60%) del tope de gastos de campaña correspondiente. Si bien se trata de un tope al financiamiento público otorgado a los candidatos independientes, lo cierto es que el porcentaje establecido cumple con la limitante constitucional que establece que los recursos públicos deben prevalecer sobre los de origen privado, sin que se pueda considerar que resulta inequitativo por el hecho de que no se establece la misma limitante para los partidos políticos, pues como ya se mencionó, se trata de formas de participación distintas.

En consecuencia, se reconoce la validez de los artículos 244 Quáter y 244 Quintus del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal.

DÉCIMOSEGUNDO. Fórmula para la asignación de diputados electos por el principio de representación proporcional, bajo criterios de equidad de género.

El Partido Verde Ecologista de México impugna el artículo 292, fracción II del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, por considerar que el sistema previsto en dicho artículo vulnera los artículos 1º, 4º, 133 de la Constitución General y 25, inciso b) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, puesto que la fórmula de integración de la lista B crea una categoría que da más peso al género que a la votación mayoritaria, lo que produce una discriminación positiva generando mayor desigualdad de la que pretende eliminar.

Considera que la igualdad se garantiza mediante listas de representación proporcional previamente definidas, lo que además asegura que el voto se dirija a una persona específica.

Asimismo, señala que por la forma en que se elabora la Lista B no se trata de una lista de representación proporcional, porque se integra con perdedores de mayoría relativa.

Además, estima que la existencia de esta Lista B, vulnera los principios de certeza, legalidad, imparcialidad y objetividad pues al integrarla los aplicadores no podrán cumplir con tales principios, lo que es contrario al artículo 116, fracción IV, inciso b) constitucional.

Por otra parte, el Partido del Trabajo combate el mismo numeral 292, fracciones I y II, así como el 293, fracción VI, numeral 1, del citado ordenamiento, pues considera que se trata de una interpretación excesiva del artículo 41 constitucional, ya que la obligación de garantizar la equidad de género es para la conformación de las listas de candidatos por parte de los partidos políticos.

Además, la integración de la lista definitiva no garantiza paridad, ya que la Lista B se reguló sobre bases contradictorias.

También afirma que la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en los artículos 232, 233 y 234 estableció reglas para garantizar la paridad de género, y que tanto el Estatuto de Gobierno como el Código impugnado, lo regularon de manera deficiente, pues ninguna de las cuatro posibilidades de aplicación posible del sistema conformado por los numerales impugnados garantiza la paridad de género. Y considera que la Asamblea debe aplicar las bases de la Ley General.

Finamente, aduce que la Lista B viola la voluntad popular, pues salvo los primeros candidatos, el resto no conserva su lugar originario, siendo incongruente que se premie al porcentaje más alto y a partir del segundo lugar, al género, lo que viola los artículos 35, fracción I de la Constitución, 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Además, no siempre habrá candidatos perdedores de ambos géneros suficientes para integrar la lista B.

Ahora bien, los artículos impugnados contienen las reglas conforme a las cuales se hará la asignación de Diputados por el principio de representación proporcional, en la que participarán los partidos políticos que reúnan los siguientes requisitos⁵⁷:

⁵⁷ “**Artículo 291.** En la asignación de los diputados electos por el principio de representación proporcional tendrán derecho a participar los Partidos Políticos debidamente registrados, que cumplan los requisitos siguientes:

Hayan registrado una Lista A con trece fórmulas de candidatos a diputados a elegir por el principio de representación proporcional.
Hayan obtenido al menos el tres por ciento de la votación válida emitida en la circunscripción.
Registren candidatos a Diputados de mayoría relativa en todos los distritos uninominales del Distrito Federal.
Garanticen la paridad de género en sus candidaturas.

El artículo 292, fracciones I y II⁵⁸, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal define las Listas A y B en los siguientes términos:

I. Lista A: Relación de trece fórmulas de candidatos a diputados propietario y suplente del mismo género, listados en orden de prelación alternando fórmulas de hombre y mujer de manera sucesiva, a elegir por el principio de representación proporcional;

II. Lista B: Relación de las trece fórmulas de candidatos a diputados que no lograron el triunfo en la elección por el principio de mayoría relativa del distrito en que participaron, pero que alcanzaron a nivel distrital los mayores porcentajes de la votación efectiva, comparados respecto de otras fórmulas de su propio partido en esa misma elección; con la finalidad de garantizar la paridad de género, una vez que se determinó el primer lugar de esta lista, el segundo lugar será ocupado por la fórmula del otro género con mayor porcentaje de la votación efectiva, e irán intercalando de esta manera hasta concluir la integración de la lista.

Por su parte, el artículo 293 establece la forma en que se desarrollarán las reglas para la asignación, en concreto la fracción VI impugnada⁵⁹, prevé un sistema intercalado de candidatos de las listas A y B, de la siguiente forma:

“VI. Para la asignación de diputados de representación proporcional de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se utilizará la fórmula de proporcionalidad pura y se atenderán las reglas siguientes:

Se intercalarán las fórmulas de candidatos de ambas listas, iniciándose con los candidatos de la Lista “A”.
(...)”

Enseguida se procederá a analizar los planteamientos de los partidos políticos.

Competencia.

Siendo la materia electoral concurrente en términos del artículo 73, fracción XXIX-U, constitucional, es necesario atender al marco que la rige para determinar si el Distrito Federal se encuentra obligado a legislar en los términos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Las bases constitucionales en materia de paridad se encuentran en el artículo 41, fracción I constitucional que establece como obligación de los partidos políticos prever en sus programas reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales.

I. Registrar una Lista “A”, con 13 fórmulas de candidatos a diputados a elegir por el principio de representación proporcional, conforme a lo que se estipula en el presente Código;

II. Obtener cuando menos el 3% de la votación válida emitida en la circunscripción;

III. Registrar candidatos a Diputados de mayoría relativa en todos los distritos uninominales en que se divide el Distrito Federal.

IV. Garantizar la paridad de género en sus candidaturas.”

⁵⁸ “**Artículo 292.** Para la asignación de Diputados electos por el principio de representación proporcional se tendrán en cuenta los conceptos y principios siguientes:

I. Lista “A”: Relación de trece fórmulas de candidatos a diputados: propietario y suplente del mismo género, listados en orden de prelación alternando fórmulas de hombre y mujer de manera sucesiva, a elegir por el principio de representación proporcional;

II. Lista “B”: Relación de las trece fórmulas de candidatos a diputados que no lograron el triunfo en la elección por el principio de mayoría relativa del distrito en que participaron, pero que alcanzaron a nivel distrital los mayores porcentajes de la votación efectiva, comparados respecto de otras fórmulas de su propio partido en esa misma elección; con la finalidad de garantizar la paridad de género, una vez que se determinó el primer lugar de ésta lista, el segundo lugar será ocupado por la fórmula del otro género con mayor porcentaje de la votación efectiva, e irán intercalando de esta manera hasta concluir la integración de la lista.

(...)”

⁵⁹ “**Artículo 293.** Para la asignación de Diputados electos por el principio de representación proporcional se procederá durante el desarrollo de la (sic) reglas previstas en este artículo a la aplicación de una fórmula de proporcionalidad, conforme a las reglas siguientes:

(...)

VI. Para la asignación de diputados de representación proporcional de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se utilizará la fórmula de proporcionalidad pura y se atenderán las reglas siguientes:

1. Se intercalarán las fórmulas de candidatos de ambas listas, iniciándose con los candidatos de la Lista “A”.

(...)”

El artículo Segundo Transitorio del Decreto de reforma publicado el diez de febrero de dos mil catorce, en la fracción II, inciso h), en relación con la equidad de género fijó como contenido mínimo para la ley general que regulara los procedimientos electorales, el establecimiento de “reglas para garantizar la paridad entre géneros en candidaturas a legisladores federales y locales.”

Por su parte, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en desarrollo del tema, de forma genérica establece en los artículos 14, numerales 4 y 5, 232, numerales 2, 3 y 4, 233, 234, 241, numeral 1, inciso a)⁶⁰ ciertas reglas conforme a las cuales deben presentarse las candidaturas para diputados y senadores del Congreso de la Unión.

Dicha obligación de garantizar la paridad entre los géneros en las candidaturas a legisladores federales y locales, se encuentra también prevista en los artículos 3, numerales 4 y 5 y el artículo 25, inciso r) de la Ley General de Partidos Políticos⁶¹.

Sin embargo, para las entidades federativas no hay ninguna norma expresa de conformación de las candidaturas; únicamente se da una directriz en el artículo 232, numeral 3 y 4, en el sentido de que los partidos políticos promoverán y garantizarán la paridad de géneros en la postulación de candidatos a los cargos de elección popular para la integración de los órganos de representación y, que los institutos electorales, en el ámbito de sus competencias, tendrán facultades para rechazar el registro del número de candidaturas que exceda la paridad, fijando al partido un plazo improrrogable para la sustitución de las mismas.

⁶⁰ “**Artículo 14.**

(...)

4. En las listas a que se refieren los párrafos anteriores, los partidos políticos señalarán el orden en que deban aparecer las fórmulas de candidatos. En las fórmulas para senadores y diputados, tanto en el caso de mayoría relativa, como de representación proporcional, los partidos políticos deberán integrarlas por personas del mismo género.

5. En el caso de las candidaturas independientes las fórmulas deberán estar integradas por personas del mismo género.

Artículo 232.

(...)

2. Las candidaturas a diputados y a senadores a elegirse por el principio de mayoría relativa y por el principio de representación proporcional, así como las de senadores por el principio de mayoría relativa y por el de representación proporcional, se registrarán por fórmulas de candidatos compuestas cada una por un propietario y un suplente del mismo género, y serán consideradas, fórmulas y candidatos, separadamente, salvo para efectos de la votación.

3. Los partidos políticos promoverán y garantizarán la paridad entre los géneros, en la postulación de candidatos a los cargos de elección popular para la integración del Congreso de la Unión, los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

4. El Instituto y los Organismos Públicos Locales, en el ámbito de sus competencias, tendrán facultades para rechazar el registro del número de candidaturas de un género que exceda la paridad, fijando al partido un plazo improrrogable para la sustitución de las mismas. En caso de que no sean sustituidas no se aceptarán dichos registros.

(...).

Artículo 233.

1. De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto, deberán integrarse salvaguardando la paridad entre los géneros mandatada en la Constitución y en esta Ley.

Artículo 234.

1. Las listas de representación proporcional se integrarán por fórmulas de candidatos compuestas cada una por un propietario y un suplente del mismo género, y se alternarán las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad hasta agotar cada lista.

Artículo 241.

1. Para la sustitución de candidatos, los partidos políticos y coaliciones lo solicitarán por escrito al Consejo General, observando las siguientes disposiciones:

a) Dentro del plazo establecido para el registro de candidatos podrán sustituirlos libremente, debiendo observar las reglas y el principio de paridad entre los géneros establecido en el párrafo 3 del artículo 232 de esta Ley;

(...).”

⁶¹ “**Artículo 3.**

(...)

4. Cada partido político determinará y hará públicos los criterios para garantizar la paridad de género en las candidaturas a legisladores federales y locales. Éstos deberán ser objetivos y asegurar condiciones de igualdad entre géneros.

5. En ningún caso se admitirán criterios que tengan como resultado que alguno de los géneros le sean asignados exclusivamente aquellos distritos en los que el partido haya obtenido los porcentajes de votación más bajos en el proceso electoral anterior.

Artículo 25.

1. Son obligaciones de los partidos políticos:

(...)

r) Garantizar la paridad entre los géneros en candidaturas a legisladores federales y locales;

(...).”

De acuerdo con lo anterior, las entidades de manera residual tienen libertad para establecer sus propias reglas sobre dicho aspecto, sin que haya una obligación de uniformidad, siempre y cuando cumplan con el principio de paridad.

En estas condiciones, el Distrito Federal tiene competencia para regular en materia de equidad de género, sin obligación de legislar en los mismos términos que las normas aplicables para las elecciones federales, por lo que resulta infundado el argumento consistente en que la Asamblea Legislativa se encontraba obligada a aplicar las bases previstas en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Ahora, en ejercicio de su facultad legislativa, el Distrito Federal se encuentra obligado a desarrollar los principios de equidad a que lo obligan tanto la Constitución como la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, pues si bien, como se dijo, no se le constriñe al seguimiento de un diseño determinado, el que elija debe satisfacer el requerimiento constitucional.

Por tanto, a fin de analizar sustantivamente las disposiciones impugnadas, es necesario determinar el alcance del principio de paridad contenido en la Norma Fundamental.

2. Paridad de género en candidaturas.

El principio de paridad de género contenido en el segundo párrafo de la fracción I del artículo 41 constitucional establece un principio de igualdad sustantiva⁶² en materia electoral, un derecho humano que el legislador deberá tomar en cuenta al diseñar las reglas para la presentación de candidaturas tanto para legisladores federales como locales.

Como un concepto previo a la paridad, se encuentra el de igualdad. La igualdad tiene dos aspectos, uno formal que implica la igualdad en la ley y ante la ley; y uno sustancial, que puede transformarse en una discriminación indirecta o de resultados. Mientras la primera se refiere a las normas generales que deben garantizar la igualdad y a la posibilidad de revisar aquéllas que se consideren discriminatorias; la segunda, trata acerca de los impactos de la norma en la realidad.

La igualdad sustancial se trata de un principio que implica un mandato de optimización a los poderes públicos para ser realizado en la medida de sus posibilidades⁶³; es decir, se trata de una razón prima facie que puede ser desplazada por otras razones opuestas⁶⁴.

Sobre este tema, la Primera Sala de esta Suprema Corte, en un criterio que se comparte por este Pleno ha sostenido que el derecho a la igualdad sustantiva o de hecho radica en alcanzar una paridad de oportunidades en el goce y ejercicio real y efectivo de los derechos humanos de todas las personas, lo que conlleva a que en algunos casos sea necesario remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impidan a los integrantes de ciertos grupos sociales vulnerables gozar y ejercer tales derechos⁶⁵.

De los datos oficiales del Instituto Nacional de Geografía y Estadística⁶⁶ se advierten condiciones de discriminación estructural que han afectado a la mujer en el ámbito político y público. Un primer problema fue la falta de candidaturas femeninas; sin embargo, a partir de la implementación legal en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (ahora abrogado) de la obligación de garantizar la paridad en el registro de candidaturas⁶⁷, el aumento en la postulación de mujeres no se ha traducido en el acceso efectivo a los puestos de representación⁶⁸.

⁶² Así fue como se planteó en el Pleno de la Cámara de Senadores la inclusión del principio de paridad en el artículo 41 fracción I constitucional: "...Quiero recordar que en la legislatura pasada, cuando se discutía la reforma política anterior, que inscribió reformas importantes en materia de cartas ciudadanas, no pudimos lograr mujeres de todos los partidos políticos y de diversas tendencias, también mujeres que no pertenece a partidos políticos, destacadas empresarias, profesionales, profesionistas en distintos ámbitos y áreas, que llegamos al Senado de la República, en ese entonces, para solicitarles que no podía haber una reforma política que no tomara consideración de la inclusión de la igualdad sustantiva. Y de manera particular, mencionamos que un avance trascendental era incluir el mecanismo de igualdad, que es la paridad. Es decir, que hombres y mujeres nos reconozcamos como pares. Que en las decisiones políticas fuésemos consideradas en igualdad de condiciones con los señores." Discusión en el Pleno del Senado de la República del dictamen sobre modificaciones constitucionales en materia político-electoral el día 3 de diciembre de 2013. La inclusión del principio de paridad no estaba contenida en el dictamen, fue propuesta y votada en el Pleno en esta misma fecha.

⁶³ Rey Martínez, Fernando. "El derecho fundamental a no ser discriminado por razón de sexo". México, CONAPRED, 2005, p. 28.

⁶⁴ Alexy, Robert. "Teoría de los Derechos Fundamentales". Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1997, p. 83.

⁶⁵ Esto se encuentra reflejado en la tesis de rubro: "**DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. DIFERENCIAS ENTRE SUS MODALIDADES CONCEPTUALES.**"

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Décima Época; Primera Sala; Libro 3; Tomo I; Febrero de 2014; tesis: 1a. XLIV/2014 (10a.); p. 645.

⁶⁶ De acuerdo con los estudios publicados por ese instituto: "Mujeres y hombres en México 2013" y "Mujeres y hombres en México 2010", el crecimiento en la participación de la mujer en las dos cámaras que integran el Congreso General ha sido lento, en 1964 había un 3.4% de senadoras, mientras que para 2006 el porcentaje había llegado al 20.3% y en 2013 al 33.6%. Por lo que hace a la Cámara de Diputados, la proporción creció significativamente, entre 1952 en que hubo un 0.6% y 2013, en que se llega al 36.8%.

⁶⁷ "Artículo 219.

De lo anterior se advierte que a pesar de que se ha cumplido con la premisa de paridad en la formulación de candidaturas, ello no se ha traducido en candidaturas efectivas. Es decir, la norma ha sido interpretada por los partidos de tal forma que aunque postulan más mujeres, ello no se convierte en la elección de más mujeres, de modo que las candidaturas no son efectivas, lo cual implica que se requieren acciones afirmativas que favorezcan la integración paritaria de los órganos de representación, es decir, que las candidaturas sean efectivas y no el cumplimiento de una mera formalidad.

A esta demanda obedeció la incorporación de dicha obligación a nivel constitucional, lo que conlleva la necesidad de implementar acciones y diseñar fórmulas que generen condiciones que permitan el igual disfrute y ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres. Con los que se hagan efectivos los principios de igualdad previstos en el artículo 1º y 4º constitucionales.

De esta forma, el Estado está obligado a hacer efectiva la representación como una dimensión política de la justicia que hace posible la participación, en condiciones de igualdad, en la deliberación pública mediante la cual se define el marco de referencia de la justicia, y la forma en que los derechos serán garantizados y protegidos⁶⁹.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso *Castañeda Gutman vs Estados Unidos Mexicanos*, sostuvo que el párrafo 1 del artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos reconoce a todos los ciudadanos el derecho de acceso en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país⁷⁰.

Para el debido cumplimiento de dicho mandato, es factible el establecimiento de acciones afirmativas, las cuales son medidas de carácter administrativo y/o legislativo que implican un tratamiento preferente a un cierto grupo o sector que se encuentra en desventaja o es discriminado, y que por su naturaleza deben ser de carácter temporal, hasta en tanto se repare la situación que se pretende corregir, pues una vez que se haya logrado el objetivo de igualdad, el trato diferenciado debe desaparecer.

La Ley General para la Igualdad entre Hombres y Mujeres, en el artículo 5, fracción I, define a las acciones afirmativas como el conjunto de medidas de carácter temporal correctivo, compensatorio y/o de promoción, encaminadas a acelerar la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres.

En este sentido, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer⁷¹ (CEDAW por sus siglas en inglés) en el artículo 7 obliga a la adopción de medidas tendentes a eliminar la discriminación de la mujer en la vida política y pública del país, y garantizar en igualdad de condiciones con los hombres, ser elegibles para todos los organismos integrados mediante elecciones públicas⁷².

En la recomendación general 23 elaborada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la mujer, por lo que hace a la toma de acciones afirmativas para lograr la participación de la mujer en la vida pública, ha señalado que:

1. De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto Federal Electoral, deberán integrarse con **al menos el cuarenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad.**

2. Quedan exceptuadas de esta disposición las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección democrático, conforme a los estatutos de cada partido.”

⁶⁸ Entre 2006 y 2009 creció el número de candidatas postuladas para la Cámara baja: pasó de 840 a 1646 candidatas. Sin embargo, en 2006 fueron electas tan sólo 113 diputadas y en 2009, 140. En la Cámara de Senadores la relación de candidaturas efectivas fue también baja: en 2006 se presentaron 156 candidatas propietarias de las cuales tan sólo 21 resultaron electas.

⁶⁹ Cfr. “Protocolo para Juzgar con perspectiva de género. Haciendo realidad el derecho a la igualdad”. Suprema Corte de Justicia de la Nación. México, 2013. Página 37. El protocolo cita en concreto la obra “Scales of Justice. Reimagining Political Space in a Globalizing World” de Nancy Fraser, editada por el Columbia University Press, enero de 2009.

⁷⁰ Caso *Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párrafos 148 y 154.

⁷¹ El Decreto de promulgación se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 1981, y entró en vigor el 3 de septiembre de 1981.

⁷² “**Artículo 7.**

Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizando, en igualdad de condiciones con los hombres el derecho a:

- a) Votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas;
- b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales;
- c) Participar en organizaciones y asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país.”

“15. (...) La eliminación oficial de barreras y la introducción de medidas especiales de carácter temporal para alentar la participación, en pie de igualdad, tanto de hombres como de mujeres en la vida pública de sus sociedades son condiciones previas indispensables de la verdadera igualdad en la vida política. No obstante, para superar siglos de dominación masculina en la vida pública, la mujer necesita también del estímulo y el apoyo de todos los sectores de la sociedad si desea alcanzar una participación plena y efectiva, y esa tarea deben dirigirla los Estados Partes en la Convención, así como los partidos políticos y los funcionarios públicos. Los Estados Partes tienen la obligación de garantizar que las medidas especiales de carácter temporal se orienten claramente a apoyar el principio de igualdad y, por consiguiente, cumplan los principios constitucionales que garantizan la igualdad de todos los ciudadanos.”

De igual forma, dicho Comité al emitir la Recomendación General número 25 sobre el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención, en relación con la necesidad de la adopción de medidas temporales para lograr una igualdad sustantiva, señaló la exigencia de generar una estrategia que corrija la representación insuficiente de la mujer y una redistribución de los recursos y el poder entre el hombre y la mujer. Esta igualdad se alcanzará cuando las mujeres disfruten de derechos en proporciones casi iguales que los hombres, en que tengan los mismos niveles de ingresos y que haya igualdad en la adopción de decisiones y en la influencia política⁷³.

Este derecho constituye un mandato de optimización, por lo que en la medida en que no sea desplazado por una razón opuesta (otro principio rector en materia electoral, como lo serían el democrático o la efectividad del sufragio), el principio de paridad será la medida para garantizar la igualdad sustancial entre los géneros, tanto en las candidaturas como en la integración de los órganos de representación.

De acuerdo con el marco constitucional, es claro que contrario a lo que aduce el Partido del Trabajo, la obligación de garantizar la paridad entre los géneros para la conformación de los órganos de representación popular no se agota en la postulación de candidatos por parte de los partidos políticos, sino que el Estado se encuentra obligado a establecer medidas que cumplan con el mandato constitucional, por lo que dicho concepto de invalidez es infundado.

Cabe señalar que la implementación de estas medidas no puede ser arbitraria y que también se encuentran sujetas a un análisis de razonabilidad por parte de esta Suprema Corte.

En esta tesitura se procede al análisis de los artículos 292, fracciones I y II y 293, fracción VI, numeral 1 impugnados.

3. Elaboración de la Lista B.

El artículo 292, fracciones I y II, del código electoral local establece la forma en que se elaborarán las listas para la asignación de Diputados por el principio de representación proporcional. En concreto ambos partidos políticos impugnan la fracción II que se refiere a la Lista B.

Como se explicó al inicio del considerando, la Lista A se forma mediante una relación de trece fórmulas de candidatos a diputados: propietario y suplente del mismo género, listados en orden de prelación, alternando fórmulas de hombre y mujer de manera sucesiva.

Por su parte, la Lista B se elabora con trece fórmulas de candidatos a diputados que no lograron el triunfo en la elección por el principio de mayoría relativa del distrito en el que participaron, pero que alcanzaron a nivel distrital los mayores porcentajes de votación efectiva, respecto de otras fórmulas de su propio partido en la misma elección; y con la finalidad de garantizar la paridad de género, una vez que se determinó el primer lugar de la lista, el segundo será ocupado por la fórmula de otro género con mayor porcentaje de la votación efectiva, y se irán intercalando hasta concluir la integración.

En relación con esta lista, los partidos políticos consideran que la forma en que se integra otorga mayor peso al género que a la votación mayoritaria, por lo que se viola el derecho al voto activo y pasivo al no respetarse la voluntad popular, pues salvo los primeros candidatos, el resto no sigue un orden.

⁷³ “8. En opinión del Comité, un enfoque jurídico o programático puramente formal, no es suficiente para lograr la igualdad de facto con el hombre, que el Comité interpreta como igualdad sustantiva. Además, la Convención requiere que la mujer tenga las mismas oportunidades desde un primer momento y que disponga de un entorno que le permita conseguir la igualdad de resultados. No es suficiente garantizar a la mujer un trato idéntico al del hombre. También deben tenerse en cuenta las diferencias biológicas que hay entre la mujer y el hombre y las diferencias que la sociedad y la cultura han creado. En ciertas circunstancias será necesario que haya un trato no idéntico de mujeres y hombres para equilibrar esas diferencias. El logro del objetivo de la igualdad sustantiva también exige una estrategia eficaz encaminada a corregir la representación insuficiente de la mujer y una redistribución de los recursos y el poder entre el hombre y la mujer.

9. La igualdad de resultados es la culminación lógica de la igualdad sustantiva o de facto. Estos resultados pueden ser de carácter cuantitativo o cualitativo, es decir que pueden manifestarse en que, en diferentes campos, las mujeres disfrutaran de derechos en proporciones casi iguales que los hombres, en que tienen los mismos niveles de ingresos, en que hay igualdad en la adopción de decisiones y la influencia política y en que la mujer vive libre de actos de violencia.”

Asimismo, estiman que se genera una mayor desigualdad, pues la igualdad se producirá con listas previamente definidas, y no mediante listas sin definir

A fin de dar respuesta a dichos argumentos debe señalarse que ni en la Constitución, ni en las leyes generales se establecen reglas específicas respecto a la forma en que se deben integrarse las listas para la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional. El artículo 122 constitucional⁷⁴ únicamente señala que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará con el número de diputados electos por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal, en los términos que señalen la Constitución y el Estatuto de Gobierno.

Por su parte, el Estatuto de Gobierno en el artículo 37⁷⁵, en relación con la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, establece las bases a que se sujetará el sistema de listas a partir de las cuales se realizarán las asignaciones de diputados.

Este precepto prevé, en el mismo sentido que los artículos legales impugnados, que los partidos registrarán una Lista A con trece fórmulas de candidatas a diputados, los otros trece espacios de la lista de representación proporcional, la Lista B, serán ocupados en su momento, por las fórmulas de candidatos que surjan de la competencia en los distritos y que no hubieran obtenido el triunfo, pero hubieran alcanzado los más altos porcentajes de votación distrital. Las listas de representación proporcional se integrarán por fórmulas de candidatos compuestas cada una por un propietario y un suplente del mismo género, y se alternarán las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad hasta agotar cada lista.

El artículo 116, fracción II, párrafo tercero constitucional⁷⁶ aplicable por disposición expresa del artículo 122, apartado C, base primera, fracción III⁷⁷, únicamente señala que las legislaturas de los estados se integrarán con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional en los términos que señalen sus leyes.

⁷⁴ “**Artículo 122.** Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará con el número de diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal, en los términos que señalen esta Constitución y el Estatuto de Gobierno.

(...).”

⁷⁵ “**Artículo 37.** La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará por 40 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 26 diputados electos según el principio de representación proporcional. La demarcación de los distritos será realizada por el Instituto Nacional Electoral, conforme a lo dispuesto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

(...)

La elección de los diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas en una sola circunscripción plurinominal, se sujetará a las siguientes bases y a lo que en particular disponga la Ley:

(...)

d) El partido político que por sí solo alcance por lo menos el tres por ciento del total de la votación válida emitida, tendrá derecho a participar en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, conforme a lo siguiente:

Los partidos políticos registrarán una lista parcial de trece fórmulas de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional, lista "A". Los otros trece espacios de la lista de representación proporcional, lista "B", serán dejados en blanco para ser ocupados, en su momento, por las fórmulas de candidatos que surjan de la competencia en los distritos y que no hubieran obtenido el triunfo, pero hubieran alcanzado los más altos porcentajes de votación distrital, comparados con otras fórmulas de su propio partido para esa misma elección.

Las listas de representación proporcional se integrarán por fórmulas de candidatos compuestas cada una por un propietario y un suplente del mismo género, y se alternarán las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad hasta agotar cada lista.

En el supuesto de que alguna de las fórmulas aparezca tanto en la lista "A", como en la "B", con derecho a la asignación de una diputación de representación proporcional se le otorgará el lugar en el que esté mejor posicionada. El lugar que dicha fórmula deje vacante, será ocupado por la fórmula siguiente en el orden de prelación de la lista "A".

(...).”

⁷⁶ “**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.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

(...)

II.- El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de 11 en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

(...)

Las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por

En consecuencia, sigue siendo aplicable el criterio de este Tribunal Pleno, visible en la tesis de jurisprudencia P./J. 67/2011, de rubro: "REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN MATERIA ELECTORAL. LA REGLAMENTACIÓN DE ESE PRINCIPIO ES FACULTAD DEL LEGISLADOR ESTATAL."⁷⁸, en el sentido de que se trata de un aspecto sobre cuyo diseño las legislaturas de las entidades federativas gozan de libertad de configuración, siempre y cuando respeten el resto del ordenamiento constitucional.

Por lo que hace a la violación aducida al voto en su vertiente activa y pasiva, cabe señalar que en nuestro país se tiene un sistema mixto para la conformación de los órganos de representación, en los que deben coexistir el de mayoría relativa y el de representación proporcional.

Según ha sostenido de manera reiterada este Tribunal Pleno, como se advierte de la tesis P./J. 67/2011 citada previamente, el principio de mayoría relativa 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 el país o un Estado; mientras que la representación proporcional es el principio de asignación de curules por medio del cual se atribuye a cada partido o coalición un número de escaños proporcional al número de votos emitidos en su favor.

De acuerdo con lo anterior, en el sistema de mayoría, el valor del voto se encuentra garantizado cuando cada sufragio tiene el mismo valor y está en las mismas posibilidades de otorgar un mandato a un candidato.

En estas condiciones, es claro que con la conformación de la Lista B para la asignación de curules por el principio de representación proporcional no se viola el derecho al voto en ninguna de sus vertientes en tanto que, los ciudadanos votan por los candidatos de mayoría relativa, y en el momento en que se hace la asignación de diputaciones a quienes hayan obtenido el mayor número de sufragios, termina la elección por ese principio, sin que exista un derecho de los candidatos de mayoría perdedores a ser reacomodados o a que esto se haga en un orden determinado.

ambos principios que representen un porcentaje del total de la legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida. Esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento. Asimismo, en la integración de la legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales.

(...)"

⁷⁷ "Artículo 122. Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

C. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:

BASE PRIMERA.- Respecto a la Asamblea Legislativa:

(...)

III.- En la integración de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal invariablemente se observaran los criterios que establece el artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de esta Constitución;

(...)"

⁷⁸ "REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN MATERIA ELECTORAL. LA REGLAMENTACIÓN DE ESE PRINCIPIO ES FACULTAD DEL LEGISLADOR ESTATAL. Los artículos 52 y 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevén, en el ámbito federal, los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, los cuales tienen como antecedente relevante la reforma de 1977, conocida como "Reforma Política", mediante la cual se introdujo el sistema electoral mixto que prevalece hasta nuestros días, en tanto que el artículo 116, fracción II, constitucional establece lo conducente para los Estados. El principio de mayoría relativa 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 el país o un Estado; mientras que la representación proporcional es el principio de asignación de curules por medio del cual se atribuye a cada partido o coalición un número de escaños proporcional al número de votos emitidos en su favor. Por otra parte, los sistemas mixtos son aquellos que aplican los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, de distintas formas y en diversas proporciones. Ahora bien, la introducción del sistema electoral mixto para las entidades federativas instituye la obligación de integrar sus Legislaturas con diputados electos por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional; sin embargo, no existe obligación por parte de las Legislaturas Locales de adoptar, tanto para los Estados como para los Municipios, reglas específicas a efecto de reglamentar los aludidos principios. En consecuencia, la facultad de reglamentar el principio de representación proporcional es facultad de las Legislaturas Estatales, las que, conforme al artículo 116, fracción II, tercer párrafo, de la Constitución Federal, sólo deben considerar en su sistema ambos principios de elección, sin prever 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, pues la Constitución General de la República no establece lineamientos, sino que dispone expresamente que debe hacerse conforme a la legislación estatal** correspondiente, aunque es claro que esa libertad no puede desnaturalizar o contravenir las bases generales salvaguardadas por la Ley Suprema que garantizan la efectividad del sistema electoral mixto, aspecto que en cada caso concreto puede ser sometido a un juicio de razonabilidad."

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Décima Época; Pleno; Libro I; Tomo 1; Octubre de 2011; tesis: P./J. 67/2011 (9a.); p. 304.

Por su parte, el sistema de representación proporcional persigue otra finalidad⁷⁹; está diseñado para garantizar la pluralidad de los espacios deliberativos, permitiendo que en ellos también se encuentren representados los partidos minoritarios, en tanto que al haber alcanzado el porcentaje mínimo de apoyo de la ciudadanía para conservar su registro, abanderan una corriente de pensamiento, la cual debe ser escuchada y participar en la toma de decisiones legislativas. Sin embargo, en este sistema no se vota por personas en lo particular, sino por los partidos políticos en tanto que son éstos como entidades de interés público los que han obtenido un apoyo con base en los programas, principios e ideas que postulan.

En consecuencia, resultan infundados los argumentos tendentes a evidenciar que la elaboración alternada de la Lista B vulnera el voto activo y pasivo consagrado en el artículo 35 constitucional, pues al ser la Lista B un mecanismo para la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional, que se integra con candidatos no vencedores por el principio de mayoría relativa, no es necesario que se respeten los porcentajes de votación obtenidos por los candidatos, sino que válidamente puede privilegiarse un criterio de paridad de género, pues en este caso la voluntad ciudadana se respeta en la medida en que a cada partido le son asignadas curules atendiendo a su representatividad.

Lo mismo ocurre con el argumento de que no se trata de una lista de representación proporcional, pues se integra con candidatos perdedores de mayoría relativa, ya que como se señaló, el diseño para la elaboración de las listas de representación proporcional entra en la parcela de la libre configuración de las legislaturas, por lo que dicho aspecto no resulta inconstitucional.

Tampoco se vulneran los principios de certeza, legalidad, imparcialidad y objetividad⁸⁰, en tanto que las autoridades electorales tienen facultades expresas para la integración de las listas y los participantes en el proceso electoral las conocen con claridad; el método de integración de la lista no prevé forma alguna en que se lleven a cabo irregularidades o desviaciones que lleven a favorecer a un determinado partido; y se trata de reglas claras que en principio no dan lugar a un supuesto de aplicación conflictivo.

4. Conformación de la lista definitiva.

Desde otra perspectiva, el Partido del Trabajo impugna los artículos 292, fracciones I y II y el artículo 293, fracción VI, numeral 1, pues considera que ninguna de las cuatro posibilidades fácticas en la elaboración de la lista definitiva de asignación de curules por el principio de representación proporcional garantiza la paridad de género, ya que existen supuestos en los que por el orden en las listas A y B,

⁷⁹ **“MATERIA ELECTORAL. EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL COMO SISTEMA PARA GARANTIZAR LA PLURALIDAD EN LA INTEGRACIÓN DE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS.** El principio de representación proporcional en materia electoral se integra a un sistema compuesto por bases generales tendientes a garantizar de manera efectiva la pluralidad en la integración de los órganos legislativos, permitiendo que formen parte de ellos candidatos de los partidos minoritarios e, impidiendo, a la vez, que los partidos dominantes alcancen un alto grado de sobre-representación. Esto explica por qué, en algunos casos, se premia o estimula a las minorías y en otros se restringe a las mayorías. Por tanto, el análisis de las disposiciones que se impugnen, debe hacerse atendiendo no sólo al texto literal de cada una de ellas en lo particular, sino también al contexto de la propia norma que establece un sistema genérico con reglas diversas que deben analizarse armónicamente, pues no puede comprenderse el principio de representación proporcional atendiendo a una sola de éstas, sino en su conjunto; además, debe atenderse también a los fines y objetivos que se persiguen con el principio de representación proporcional y al valor de pluralismo político que tutela, a efecto de determinar si efectivamente la disposición combatida inmersa en su contexto normativo hace vigente ese principio conforme a las bases generales que lo tutelan.”

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Novena Época; Pleno; Tomo VIII; Noviembre de 1998; tesis: P./J. 70/98; p. 191.

⁸⁰ **“FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO.** La fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que en el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales, serán principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia. Asimismo señala que las autoridades electorales deberán gozar de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha estimado que en materia electoral el principio de **legalidad** significa la garantía formal para que los ciudadanos y las autoridades electorales actúen en estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley, de tal manera que no se emitan o desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias al margen del texto normativo; el de **imparcialidad** consiste en que en el ejercicio de sus funciones las autoridades electorales eviten irregularidades, desviaciones o la proclividad partidista; el de **objetividad** obliga a que las normas y mecanismos del proceso electoral estén diseñadas para evitar situaciones conflictivas sobre los actos previos a la jornada electoral, durante su desarrollo y en las etapas posteriores a la misma, y el de **certeza** consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades locales de modo que todos los participantes en el proceso electoral conozcan previamente con claridad y seguridad las reglas a que su propia actuación y la de las autoridades electorales están sujetas. Por su parte, los conceptos de autonomía en el funcionamiento e independencia en las decisiones de las autoridades electorales implican una garantía constitucional a favor de los ciudadanos y de los propios partidos políticos, y se refiere a aquella situación institucional que permite a las autoridades electorales emitir sus decisiones con plena imparcialidad y en estricto apego a la normatividad aplicable al caso, sin tener que acatar o someterse a indicaciones, instrucciones, sugerencias o insinuaciones provenientes de superiores jerárquicos, de otros Poderes del Estado o de personas con las que guardan alguna relación de afinidad política, social o cultural.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Novena Época; Pleno; Tomo XXII; Noviembre de 2005; tesis: P./J. 144/2005; p. 111.

podiera producirse una lista definitiva integrada por segmentos de dos o más candidatos de un mismo género, lo que tendría como consecuencia que, dependiendo del porcentaje que el partido obtenga para asignar las diputaciones de representación proporcional, obtengan curules dos personas del mismo género; o seis, siendo cuatro de un mismo género y dos de otro. Lo que se evidencia con los siguientes cuadros:

Escenario 1: tanto la Lista “A” como la “B” están encabezadas por hombres.

Lista “A” (Artículo 292, fracción I)		Lista “B” (Artículo 292, fracción I)		Lista Definitiva (Artículo 293, fracción IV, numeral 1)	
1	H (P, S)	1	H (P, S)	1	1A H (P, S)
2	M (P, S)	2	M (P, S)	2	1B H (P, S)
3	H (P, S)	3	H (P, S)	3	2A M (P, S)
4	M (P, S)	4	M (P, S)	4	2B M (P, S)
5	H (P, S)	5	H (P, S)	5	3A H (P, S)
6	M (P, S)	6	M (P, S)	6	3B H (P, S)
7	H (P, S)	7	H (P, S)	7	4A M (P, S)
8	M (P, S)	8	M (P, S)	8	4B M (P, S)
9	H (P, S)	9	H (P, S)	9	5A H (P, S)
10	M (P, S)	10	M (P, S)	10	5B H (P, S)
11	H (P, S)	11	H (P, S)	11	6A M (P, S)
12	M (P, S)	12	M (P, S)
13	H (P, S)	13	H (P, S)	26	13B H (P, S)

Escenario 2: Tanto la Lista “A” como la “B” están encabezadas por mujeres.

Lista “A” (Artículo 292, fracción I)		Lista “B” (Artículo 292, fracción I)		Lista Definitiva (Artículo 293, fracción IV, numeral 1)	
1	M (P, S)	1	M (P, S)	1	1A M (P, S)
2	H (P, S)	2	H (P, S)	2	1B M (P, S)
3	M (P, S)	3	M (P, S)	3	2A H (P, S)
4	H (P, S)	4	H (P, S)	4	2B H (P, S)
5	M (P, S)	5	M (P, S)	5	3A M (P, S)
6	H (P, S)	6	H (P, S)	6	3B M (P, S)
7	M (P, S)	7	M (P, S)	7	4A H (P, S)
8	H (P, S)	8	H (P, S)	8	4B H (P, S)
9	M (P, S)	9	M (P, S)	9	5A M (P, S)
10	H (P, S)	10	H (P, S)	10	5B M (P, S)
11	M (P, S)	11	M (P, S)	11	6A H (P, S)
12	H (P, S)	12	H (P, S)
13	M (P, S)	13	M (P, S)	26	13B M (P, S)

Del resultado de las anteriores tablas, se advierte que por lo general las combinaciones posibles en razón de género de las Listas A y B arrojan una lista definitiva que se formula atendiendo al principio de paridad, pues ordena las candidaturas alternadas por género, hasta en segmentos de dos, lo cual, para la mayoría de los casos no rompería con el principio de paridad pues si entraran diputados en números noes, de igual forma habría una representación impar; lo que a partir de los cuatro diputados se va volviendo paritario.

Sin embargo, existe la posibilidad de que dependiendo de la integración de las Listas A y B y de los porcentajes de votación del partido puedan producirse listas definitivas integradas por mayorías de un solo género, lo que rompe con el mandato constitucional al legislador de diseñar sistemas de candidaturas bajo la regla de paridad.

Así, si son asignadas seis diputaciones a un partido con Listas A y B encabezadas por hombres, se asignarían cuatro curules al género masculino y dos al femenino, rompiendo con el principio de paridad. Lo mismo sucede si las Listas A y B son encabezadas por mujeres, aunque como quedó expuesto, la experiencia indica que los partidos políticos suelen encabezar las listas con candidatos masculinos.

Lista "A" (Artículo 292, fracción I)		Lista "B" (Artículo 292, fracción I)		Lista Definitiva (Artículo 293, fracción IV, numeral 1)	
1	H (P, S)	1	H (P, S)	1	1A H (P, S)
2	M (P, S)	2	M (P, S)	2	1B H (P, S)
3	H (P, S)	3	H (P, S)	3	2A M (P, S)
4	M (P, S)	4	M (P, S)	4	2B M (P, S)
5	H (P, S)	5	H (P, S)	5	3A H (P, S)
6	M (P, S)	6	M (P, S)	6	3B H (P, S)
7	H (P, S)	7	H (P, S)	7	4A M (P, S)
8	M (P, S)	8	M (P, S)	8	4B M (P, S)
9	H (P, S)	9	H (P, S)	9	5A H (P, S)
10	M (P, S)	10	M (P, S)	10	5B H (P, S)
11	H (P, S)	11	H (P, S)	11	6A M (P, S)
12	M (P, S)	12	M (P, S)
13	H (P, S)	13	H (P, S)	26	13B H (P, S)

En este sentido, es fundado el argumento del promovente consistente en que debido a la posibilidad de que se generen en la lista definitiva segmentos de candidatos de un mismo género, sin respetar la fórmula de alternación por género, los partidos no están en posibilidades de cumplir con el mandato constitucional de paridad de género, lo cual sólo puede ocurrir materialmente si en la lista definitiva se alternaran una a una fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad hasta agotar la lista.

Este problema se produce, a juicio del partido, debido a que el legislador del Distrito Federal no modificó el sistema de integración de la lista definitiva y solamente introdujo la regla de paridad en la integración de las Listas A y B, lo cual implica una inobservancia por parte de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal del principio de paridad contenido en la fracción I segundo párrafo del artículo 41.

Lo que resulta fundado, pues de los resultados obtenidos se advierte que el diseño para la integración de la lista definitiva no cumple con el mandato constitucional de garantizar la paridad de género en las candidaturas para legisladores locales que determina la Constitución General. Si bien es cierto que las Listas A y B cumplen con dicho principio al alternar las candidaturas en razón de género, el resultado que se produce al intercalarlas empezando siempre por la Lista A puede ser contrario al principio de paridad y por lo tanto puede generar inequidad en la integración de un órgano de representación política como lo es la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

En este sentido, resulta que aún y cuando la integración de la lista definitiva por lo general produce resultados que no contradicen el principio de paridad, es muy factible la actualización de escenarios en los que las diputaciones se asignen a una mayoría de candidatos de un mismo género, lo que no garantiza el cumplimiento del mandato constitucional.

No obstante lo anterior, este Tribunal Pleno ha sostenido que cuando una norma general admite distintas interpretaciones, es factible optar por aquella que la haga compatible con los mandatos constitucionales, cuando con ello se obtenga un mejor resultado para lograr la observancia del orden dispuesto por el Constituyente y el órgano reformador de la Norma Suprema que con la declaratoria de inconstitucionalidad.⁸¹

⁸¹ **INTERPRETACIÓN CONFORME EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD, CUANDO UNA NORMA ADMITA VARIAS INTERPRETACIONES DEBE PREFERIRSE LA COMPATIBLE CON LA CONSTITUCIÓN.** La interpretación de una norma general analizada en acción de inconstitucionalidad, debe partir de la premisa de que cuenta con la presunción de constitucionalidad, lo que se traduce en que cuando una disposición legal admite más de una interpretación, debe privilegiarse la que sea conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Entonces, cuando una norma legal admite distintas interpretaciones, algunas de las cuales podrían conducir a declarar su oposición con la Ley Suprema, siempre que sea posible, la Suprema Corte de Justicia de la Nación optará por acoger aquella que haga a la norma impugnada compatible con la Constitución, es decir, adoptará el método de interpretación conforme a ésta que conduce a la declaración de validez constitucional de la norma impugnada, y tiene como objetivo evitar, en abstracto, la inconstitucionalidad de una norma; sin embargo, no debe perderse de vista que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control que tiene como una de sus finalidades preservar la unidad del orden jurídico nacional, a partir del parámetro constitucional; como tampoco debe soslayarse que tal unidad se preserva tanto con la declaración de invalidez de la disposición legal impugnada, como con el reconocimiento de validez constitucional de la norma legal impugnada, a partir de su

En el caso, existe una interpretación plausible de los artículos 292, fracciones I y II y el artículo 293, fracción VI, numeral 1, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, que genera un sistema compatible con el principio de paridad de género.

Dicha interpretación consiste en que para la integración de la Lista B, el primer lugar debe corresponder a la fórmula de género distinto al que encabece la Lista A y que haya obtenido el porcentaje mayor de votación efectiva, el segundo lugar será ocupado por la fórmula del otro género con mayor porcentaje de la votación efectiva, y sucesivamente se irán intercalando de esta manera hasta concluir la integración de esta lista.

Con esta interpretación se garantiza la paridad de género en la asignación de escaños de representación proporcional en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, respetando a la vez el modelo de listas producto del ejercicio de las atribuciones del legislador local, lo que hace preferible esta alternativa frente a una declaratoria de invalidez, máxime que el proceso electoral está próximo a iniciar.

Por lo anterior, se reconoce la validez de los artículos 292, fracciones I y II y el artículo 293, fracción VI, numeral 1, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, en términos de la interpretación conforme contenida en el presente fallo.

DÉCIMOTERCERO. Regulación de la colocación de propaganda electoral en bienes en los que se hayan otorgado permisos administrativos temporales revocables.

El Partido Verde Ecologista de México impugna el artículo 316 Bis del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal⁸². Dicho precepto, en su primer párrafo, establece el derecho de los partidos políticos y los candidatos independientes, durante el periodo de campañas, a colocar propaganda electoral de forma gratuita en el cincuenta por ciento (50%) de los bienes en los que se hayan otorgado permisos administrativos temporales revocables. El Apartado B, primer párrafo, fracciones I y II establece las reglas de distribución de esos espacios, previendo que un treinta por ciento (30%) se asignará a los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento (70%) restante se distribuirá de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados a la Asamblea Legislativa inmediata anterior. Finalmente, el Apartado C prohíbe a los partidos políticos, candidatos, candidatos independientes, alianzas, y coaliciones contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, más espacios en permisos administrativos temporales revocables de los que le correspondan conforme a la distribución señalada.

En contra de dicho sistema, el promovente hace valer diversos argumentos de los que se advierten las siguientes cuestiones efectivamente planteadas:

interpretación conforme a la Ley Suprema, ya que aun cuando los resultados pueden ser diametralmente diferentes, en ambos casos prevalecen los contenidos de la Constitución. En consecuencia, el hecho de que tanto en el caso de declarar la invalidez de una norma legal, como en el de interpretarla conforme a la Constitución, con el propósito de reconocer su validez, tengan como finalidad salvaguardar la unidad del orden jurídico nacional a partir del respeto y observancia de las disposiciones de la Ley Suprema, este Tribunal Constitucional en todos los casos en que se cuestiona la constitucionalidad de una disposición legal, debe hacer un juicio razonable a partir de un ejercicio de ponderación para verificar el peso de los fundamentos que pudieran motivar la declaración de invalidez de una norma, por ser contraria u opuesta a un postulado constitucional, frente al peso derivado de que la disposición cuestionada es producto del ejercicio de las atribuciones del legislador y que puede ser objeto de una interpretación que la haga acorde con los contenidos de la Ley Suprema, debiendo prevalecer el que otorgue un mejor resultado para lograr la observancia del orden dispuesto por el Constituyente y el órgano reformador de la Norma Suprema.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Novena Época; Pleno; Tomo XXVII; Febrero de 2008; tesis: P. IV/2008; p. 1343.

⁸² “**Artículo 316 Bis.** Los partidos políticos y los candidatos independientes durante el periodo de campañas, tendrán el derecho a la colocación de propaganda electoral de forma gratuita en el cincuenta por ciento de los bienes en los que se hayan otorgado Permisos Administrativos Temporales Revocables; para lo cual se estará a lo siguiente:

(...)

Apartado B. La distribución de la propaganda electoral de los partidos políticos y, en su caso, de los candidatos independientes que se coloque en los Permisos Administrativos Temporales Revocables se distribuirá entre los mismos conforme a lo siguiente:

I. El treinta por ciento por ciento (sic) se distribuirá entre los Partidos Políticos en forma igualitaria, de las cuales, hasta una de ellas podrá ser asignada a los candidatos independientes en su conjunto y;

II. El setenta por ciento restante se distribuirá de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados a la Asamblea Legislativa inmediata anterior;

(...)

Apartado C. En ningún momento los partidos políticos, candidatos, candidatos independientes, alianzas, coaliciones podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, más espacios en Permisos Administrativos Temporales Revocables de los que le correspondan, conforme a la distribución señalada en los acuerdos celebrados por el Consejo General y las autoridades administrativas.

(...).”

1) Las limitaciones que el precepto impugnado impone a la propaganda en bienes en los que se hayan concedido permisos administrativos temporales revocables no están previstas en la Constitución General; para que el legislador del Distrito Federal pudiera establecer estas limitaciones, tendría que estar expresamente autorizado, tal como ocurre tratándose de las prerrogativas de financiamiento público y radio y televisión, las cuales están acotadas desde la Norma Fundamental. Tampoco de la Ley General de Procedimientos e Instituciones Electorales, la Ley General de Partidos, ni de la Ley de Publicidad Exterior para el Distrito Federal se advierte prohibición alguna para contratar propaganda en bienes sujetos a permisos administrativos temporales revocables, por lo que la Asamblea no podía legislar en tal sentido.

2) Los permisos administrativos temporales no revocables son otorgados por vía administrativa y no por vía legislativa, por lo que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal no puede imponer sesgos determinantes a las autoridades ejecutivas como lo hace la norma impugnada, dado que esa labor corresponde a las autoridades de la administración pública, o en su defecto, a las que emiten actos materialmente administrativos.

3) La distribución de los espacios para propaganda en los bienes en los que se hayan otorgado permisos administrativos temporales revocables es inequitativa pues beneficia a los partidos mayoritarios. Tal distribución no se justifica, ya que no existe un fundamento expreso para que en esta materia se adopten parámetros similares a los lineamientos constitucionales para la distribución del financiamiento público.

4) Las restricciones a la propaganda en bienes con permisos administrativos temporales revocable son violatorias de la libertad de expresión.

Los argumentos identificados como 1) y 2) lo que cuestionan es la competencia de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para regular la propaganda electoral, por lo que se analizarán en conjunto; posteriormente se estudiará el relativo a la falta de equidad del modelo; y, por último el consistente en la violación a la libertad de expresión.

Competencia.

Los argumentos sobre la falta de competencia legislativa se formulan en dos vertientes. Por un lado, se pone en duda la facultad de la Asamblea Legislativa para imponer modalidades al uso y explotación de los permisos administrativos temporales revocables cuyo otorgamiento, se aduce, compete a la administración pública local. Por otro lado, se argumenta que dicho órgano legislativo no puede establecer restricciones a la propaganda distintas a las previstas por la Constitución y las leyes generales.

Tales planteamientos son infundados.

La pregunta que debe resolver este Tribunal Pleno es si la Asamblea Legislativa está facultada para regular la propaganda electoral que se difunda en espacios publicitarios con permisos administrativos temporales revocables.

Dichos permisos están regulados en la Ley del Régimen Patrimonial del Servicio Público del Distrito Federal y en la Ley de Publicidad Exterior para el Distrito Federal. El artículo 105 de la Ley del Régimen Patrimonial del Servicio Público del Distrito Federal define al Permiso Administrativo Temporal Revocable como el acto administrativo en virtud del cual la Administración otorga a una persona física o moral el uso de bienes inmuebles propiedad del Distrito Federal, ya sean del dominio público y privado. Por su parte, el artículo 3, fracción XXIX, de la Ley de Publicidad Exterior del Distrito Federal regula específicamente los permisos administrativos temporales revocables destinados a la comercialización de propaganda e información. De dicha ley destaca el artículo 61, fracción V, que dispone que es obligación de los permisionarios cumplir con las disposiciones del permiso y demás ordenamientos aplicables, así como el artículo 21, el cual indica que la instalación de propaganda electoral se regirá por las disposiciones de las leyes electorales.

Estas leyes tienen como base constitucional el artículo 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso j) de la Constitución, el cual prevé la facultad de la Asamblea Legislativa para legislar sobre la explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal, entre otras materias. Dicha facultad no está sujeta a alguna norma de conducta acerca del uso de la competencia. Es decir, no existe una obligación o prohibición para ejercerla y, por tanto, hay un amplio margen para dictar la regulación. Obviamente su ejercicio está limitado por los derechos fundamentales y debe ejercerse sin interferir con las competencias de otras autoridades.

Por tanto, en uso de esta competencia la Asamblea Legislativa está facultada para normar todo lo relativo a los permisos administrativos temporales revocables, establecer los requisitos para su otorgamiento, su vigencia, las obligaciones de los permisionarios, restricciones del uso y aprovechamiento de los bienes, etc. Además, esta regulación la puede llevar a cabo en la Ley de Publicidad Exterior del Distrito Federal o en cualquier otro ordenamiento que expida, pues no existe disposición constitucional ni del Estatuto de Gobierno que le obligue a hacerlo en un determinado ordenamiento.

Una vez precisado que la Asamblea Legislativa puede legislar con toda amplitud en materia de uso y aprovechamiento de bienes del patrimonio del Distrito Federal, lo que incluye todo lo relativo al otorgamiento de permisos administrativos temporales revocables destinados a la comercialización de propaganda e información, debe determinarse si el legislador local está facultado para regular el uso que se dé a esos espacios para la difusión concretamente de propaganda electoral, por lo que es necesario sentar el ámbito constitucional de competencias para la Federación y las entidades en esa materia.

Mediante reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, se modificó el sistema competencial en materia electoral a fin de establecer un régimen de concurrencia legislativa, que tiene como base la competencia otorgada al Congreso de la Unión para la emisión de leyes generales en materias de partidos políticos, organismos electorales y procesos electorales, en los siguientes términos:

“Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

(...)

XXIX-U. Para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases previstas en esta Constitución.”

XXX.

(...).”

En este sentido, cuando el artículo 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso f) de la Norma Fundamental prevé la facultad de la Asamblea Legislativa para expedir las disposiciones que garanticen en el Distrito Federal elecciones libres y auténticas, mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno, las cuales cumplirán los principios y reglas establecidos en los incisos b) al o) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución, debe entenderse que esa facultad está sujeta, además, a lo que dispongan las leyes generales que emita el Congreso de la Unión.

Ahora bien, en el artículo Segundo Transitorio del Decreto de reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, el Órgano Reformador ordenó al Congreso de la Unión los contenidos mínimos de las leyes generales, estableciendo en algunos casos la obligación de uniformar el sistema a nivel nacional, como en el tema coaliciones, y en otros, únicamente generando la obligación de desarrollar las reglas aplicables, como en materia de financiamiento. En materia de propaganda electoral dicho precepto establece:

“SEGUNDO.- El Congreso de la Unión deberá expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de esta Constitución, a más tardar el 30 de abril de 2014. Dichas normas establecerán, al menos, lo siguiente:

(...)

II. La ley general que regule los procedimientos electorales:

(...)

g) La regulación de la propaganda electoral, debiendo establecer que los artículos promocionales utilitarios sólo podrán ser elaborados con material textil;

(...).”

Como se advierte, tratándose de propaganda, el precepto transitorio da libertad al Congreso de la Unión para regular la materia sin una instrucción de generar un sistema nacional uniforme, constrictándolo únicamente a emitir la regulación respectiva en la que se prevea qué material deberá ser usado para los artículos promocionales utilitarios.

En este marco, atendiendo a que la materia electoral es concurrente, para identificar la existencia de una competencia local en materia de propaganda electoral debe acudir, en primer lugar, a las bases establecidas en la Constitución y, en segundo lugar, a las leyes generales; en el caso concreto, a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, a fin de determinar el ámbito competencial de cada uno de los niveles de gobierno.

El artículo 41 constitucional, en su fracción III, regula con detalle las prerrogativas de acceso a radio y televisión, tanto para los partidos políticos nacionales como los de registro local; establece la prohibición absoluta de contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos; prevé que en la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas; y establece límites a la difusión de propaganda gubernamental en consonancia con lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución General.

Por su parte, el artículo 116, aplicable al Distrito Federal por remisión expresa del artículo 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso f) del propio texto fundamental⁸³, que establece de manera directa las obligaciones de las entidades federativas al regular sobre la materia electoral, no contiene disposición alguna referida a la propaganda electoral que condicione previamente el contenido de la ley general.

Frente a este marco constitucional, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de acuerdo con su naturaleza, establece por una parte, reglas de aplicación general tanto para la Federación, como para las entidades y, por otra, reglas aplicables sólo a la Federación.

En el Libro Quinto, Título Primero, se contienen las Reglas Generales para los Procesos Electorales Federales y Locales, las cuales desarrollan los contenidos que aplicarán de manera uniforme para ambos tipos de elecciones. En particular, el Capítulo II, que comprende los artículos 209 a 212, regula la propaganda electoral, en los siguientes términos:

“CAPÍTULO II

De la Propaganda Electoral

Artículo 209.

1. Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales, y hasta la conclusión de las jornadas comiciales, 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.
2. Toda la propaganda electoral impresa deberá ser reciclable, fabricada con materiales biodegradables que no contengan sustancias tóxicas o nocivas para la salud o el medio ambiente. Los partidos políticos y candidatos independientes deberán presentar un plan de reciclaje de la propaganda que utilizarán durante su campaña.
3. Para efectos de esta Ley se entenderá por artículos promocionales utilitarios aquellos que contengan imágenes, signos, emblemas y expresiones que tengan por objeto difundir la imagen y propuestas del partido político, coalición o candidato que lo distribuye.
4. Los artículos promocionales utilitarios sólo podrán ser elaborados con material textil.
5. La entrega de cualquier tipo de material que contenga propaganda política o electoral de partidos, coaliciones o candidatos, en el que se oferte o entregue algún beneficio directo, indirecto, mediato o inmediato, en especie o efectivo, a través de cualquier sistema que implique la entrega de un bien o servicio, ya sea por sí o interpósita persona está estrictamente prohibida a los partidos, candidatos, sus equipos de campaña o cualquier persona. Dichas conductas serán sancionadas de conformidad con esta Ley y se presumirá como indicio de presión al elector para obtener su voto.
6. El partido político, candidato registrado o simpatizante que viole lo dispuesto en este artículo, será sancionado en los términos previstos en la presente Ley.

Artículo 210.

1. La distribución o colocación de la propaganda electoral deberá respetar los tiempos legales que se establezcan para cada caso, su retiro o fin de su distribución deberá efectuarse tres días antes de la jornada electoral.
2. En el caso de la propaganda colocada en vía pública, deberá retirarse durante los siete días posteriores a la conclusión de la jornada electoral.
3. La omisión en el retiro o fin de distribución de la propaganda, serán sancionados conforme a esta Ley.

Artículo 211.

1. Para los efectos de este Capítulo, se entenderá por propaganda de precampaña al conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante el periodo de precampaña difunden los precandidatos con el propósito de dar a conocer sus propuestas y obtener la candidatura a un cargo de elección popular.
2. Durante las precampañas sólo se podrán utilizar artículos utilitarios textiles.

⁸³ “**Artículo 122.** Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

(...)

BASE PRIMERA.- Respecto a la Asamblea Legislativa:

(...)

V.- La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

(...)

f) **Expedir las disposiciones que** garanticen en el Distrito Federal elecciones libres y auténticas, mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno, las cuales **cumplirán los principios y reglas establecidos en los incisos b) al o) de la fracción IV del artículo 116 de esta Constitución**, para lo cual las referencias que los incisos j) al m) hacen a gobernador, diputados locales y ayuntamientos se asumirán, respectivamente, para Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y Jefes Delegacionales;

(...).”

3. La propaganda de precampaña deberá señalar de manera expresa, por medios gráficos y auditivos, la calidad de precandidato de quien es promovido.

Artículo 212.

1. Los partidos políticos, precandidatos y simpatizantes están obligados a retirar su propaganda electoral de precampaña para su reciclaje, por lo menos tres días antes al inicio del registro de candidatos de la elección de que se trate. De no retirarse, el Instituto o los Organismos Públicos Locales tomarán las medidas necesarias para su retiro con cargo a la ministración del financiamiento público que corresponda al partido, además de la imposición de la sanción que al respecto establezca esta Ley.”

A juicio de este Pleno, al no existir un mandato constitucional de uniformidad, los preceptos anteriores no agotan la regulación en materia de propaganda electoral, sino que constituyen una regulación mínima a partir de la cual las entidades federativas pueden desarrollar su propia normatividad, por lo que en uso de su competencia para legislar en materia de elecciones y campañas electorales, la Asamblea Legislativa tiene facultad para darse sus propias reglas sobre propaganda electoral⁸⁴.

Cabe apuntar que este Alto Tribunal, con motivo de la reforma constitucional en materia electoral de dos mil siete, emitió jurisprudencia en el sentido de que era válido el desarrollo normativo, tanto federal como local de los principios relativos a la propaganda electoral, la cual se reproduce a continuación:

“PROPAGANDA ELECTORAL. ES VÁLIDO QUE LAS CONSTITUCIONES Y LEYES LOCALES DESARROLLEN LOS PRINCIPIOS PREVISTOS SOBRE DICHA MATERIA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. La Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que es válido el desarrollo normativo, tanto federal como local, de la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia electoral, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2007, en la parte dirigida a la racionalización de la propaganda electoral, estableciendo un balance entre libertad de expresión y principios de equidad y certeza en dicha materia, de ahí que sea inexacto que toda nueva regulación y desarrollo de la propaganda electoral sea inconstitucional por el mero hecho de ser diversa y/o novedosa con respecto al contenido de la Ley Suprema. Esto es, una de las funciones principales de las Constituciones y leyes locales es desarrollar y pormenorizar los contenidos ordenados sintéticamente en la Constitución de la República, generando normas de mayor densidad regulativa que lo previsto en el Texto Básico. En ese sentido, si se tiene en cuenta que tanto las Constituciones locales como las leyes están válidamente autorizadas para establecer requisitos más puntuales sobre la propaganda electoral, en caso de que ello tienda a regular de una manera más completa, cierta y clara las finalidades perseguidas a través de la reforma constitucional indicada, es indudable que no transgreden lo establecido en la propia Constitución las normas locales que en la materia no se encuentren reflejadas y contenidas en ésta.”⁸⁵

Aunque el marco constitucional ha variado substancialmente, dado que la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales no contiene una regulación definitiva de la propaganda electoral, sino únicamente reglas mínimas aplicables, este Pleno sigue sosteniendo el criterio de la mencionada jurisprudencia.

En este sentido, contrariamente a lo que sostiene el partido promovente, la Asamblea Legislativa no requería de una norma expresa en la Constitución ni en ningún otro ordenamiento para establecer una regulación como ésta.

Esto es así, máxime que conforme al sistema diseñado por la Asamblea Legislativa, el otorgamiento a título gratuito de espacios publicitarios en bienes sujetos a permisos administrativos temporales revocables, constituye una prerrogativa a favor de los partidos políticos.

A este respecto, cabe hacer notar el establecimiento de las prerrogativas de los partidos políticos y candidatos es de configuración legal, en términos del artículo 41, párrafo segundo, base I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el cual dispone que los partidos políticos son entidades de interés público, y que la ley determinará, entre otros aspectos, los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden.

Sobre este particular, la Ley General de Partidos Políticos en su artículo 23, apartado 1, inciso c) prevé como derechos de los partidos políticos en general, acceder a las prerrogativas y recibir el financiamiento público, en los términos del artículo 41 de la Constitución, la propia ley general y demás leyes federales o locales aplicables, previendo incluso la posibilidad de que las entidades federativas puedan otorgar financiamiento local a los partidos políticos nacionales que participen en las elecciones locales de la entidad. Asimismo, en el inciso I del apartado 1, se señala como derechos de los partidos políticos los demás que les otorguen la Constitución y las leyes.

⁸⁴ Al respecto véase la jurisprudencia de rubro: “**LEYES LOCALES EN MATERIAS CONCURRENTES. EN ELLAS SE PUEDEN AUMENTAR LAS PROHIBICIONES O LOS DEBERES IMPUESTOS POR LAS LEYES GENERALES.**”

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Novena Época; Pleno; Tomo XXXI; Febrero de 2010; tesis: P./J. 5/2010; p. 2322.

⁸⁵ “**PROPAGANDA ELECTORAL. ES VÁLIDO QUE LAS CONSTITUCIONES Y LEYES LOCALES DESARROLLEN LOS PRINCIPIOS PREVISTOS SOBRE DICHA MATERIA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**”

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Novena Época; Pleno; Tomo XXX; Julio de 2009; tesis: P./J. 61/2009; p. 1451.

Por su parte, el artículo 26 de dicha ley general señala como prerrogativas de los partidos políticos: 1) el acceso a radio y televisión; 2) el financiamiento público; 3) gozar del régimen fiscal que prevean las leyes; y, 4) usar las franquicias postales y telegráficas necesarias para el cumplimiento de sus funciones. Para efectos de la regulación del acceso a radio y televisión, el artículo 49 de la propia Ley General de Partidos remite a lo dispuesto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, mientras que para efectos del financiamiento público, los artículos 50 a 52 establecen una regulación uniforme para los partidos políticos nacionales y locales. En cambio, respecto del régimen fiscal y las franquicias telegráficas, la ley general, en sus artículos 66 a 71, regula únicamente el uso de dichas prerrogativas para los partidos políticos nacionales, lo que implica que, tratándose de otras prerrogativas, la ley general no contiene una regulación uniforme a nivel nacional, sino que queda en manos de las entidades federativas establecer prerrogativas adicionales a las que específicamente regula la legislación general.

Tratándose del Distrito Federal, dicha competencia legislativa corresponde a la Asamblea Legislativa de conformidad con lo dispuesto en el artículo 122, apartado C, Base Primera, fracción V, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siempre y cuando no se contravengan las bases de la Constitución y de las leyes generales en la materia.

b) Equidad.

El partido accionante considera que las reglas de distribución de los espacios sujetos a permisos administrativos temporales revocables para la colocación gratuita de propaganda electoral elimina la equidad en la contienda electoral en tanto favorece al partido mayoritario y que no hay razón para que la distribución se haga conforme a los porcentajes establecidos para la distribución del financiamiento público o los tiempos en radio y televisión.

Tal planteamiento es infundado.

En primer lugar, este Tribunal Pleno considera necesario precisar que las legislaturas estatales en su libertad de establecer prerrogativas para los partidos políticos están vinculadas por el principio de equidad emanado de los artículos 41, fracción II y 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos conforme al cual se garantiza que las condiciones materiales y jurídicas en la contienda electoral no favorezcan a alguno de los participantes.

Por tanto, si en uso de su facultad para establecer prerrogativas para los partidos políticos que participen en elecciones locales la Asamblea Legislativa del Distrito Federal estimó conveniente darles acceso gratuito a espacios publicitarios en bienes con permisos administrativos temporales revocables, ello debe hacerse necesariamente en condiciones de equidad para los partidos contendientes.

En el caso que nos ocupa, el legislador local dispuso, por un lado, que el treinta por ciento (30%) de los espacios publicitarios disponibles en bienes con permisos administrativos temporales revocables se distribuirá entre los partidos políticos en partes iguales, de las cuales, hasta una de ellas podrá ser asignada a los candidatos independientes en su conjunto y, por el otro, que el setenta por ciento (70%) restante se distribuirá de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados a la Asamblea Legislativa inmediata anterior.

Dicha distribución resulta razonable y, por ende, constitucional, pues por un lado garantiza que los partidos políticos tengan acceso a la prerrogativa, para lo cual deben recibir un porcentaje de los espacios para propaganda electoral de manera igualitaria, y, por otro lado, la norma reconoce que los partidos políticos se diferencian por el grado de representatividad que tengan entre los ciudadanos votantes. De esta forma, resulta válido que un porcentaje de los elementos a distribuir se haga de manera igualitaria, y el porcentaje restante se haga atendiendo a la representatividad de los partidos políticos.

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 los elementos para realizar sus actividades; 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.⁸⁶

Incluso, el hecho de que los porcentajes en los que se distribuyen los espacios publicitarios en cuestión sean los mismos que la Constitución, la Ley General de Partidos Políticos y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales prevén para la distribución del financiamiento público y de los tiempos de radio y televisión, es decir, un treinta por ciento (30%) para repartir de manera igualitaria y un setenta por ciento (70%) atendiendo a su representatividad, es un indicio de su razonabilidad.

Por las razones anteriores, resulta procedente reconocer la constitucionalidad del apartado B, fracciones I y II del artículo 316 Bis del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal.

c) Libertad de expresión.

⁸⁶ Acción de inconstitucionalidad 8/2000, foja 164. Acción de Inconstitucionalidad 14/2000 y acumuladas, p. 324.

Los restantes argumentos del Partido Verde Ecologista de México se enfocan a sostener que la regulación de la propaganda electoral en los bienes con permisos administrativos temporales revocables, concretamente la prohibición de contratar espacios adicionales a los que son asignados en términos del apartado B del precepto impugnado, es violatoria de la libertad de expresión.

Tales argumentos son infundados.

En primer lugar, hay que apuntar que los partidos políticos como entidades de interés público cuyo fin es promover la participación del pueblo en la vida democrática, tienen establecidos a su favor una serie de derechos que permiten la realización de ese fin, entre ellos, el de la libertad de expresión. Este Pleno ha establecido que la expresión y la difusión de ideas son parte de los derechos de los partidos políticos como personas jurídicas, en tanto se relacionan con las razones que justifican su existencia misma. Específicamente, del artículo 41 constitucional deriva el derecho de los partidos políticos a promoverse, difundir mensajes, ideas y, en general, a ejercer su libertad de expresión a efecto de hacer posible sus fines constitucionales⁸⁷.

Ahora bien, de los propios artículos 6° y 41, fracción III de la Constitución General se advierte que el derecho de los partidos políticos a difundir propaganda electoral, no es un derecho absoluto, sino que se encuentra sujeto a limitaciones que garantizan la vigencia y consolidación del sistema democrático, pues existen diversos derechos fundamentales y principios constitucionales que podrían afectarse si aquél fuera ejercido sin freno alguno.

Por tanto, la constitucionalidad de las restricciones a la libertad de expresión de los partidos políticos depende de que superen un escrutinio estricto de proporcionalidad⁸⁸, esto es, que las medidas respectivas estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo, que se ajusten estrechamente al fin buscado y que sean las que restrinjan en menor escala el derecho protegido⁸⁹.

En el caso, se advierte que el precepto impugnado constituye una limitación o modalidad a la libertad de expresión, porque prohíbe a los contendientes la contratación de espacios para propaganda electoral en bienes patrimonio del Distrito Federal con permisos administrativos temporales no revocables, adicionales a los que les son asignados por la propia norma, por lo que dicha medida debe someterse al test de proporcionalidad mencionado.

Finalidad constitucional imperiosa.

Las autoridades emisora y promulgadora de la norma proponen ante este Alto Tribunal que la finalidad de la medida combatida consiste en lograr condiciones de equidad en la contienda y fomentar “que el proceso electoral no se dé en una situación de ventaja publicitaria sobre los demás partidos contendientes”.

Dicha finalidad, en el contexto de nuestro diseño constitucional, satisface el requisito de ser imperiosa. Como lo dijo este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 56/2008, en sesión de cuatro de marzo de dos mil ocho, y se reiteró en precedentes posteriores⁹⁰, a partir de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis, las condiciones de la competencia electoral experimentaron un cambio radical a favor de la equidad y la transparencia; tendencia que se consolidó con la reforma constitucional de trece de noviembre de dos mil trece, que fijó las normas aplicables para el uso por los partidos de los medios de comunicación social.

Más aún, la finalidad de generar condiciones de equidad para quienes participan en una contienda electoral, no sólo satisface la necesidad de asegurar elecciones libres y auténticas, sino que se trata también de una finalidad imperativa a la luz de la dimensión social, la libertad de expresión, pues el nivelar el campo de juego en el ámbito de la difusión del discurso político mediante reglas que impidan que unas voces se vean avasalladas por otras, y protejan la integridad del debate político, permite a los votantes tomar una decisión plenamente informada que es uno de los valores que subyacen a la libertad de expresión.

Adecuación estrecha entre la medida y la finalidad imperiosa

La medida impugnada está específicamente diseñada para alcanzar la finalidad imperiosa que se persigue.

⁸⁷ Acción de inconstitucionalidad 45/2006, fojas 108 y 109. Acción de inconstitucionalidad 61/2008, fojas 596 y 597. Acción de inconstitucionalidad 125/2008.

⁸⁸ Acción de inconstitucionalidad 61/2008, fojas 596 y 597.

⁸⁹ Al respecto véase la tesis de rubro: “**CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL TEST DE ESCRUTINIO ESTRICTO.**”

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Décima Época; Primera Sala; Libro XIX; Tomo 1; Abril de 2013; tesis: 1a CI/2013 (10a); p. 958.

⁹⁰ Acción de inconstitucionalidad 2/2011.

El núcleo de la medida consiste en dar acceso gratuito a los partidos políticos a un cincuenta por ciento (50%) de los espacios publicitarios en bienes con permisos administrativos temporales revocables. Por un lado, ello garantiza la disponibilidad de espacios para todos los contendientes y, por otro lado, los coloca en condiciones de igualdad desde el punto de vista de los recursos financieros para acceder a los espacios.

Otro elemento central de la medida son los criterios de distribución. Como ya se dijo en relación con la violación al principio de equidad, el sistema de distribución del artículo 316 Bis por una parte, asegura un acceso igualitario a los espacios publicitarios y, por otra, refleja la fuerza electoral de cada partido, lo que incluso da cabida a que se tome en cuenta su mayor financiamiento público.

Adicionalmente, este Pleno advierte que la medida contempla un proceso transparente, que incluye la obligación de crear un listado de los bienes en los que podrá colocarse la propaganda electoral y una asignación de los espacios publicitarios mediante sorteo, y en esta medida cumple eficazmente con el objetivo de lograr un sistema equitativo de acceso a la propaganda electoral para todos los partidos políticos en el Distrito Federal.

3. Medida menos restrictiva

Este Tribunal Pleno encuentra que no existían medidas menos restrictivas para dar efectividad a la finalidad constitucionalmente imperativa que persigue la medida impugnada.

La prohibición de adquirir más espacios en permisos administrativos temporales revocables de los que les correspondan a los contendientes y la prohibición a terceras personas de contratar espacios para la colocación de propaganda electoral dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos es una medida necesaria para dar efectividad al sistema de distribución de espacios diseñado por el legislador con el fin de propiciar un terreno de juego equitativo para los contendientes.

De permitirse la libre contratación de propaganda electoral en el otro cincuenta por ciento (50%) de espacios sujetos a permisos administrativos temporales revocables, entrarían en juego los factores de distorsión que se pretendieron eliminar con la medida y se correría el riesgo de que los ciudadanos no tuvieran un acceso a los mensajes e ideas difundidos por los distintos participantes en las condiciones de pluralidad que el legislador previó.

En este aspecto es importante precisar que la prohibición para contratar o adquirir sólo es aplicable para el periodo de campañas electorales. En efecto, si bien el Apartado C señala que “en ningún momento” los partidos políticos pueden contratar y adquirir más espacios en permisos administrativos temporales revocables, el primer párrafo del artículo 316 Bis del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Distrito Federal se refiere al “periodo de campaña”, por lo que el Apartado C debe ser interpretado sistemáticamente a luz de lo que dispone este primer párrafo. De esta manera, la porción normativa “en ningún momento” debe entenderse como “en ningún momento dentro del periodo de la campaña electoral”.

En las relatadas condiciones, al tratarse de una medida que persigue una finalidad constitucional imperativa, cuyo diseño se adecua estrechamente a dicha finalidad y restringe en la menor medida posible el derecho a la libertad de expresión, debe reconocerse la validez del artículo 316 Bis del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal.

Por otra parte, cabe señalar que en sesión de veintinueve de septiembre de dos mil catorce los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Silva Meza, votaron en el sentido de que debía invalidarse la porción normativa del artículo 316 Bis, Apartado C, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal que se refiere a coaliciones, por ser incompetente la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para legislar en esa materia. No obstante, al no haberse alcanzado la mayoría calificada, de acuerdo con los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional procede desestimar la acción, únicamente en este aspecto.

DÉCIMO CUARTO. Colocación de propaganda electoral en elementos del equipamiento urbano.

El Partido Revolucionario Institucional combate el artículo 318 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal⁹¹, por considerar que es contrario a los principios de igualdad en la contienda electoral, certeza, jerarquía normativa y seguridad jurídica.

⁹¹ “**Artículo 318.** Los Partidos Políticos, Coaliciones y Candidatos, previo convenio con la autoridad correspondiente, colocarán propaganda electoral observando las reglas siguientes:

I. **Podrá colgarse en elementos del equipamiento urbano, bastidores y mamparas siempre que no se dañe el equipamiento, se impida la visibilidad de conductores de vehículos, se impida la circulación de peatones, o ponga en riesgo la integridad física de las personas;**

II. Podrá colgarse, adherirse o pegarse en inmuebles de propiedad privada, siempre que medie permiso escrito del propietario al Partido Político o candidato, mismo que se registrará ante el Consejo Distrital correspondiente;

El artículo impugnado permite que los partidos políticos, coaliciones y candidatos, previos convenios con la autoridad correspondiente, cuelguen propaganda electoral en elementos del equipamiento urbano, bastidores y mamparas, siempre que no se dañe el equipamiento, se impida la visibilidad en conductores de vehículos, se impida la circulación de peatones, o ponga en riesgo la integridad física de las personas.

El promovente aduce que esta norma es incompatible con el artículo 250, numeral 1, fracción a) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual establece que no podrá colgarse propaganda electoral en elementos del equipamiento urbano, por lo que toda vez que ésta es una ley marco, el resto de las leyes locales deben apegarse a dicha norma, obedeciendo a los principios de jerarquía normativa y de concurrencia de los tres órdenes de gobierno en términos de los artículos 41, fracción V y 73, fracciones XXI, inciso a) y XXIX-U de la Constitución General.

Asimismo, señala que no es óbice a lo anterior que el artículo 224 de la citada Ley General establezca que las disposiciones del título correspondiente son aplicables sólo a los procesos electorales federales, pues lo que se controvierte es que la ley local contraviene principios que se encuentran regulados en una ley general.

Como quedó asentado en el considerando precedente, en materia de propaganda, el marco constitucional únicamente constriñe al legislador federal a emitir la regulación de la propaganda, sin una instrucción de generar un sistema nacional uniforme, salvo en cuanto al material que deberá ser usado para los artículos promocionales utilitarios.

Por tanto, a fin de verificar si el Distrito Federal se encontraba vinculado a regular en los mismos términos que los previstos en la Ley General, es necesario analizar el ámbito de vigencia espacial del artículo 250 referido por el partido accionante.

Los procesos electorales, se encuentran regulados en el Libro Quinto, en cuyo Título Primero, se contienen las Reglas Generales para los Procesos Electorales Federales y Locales. Así, en los capítulos que integran dicho Título se desarrollan los contenidos que aplicarán de manera uniforme para ambos tipos de elecciones (capítulos I-XI, artículos 207-223), por lo que respecto de esas disposiciones, no podría haber normas locales en contrario.

Por su parte, el Título Segundo del propio libro de manera específica se refiere a los Actos Preparatorios de la Elección Federal, siendo en este título en el que se ubica el artículo 250, numeral 1, inciso a) de la Ley General que se estima contravenida, por lo que, resulta aplicable sólo a la elección federal.

III. Podrá colgarse en los lugares de uso común que determinen los Consejos Distritales, de conformidad con los criterios que emita el Consejo General, previo acuerdo con las autoridades correspondientes;

IV. No podrá adherirse, pintarse o pegarse en elementos carretero o ferroviario, ni en accidentes geográficos cualquiera que sea su régimen jurídico; y

V. No podrá colgarse, fijarse, pintarse o pegarse en monumentos históricos, arqueológicos, artísticos, construcciones de valor cultural, en árboles o arbustos, ni en el exterior de edificios públicos.

VI. En todos los casos no se podrán utilizar para adherir o pegar propaganda materiales adhesivos que dañen el mobiliario urbano como engrudo, pegamento blanco, cemento, o cualquier elemento que dificulte su remoción.

Se entiende por lugares de uso común los que son propiedad del Gobierno del Distrito Federal, los bienes abandonados o mostrencos, mamparas que se establecieron en el número que determine el Consejo General, previo acuerdo con el Gobierno del Distrito Federal, o los lugares que los particulares pongan a disposición del Instituto Electoral para efectos de propaganda, susceptibles de ser utilizados para la colocación y fijación de la propaganda electoral.

Estos lugares serán repartidos en forma igualitaria y por sorteo entre los Partidos Políticos, Coaliciones y Candidatos Independientes registrados, conforme al procedimiento acordado por el Consejo General en sesión que celebren los Consejos Distritales a más tardar en la última semana del mes de marzo del año de la elección.

Se entiende por mobiliario urbano todos aquellos elementos urbanos complementarios, ya sean fijos, permanentes, móviles o temporales, ubicados en vía pública o en espacios públicos que sirven de apoyo a la infraestructura y al equipamiento urbanos y que refuerzan la imagen de la ciudad, tales como bancas, parabuses, cabinas telefónicas, buzones de correo, columnas, carteleras publicitarias con anuncios e información turística, social y cultural, unidades de soporte múltiple con nomenclatura, postes con nomenclatura y placas de nomenclatura, sanitarios públicos, bebedores, quioscos para venta de periódicos, libros, revistas, dulces, flores y juegos de azar para la asistencia pública, vallas, bolardos, rejas, casetas de vigilancia, semáforos y cualquier otro elemento que cumpla con esta finalidad, recipientes para basura, recipientes para basura clasificada, contenedores, postes de alumbrado, unidades de soporte múltiple, parquímetros, soportes para bicicletas, muebles para aseo de calzado, para sitios de automóviles de alquiler y mudanza, protectores para árboles, jardineras y macetas.

Los Consejos Distritales, dentro del ámbito de su competencia, velarán por la observancia de esta disposición y adoptarán las medidas a que hubiere lugar con el fin de asegurar a Partidos Políticos, Coaliciones y candidatos el pleno ejercicio de sus derechos en la materia y el respeto a la propaganda colocada por los mismos.”

En consecuencia, si en la Ley General se previó una prohibición únicamente aplicable para las elecciones federales, es claro que las entidades de manera residual tienen libertad para establecer sus propias reglas sobre dicho aspecto, sin que haya una obligación de uniformidad, pues ésta no deriva de la constitución ni de la ley marco, por lo que, si el precepto local regula en forma contraria a la forma en que lo hace la norma federal, no lo torna inválido en tanto que respete los principios constitucionales.

Por otra parte, el partido político de manera genérica señala que con la disposición impugnada se pone en riesgo la igualdad de oportunidades de los ciudadanos para acceder a un cargo de elección popular, pero no expresa razonamiento alguno del por qué es violatorio de dicho principio, sin que de oficio se advierta de qué forma la colocación de propaganda en determinados lugares públicos pueda tener un impacto semejante.

De esta forma, lo procedente es reconocer la validez del artículo 318, fracción I, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal.

Cabe señalar que en sesión de veintinueve de septiembre de dos mil catorce los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Silva Meza, votaron en el sentido de que debía invalidarse la porción normativa del artículo 318, fracción I, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal que se refiere a coaliciones por ser incompetente la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para legislar en esa materia. No obstante, al no haberse alcanzado la mayoría calificada, de acuerdo con los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos procede desestimar la acción, únicamente en este aspecto.

DECIMOQUINTO. Efectos. La invalidez de las porciones normativas declaradas inconstitucionales a lo largo de la presente ejecutoria surtirá efectos en cuanto se notifiquen sus puntos resolutivos a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Son procedentes pero infundadas las acciones de inconstitucionalidad 46/2014, 67/2014, 68/2014, y 75/2014.

SEGUNDO. Son procedentes y parcialmente fundadas las acciones de inconstitucionalidad 45/2014 y 69/2014.

TERCERO. Es procedente y fundada la acción de inconstitucionalidad 66/2014.

CUARTO. Se desestima la presente acción de inconstitucionalidad, respecto de los artículos 220 y 355, fracción VII, y en relación con los diversos 316 Bis, 318, fracción I y 356, fracción IV, todos del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, estos tres últimos, únicamente por lo que se refiere al planteamiento relativo a la incompetencia de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para regular en materia de coaliciones.

QUINTO. Se reconoce la validez de los artículos 244 Bis, párrafo segundo, 244 Ter, apartado A, párrafos primero y segundo, 244 Quáter, 244 Quintus, 316 Bis y 318, fracción I, así como de los artículos 292, fracciones I y II, y 293, fracción VI, numeral 1, todos del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, estos dos últimos en términos de la interpretación conforme contenida en el considerando decimosegundo de este fallo, en el sentido de que al principio de la lista B se deberá ubicar a una persona del sexo diverso al del primer lugar de la lista A.

SEXTO. Se declara la invalidez de los artículos 356, fracción III, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, en la porción normativa que dice: "En el caso de que el elector marque uno o más cuadros o círculos, el voto se asignará al partido postulante", así como la fracción IV en su integridad, en términos del considerando séptimo de este fallo, la cual surtirá sus efectos con motivo de la notificación de estos puntos resolutivos a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

SÉPTIMO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

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

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con los puntos resolutivos primero, segundo y tercero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, respecto de los considerandos primero, tercero, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, legitimación, causas de improcedencia y precisión de los temas abordados en este fallo.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, respecto del considerando segundo, relativo a la oportunidad. Los señores Ministros Luna Ramos y Aguilar Morales votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se expresó una mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con salvedades, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, respecto de la propuesta del considerando sexto, consistente en declarar la invalidez del artículo 220 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal por lo que se refiere a la incompetencia de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para regular en materia de coaliciones. Los señores Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo y Aguilar Morales votaron en contra. El señor Ministro Cossío Díaz reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se expresó una mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, respecto de la propuesta del considerando séptimo, en su tercera parte, consistente en declarar la invalidez del artículo 355, fracción VII, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal por lo que se refiere a la incompetencia de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para regular en materia de coaliciones. Los señores Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo y Aguilar Morales votaron en contra.

Se expresó una mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Silva Meza, respecto de las propuestas de los considerandos décimo tercero y décimo cuarto consistentes, correspondientemente, en declarar la invalidez de los artículos 316 Bis, por lo que se refiere a la porción normativa que indica "coaliciones", y 318, fracción I, en su encabezado, por lo que se refiere a la porción normativa que indica "coaliciones", del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, por lo que se refiere a la incompetencia de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para regular en materia de coaliciones. Los señores Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán votaron en contra.

Se expresó una mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, respecto de la propuesta del considerando séptimo, en su segunda parte, consistente en declarar la invalidez del artículo 356, fracción IV, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal por lo que se refiere a la incompetencia de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para regular en materia de coaliciones. Los señores Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo y Aguilar Morales votaron en contra.

Dados los resultados obtenidos, el Tribunal Pleno determinó desestimar los planteamientos respectivos, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, respecto de la propuesta del considerando octavo, consistente en reconocer la validez del artículo 244 Bis, párrafo segundo, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Aguilar Morales votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, respecto de la propuesta del considerando noveno, consistente en reconocer la validez del artículo 244 Ter, apartado A, párrafo primero, de Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos en contra de consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, respecto de la propuesta del considerando décimo, consistente en reconocer la validez del artículo 244 Ter, apartado A, párrafo segundo, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Distrito Federal. El señor Ministro Franco González Salas votó en contra. El señor Ministro Aguilar Morales anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, respecto de la propuesta del considerando décimo primero, consistente en reconocer la validez de los artículos 244 Quáter y 244 Quintus del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal. El señor Ministro Aguilar Morales anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco Gonzalez Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, respecto de la propuesta del considerando décimo tercero, consistente en reconocer la validez del artículo 316 Bis del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal. Los señores Ministros Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos apartándose del estudio de comparación legal y no constitucional, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, respecto de la propuesta del considerando décimo cuarto, consistente en reconocer la validez del artículo 318, fracción I, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal. La señora Ministra Luna Ramos anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de seis votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Silva Meza, respecto de la propuesta del considerando décimo segundo, consistente en reconocer la validez del artículo 292, fracciones I y II, y 293, fracción VI, numeral 1, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal al tenor de su interpretación conforme. Los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán votaron en contra. El señor Ministro Aguilar Morales anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo sexto:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán con reservas y Presidente Silva Meza, respecto de la propuesta del considerando séptimo, consistente en declarar la invalidez del artículo 356, fracción III, en la porción normativa que dice: En el caso de que el elector marque uno o más cuadros o círculos, el voto se asignará al partido postulante”, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal. El señor Ministro Aguilar Morales votó en contra.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz con reservas, Luna Ramos, Franco González Salas con reservas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, respecto de la propuesta del considerando séptimo, en su segunda parte, consistente en declarar la invalidez del artículo 356, fracción IV, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal por lo que ve al argumento de fondo. El señor Ministro Aguilar Morales votó en contra. El señor Ministro Cossío Díaz anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo séptimo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza.

El señor Ministro Sergio A. Valls Hernández no asistió a la sesión de veintinueve de septiembre de dos mil catorce previo aviso a la Presidencia.

El señor Ministro Presidente Silva Meza declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Firman los señores Ministros Presidente y Ponente, con el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

(Firma)
PRESIDENTE
MINISTRO JUAN N. SILVA MEZA

(Firma)
PONENTE
MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

(Firma)
SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS
LIC. RAFAEL COELLO CETINA

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ RESPECTO DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 45/2014 Y SUS ACUMULADAS 46/2014, 66/2014, 67/2014, 68/2014, 69/2014 Y 75/2014

En sesión del 29 de Septiembre de 2014, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el asunto citado al rubro, en el que debía pronunciarse sobre la validez constitucional de diversos artículos del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal

Si bien estoy de acuerdo con algunas de las consideraciones de la ejecutoria, no comparto algunas de las conclusiones y razonamientos plasmados respecto de los considerandos décimo segundo, décimo tercero.

VOTO PARTICULAR respecto de la fórmula para la asignación de diputados electos por el principio de representación proporcional bajo criterios de género (Considerando Décimo Segundo)

Consideraciones de la mayoría

En este punto particular de la sentencia el Partido Verde Ecologista de México argumentaba que los artículos 292.II, 292.I y 293.IV del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal eran contrario a los artículos 1º, 4º y 133º de la Carta Magna, puesto que la fórmula de integración de la lista B crea una categoría que da más peso al género que a la votación mayoritaria, lo que produce una discriminación positiva generando mayor desigualdad de la que pretende eliminar. Asimismo, señala que por la forma en que se elabora la Lista B, no se trata de una lista de representación proporcional, porque se integra con perdedores de mayoría relativa.

Respecto de lo anterior, la sentencia declaró fundados los argumentos de los partidos promoventes al considerar que el diseño para la integración de la lista definitiva no cumple con el mandato constitucional de garantizar la paridad de género en las candidaturas para las Constituciones locales, que si bien es cierto que las listas A y B cumplen con dicho principio al alternar las candidaturas en razón de género el resultado que se produce al intercalarlas empezando siempre por la lista A puede ser contrario al principio de paridad y por lo tanto puede generar inequidad en la integración de un órgano de representación política como lo es la asamblea legislativa del Distrito Federal. Las consideraciones plasmadas en la sentencia concluyen que la medida adoptada en los artículos impugnados no garantiza ni satisface, el principio de paridad. Lo anterior, porque dentro del razonamiento plasmado en la sentencia, se analiza la medida bajo un estándar implícito demasiado alto, esto es: el cumplimiento de la garantía, en este contexto, de dicho principio se satisface solamente cuando se eligen 50% de mujeres y 50% hombres.

Ahora bien, cabe señalar que a pesar de lo anterior, la sentencia propone hacer una interpretación conforme de los artículos impugnados para generar un sistema compatible con el principio de paridad de género. “Dicha interpretación consiste en que para la integración de la Lista B, el primer lugar debe corresponder a la fórmula de género distinto al que encabece la Lista A y que haya obtenido el porcentaje mayor de votación efectiva, el segundo lugar será ocupado por la fórmula del otro género con mayor porcentaje de la votación efectiva, y sucesivamente se irán intercalando de esta manera hasta concluir la integración de esta lista.”

Razones del disenso

De acuerdo al artículo 41, fracción I de la Constitución Federal, los partidos políticos son entidades de interés público que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política 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, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales.

A su vez, el artículo segundo transitorio del decreto de reformas a la Constitución Federal publicado el diez de febrero de dos mil catorce, en su fracción II inciso h) indica que el Congreso de la Unión, en la Ley General que regule los procedimientos electorales deberá establecer las reglas para garantizar la paridad entre géneros en candidaturas a legisladores federales y locales⁹².

Derivado de lo anterior, el Congreso de la Unión en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, previó ciertas reglas relativas al principio de paridad de género en los siguientes términos:

Es un derecho de los ciudadanos y una obligación para los partidos políticos la igualdad de oportunidades y la paridad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular (artículo 7)⁹³.

Los partidos políticos promoverán y garantizarán la paridad entre los géneros, en la postulación de candidatos de elección popular para la integración del Congreso de la Unión, los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (artículo 232, numeral 3)⁹⁴.

⁹² “SEGUNDO.- El Congreso de la Unión deberá expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de esta Constitución, a más tardar el 30 de abril de 2014. Dichas normas establecerán, al menos, lo siguiente:

...
II. La ley general que regule los procedimientos electorales:

...
h) Las reglas para garantizar la paridad entre géneros en candidaturas a legisladores federales y locales, e

...
⁹³ “Artículo 7.

Votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación que se ejerce para integrar órganos del Estado de elección popular. También es derecho de los Ciudadanos y obligación para los partidos políticos la igualdad de oportunidades y la paridad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular”.

El Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos locales, en el ámbito de sus competencias, tendrán facultades para rechazar el registro del número de candidaturas de un género que exceda la paridad, fijando al partido un plazo improrrogable para la sustitución de las mismas y, en caso de que no sean sustituidas, no aceptarán dichos registros (artículo 232, numeral 4).

Además, es preciso destacar que esta Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, es de observancia general en el territorio nacional y sus disposiciones son aplicables en las elecciones en el ámbito federal y en el ámbito local, por lo que las Constituciones y leyes locales se deben ajustar a lo previsto en ella⁹⁵. Cabe señalar que ésta paridad debe entenderse garantizada en el momento de la postulación y registro, tal como expresamente lo indica el artículo 232 en sus numerales 3 y 4.

Conforme a lo anterior, las legislaturas locales deberán establecer en sus Constituciones y legislaciones locales reglas para garantizar la paridad entre géneros en la postulación y registro de las candidaturas a legisladores locales e integrantes de ayuntamientos, ello por disposición expresa del artículo 41, fracción I de la Constitución Federal, así como del artículo 232, numerales 3 y 4 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

De este modo, la obligación de garantizar el principio de paridad que deriva del artículo 41 constitucional, se agota en un momento específico dentro del proceso de acceso a los puestos de elección popular: la postulación y el registro. Después de este momento, el diseño de los mecanismos de asignación para la integración de órganos no tiene la misma restricción en términos de género, ya que esto nos podría llevar al absurdo de entender que la integración de los órganos deba ser necesariamente 50% y 50%, lo cual socavaría el principio democrático. En otras palabras, defender esta postura significaría sostener la constitucionalidad de una medida en virtud de la cual el Estado, a través de las normas y el sistema de política pública que de ellas derivan, condicione de una manera directa al elector a votar de una determinada manera.

Es cierto que en todo sistema de designación de puestos de elección popular, el balance entre las exigencias de paridad y el principio democrático resulta en un ejercicio complejo, es por ello que los sistemas tienen que establecer un momento específico en donde la paridad tiene que ceder ante la elección democrática de los funcionarios.

Así entonces, un enfoque posible para solucionar el problema presentado y lograr un balance entre los dos bienes constitucionales ya mencionados sería una ponderación entre ellos a fin de concluir cual adquiere más peso. Sin embargo dicha ponderación, en el caso del Distrito Federal, ya se encuentra en la ley, satisfaciendo los elementos de necesidad y proporcionalidad, al establecer que la integración de la lista definitiva para la asignación por el principio de representación proporcional es posterior a ese momento establecido en la Ley General.

La lista A se compone de 13 formulas entregadas por el partido político y registradas ante el órgano local conforme al artículo 291, fracción I; por su parte, la lista B se compone de aquellos candidatos por el principio de mayoría relativa que por partido, no hubiesen alcanzado a la mayoría en su distrito y su votación sea la más alta, por ello estos candidatos ya fueron previamente registrados de acuerdo a la fracción III del propio artículo 291. De este modo, podemos observar que ambas listas ya cumplieron con las exigencias constitucionales y legales que garantizan la paridad; la integración de la lista definitiva que se forma de ambas listas en donde ya se garantizó la paridad ya no debe alterarse por una condición de género, en el momento expresamente previsto por el numeral 232 de la Ley General.

Es por ello que creo que los preceptos impugnados resultan constitucionales, ya que garantizan la integración paritaria de las listas A y B hasta el momento de la postulación y registro de sus integrantes.

⁹⁴ “Artículo 232.

....

3. Los partidos políticos promoverán y garantizarán la paridad entre los géneros, en la postulación de candidatos a los cargos de elección popular para la integración del Congreso de la Unión, los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

4. El Instituto y los Organismos Públicos Locales, en el ámbito de sus competencias, tendrán facultades para rechazar el registro del número de candidaturas de un género que exceda la paridad, fijando al partido un plazo improrrogable para la sustitución de las mismas. En caso de que no sean sustituidas no se aceptarán dichos registros”.

⁹⁵ El artículo 1° de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales indica:

“1. La presente Ley es de orden público y de observancia general en el territorio nacional y para los Ciudadanos que ejerzan su derecho al sufragio en territorio extranjero. Tiene por objeto establecer las disposiciones aplicables en materia de instituciones y procedimientos electorales, distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas en estas materias, así como la relación entre el Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Locales.

2. Las disposiciones de la presente Ley son aplicables a las elecciones en el ámbito federal y en el ámbito local respecto de las materias que establece la Constitución.

3. Las Constituciones y leyes locales se ajustarán a lo previsto en la Constitución y en esta Ley.

...”

VOTO CONCURRENTE respecto de la regulación de la colocación de propaganda electoral en bienes en los que hayan otorgado administrativos temporales revocables (Considerando Décimo Tercero)

Consideraciones de la mayoría

En este punto particular, se determinó por la mayoría que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tenía la competencia para regular lo relativo a la propaganda política que se colocara en bienes en los que se hayan otorgado permisos admitivos, temporales y revocables. Esta determinación estuvo basada en una lectura integral de los artículos 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso f), 41 fracción III, 116 y 73 Constitucional, en virtud de los cuales se entiende que la asamblea legislativa del Distrito Federal posee la facultad constitucional para regular todo lo relativo a la explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal, además de tener la facultad de regular la propaganda electoral, ya que el Segundo transitorio del Decreto de reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce “da libertad al Congreso de la Unión para regular la materia sin una instrucción de generar un sistema nacional uniforme, constriñendo únicamente a emitir la regulación respectiva en la que se prevea qué material deberá ser usado para los artículos promocionales utilitarios.”

Razones del disenso

Ahora bien, mi posición está en sintonía con los argumentos competenciales de la mayoría, sin embargo me parece que en lo relativo a propaganda de coaliciones, el criterio debiera cambiar. Es mi parecer que toda la propaganda política relativa a las coaliciones no puede ser regulada por los congresos locales. Esto de acuerdo a lo resuelto por el Tribunal Pleno en las acciones de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas y 42/2014 y sus acumuladas. En estos precedentes, con las bases jurídicas que a continuación se expresan, todo aspecto relativo al sistema de coaliciones debe ser regulado por el Congreso de la Unión a fin de obtener uniformidad en todos los Estados.

Lo anterior, con base en el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fracción XXIX-U y en el artículo Segundo transitorio del decreto de reforma respectivo.

Por un lado, el artículo 73 mencionado establece la facultad del Congreso de la Unión “[p]ara expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases previstas en esta Constitución”.

Por otro lado, el artículo segundo transitorio del decreto de reforma establece las bases mínimas que han de contemplar las leyes generales mandatadas por el artículo referido. En relación con el tema de coaliciones el segundo transitorio, en su parte conducente, establece:

SEGUNDO.- El Congreso de la Unión deberá expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de esta Constitución, a más tardar el 30 de abril de 2014. Dichas normas establecerán, al menos, lo siguiente:

I. La ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales:

[...]

f) El sistema de participación electoral de los partidos políticos a través de la figura de coaliciones, conforme a lo siguiente:

1. Se establecerá un sistema uniforme de coaliciones para los procesos electorales federales y locales;

[...]

4. Las reglas conforme a las cuales aparecerán sus emblemas en las boletas electorales y las modalidades del escrutinio y cómputo de los votos; [...]

En este sentido, el mandato del Segundo transitorio, numeral 1, es que la ley general contemple un “sistema uniforme” sobre la regulación de las coaliciones que deberá, por tanto, ser igual o similar tanto para la federación como para las entidades federativas. Además, en específico, en el numeral 4 de ese inciso, se estipula que la ley general contemplará las reglas conforme a las cuales aparecerán los emblemas en las boletas y el cómputo de los votos en materia de coaliciones.

En virtud de lo anterior, considero que se debió haber plasmado en la sentencia la excepción competencial de la propaganda en materia de coaliciones.

Por las razones previamente apuntadas, me separo respetuosamente de las consideraciones de la mayoría en la presente acción de inconstitucionalidad.

(Firma)

Ministro José Ramón Cossío Díaz

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES RESPECTO A LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 45/2014 Y SUS ACUMULADAS 46/2014, 66/2014, 67/2014, 68/2014, 69/2014 Y 75/2014

Aun cuando, en general, coincido con el sentido y las consideraciones de la resolución señalada en el encabezado, hay dos temas concretos en relación con los cuales estimo relevante desarrollar diversos argumentos que, a mi juicio, resultan útiles y necesarios para robustecer el fallo en los apartados correspondientes.

En primer lugar, me refiero a lo decidido en el considerando Décimo, en el que se declaró la constitucionalidad del artículo 244 Ter, apartado A, segundo párrafo, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Distrito Federal, que establece, de manera medular, que quienes aspiren a ser candidatos independientes deben reunir un porcentaje de respaldo ciudadano equivalente al dos por ciento de la lista nominal de la demarcación territorial de la elección que corresponda.

A pesar de que, como adelanté, coincido con la conclusión a la que se arriba en la ejecutoria, estimo que en el análisis de este tema debió agregarse algún argumento encaminado a justificar la razonabilidad del porcentaje exigido en el precepto señalado, y esto es a lo que me referiré en las líneas que desarrollo a continuación.

El contenido del artículo de referencia es del tenor siguiente:

Artículo 244 Ter.

Apartado A...

Lo dispuesto en el párrafo anterior respecto al porcentaje de firmas de apoyo, solo será exigible en el caso de que la legislación federal determine que dicho porcentaje será vinculante para las candidaturas independientes en las elecciones locales de las entidades federativas. En caso contrario, el porcentaje de firmas de apoyo exigible será el equivalente al 2% de la lista nominal respectiva, distribuidas en por lo menos el 35% de las delegaciones o distrito (sic) electorales, para la elección de Jefe de Gobierno, o de las secciones electorales de la demarcación o distrito correspondiente, en las elecciones de Jefe Delegacional o diputado a la Asamblea Legislativa, en los términos de la normatividad que al efecto emita el Instituto Electoral. Dicha normatividad establecerá entre otros aspectos, las disposiciones necesarias para armonizar el presente Código con las leyes generales en materia electoral en lo que resulte vinculante; así como las reglas específicas para la de (sic) acreditación de firmas, cuando un distrito electoral abarque el territorio de más de una delegación...

A mi juicio, el porcentaje establecido en el precepto en cita se relaciona con el número de apoyos o respaldos que debe reunir un candidato independiente para demostrar que cuenta con una popularidad aceptable entre la ciudadanía, a partir de la cual participa en la contienda con una mínima eficiencia competitiva frente a los demás partidos políticos, de forma que se justifique que, en su oportunidad, se le otorguen los recursos públicos (financiamiento, tiempos en radio y televisión, etc.) necesarios para el desarrollo de la campaña respectiva.

Así las cosas, el porcentaje de respaldos exigido está encaminado a constatar, con algún grado razonable de certeza, que los aspirantes a ser registrados como candidatos independientes tienen un grado de representatividad suficiente, que les permitirá participar en condiciones de equidad dentro de la contienda electoral, al contar con un respaldo ciudadano relevante que haga previsible su posibilidad de triunfar y, consecuentemente, justifique que se erogan recursos estatales a su favor, pues resultaría absurdo hacerlo ante su sola intención de participar en un proceso electivo, sin que tuvieran el apoyo de un grupo determinado de personas que estimaron conveniente que lucharan dentro de él de manera individual.

Es decir, la finalidad de establecer la exigencia de un porcentaje de apoyo se encuentra encaminada a acreditar que hay un sector de la población a la que, en principio, le simpatiza la posibilidad de ser representada por el candidato independiente de que se trate, lo que podría traducirse en la eventual obtención de votos a su favor.

Orienta lo anterior, en lo conducente, la jurisprudencia que a continuación se transcribe:

CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. LA OBLIGACIÓN IMPUESTA A LOS CANDIDATOS CIUDADANOS DE PARTICIPAR EN PRECAMPAÑAS ELECTORALES, RESPETA LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y EQUIDAD EN MATERIA ELECTORAL (LEGISLACIÓN ELECTORAL DE QUINTANA ROO). El artículo 134 de la Ley Electoral de Quintana Roo establece que sólo tendrá derecho a registrarse como candidato independiente aquel ciudadano que, de manera individual, por fórmula o planilla, según sea el caso, obtenga el mayor número de manifestaciones de apoyo válidas. En este sentido, aun cuando la figura de elección interna de candidatos, conocida y regulada legalmente como precampaña electoral, en principio, es aplicable únicamente al sistema de partidos políticos, ello no excluye la posibilidad de que el legislador local establezca que las candidaturas independientes puedan surgir de procesos previos de selección entre aspirantes ciudadanos, atendiendo a las necesidades sociales y al desarrollo democrático del país. De esta forma, aunque en uso de la libertad de configuración legislativa que le asiste, la Legislatura Local estableció un mecanismo para que los ciudadanos puedan acceder al registro de una candidatura bajo un filtro muy similar al de una elección interna de los partidos políticos y condicionado al respaldo ciudadano, ello no constituye una limitación al ejercicio del derecho político y, por el contrario, garantiza el ejercicio efectivo del derecho a ser votado como candidato independiente, pues permite que quien aspira a contender por un cargo público cuente con un respaldo significativo de la población y que su participación se dé en condiciones de equidad electoral frente a quienes se

postulen a través de un partido político. En ese orden, en la medida en que las reglas sobre el particular se encuentran plenamente predeterminadas, se respetan los principios de equidad y legalidad en materia electoral contenidos en el artículo 116, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁹⁶

En este orden de ideas, como adelanté, considero que el porcentaje de referencia resulta razonable y, por ende, constitucional, en tanto que se convierte en una medida encaminada a garantizar los fines previamente apuntados y, consecuentemente, la viabilidad de la candidatura independiente.

Por tanto, insisto, comparto el sentido y consideraciones de la sentencia que, en mi concepto, en este apartado, se robustecen con los razonamientos a los que acabo de referirme.

Por otro lado, también coincido con lo establecido en el considerando Décimo Segundo, dentro del cual se analizó si la lista definitiva de asignación de curules por el principio de representación proporcional respetaba el principio de paridad de género, y se determinó la constitucionalidad de los artículos 292, fracciones I y II, y 293, fracción VI, numeral 1, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal.

La conclusión antes referida fue alcanzada a partir de una interpretación conforme de los dispositivos jurídicos señalados, en la que se concluyó que para la integración de la Lista B, el primer lugar debe corresponder a la fórmula de género distinto al que encabece la Lista A y que haya obtenido el porcentaje mayor de votación efectiva, mientras que el segundo sitio será ocupado por la fórmula del otro género con mayor porcentaje de la votación efectiva, y así sucesivamente, hasta concluir la integración de la lista señalada en primer lugar.

En lo particular, reitero, estoy de acuerdo con la conclusión a la que se arriba en la sentencia y, simplemente, me parece importante aclarar que, a mi juicio, para llegar a ella, más que una interpretación conforme, debía establecerse cuál sería la correcta lectura o el verdadero sentido de los preceptos controvertidos pues, de esta forma, no se partiría de la existencia de una inconstitucionalidad salvable, sino de cómo debía entenderse realmente la propuesta contenida en dichos preceptos, cuyo contenido, en lo que ahora importa, es del tenor siguiente:

Artículo 292. Para la asignación de Diputados electos por el principio de representación proporcional se tendrán en cuenta los conceptos y principios siguientes:

I. Lista "A": Relación de trece fórmulas de candidatos a diputados: propietario y suplente del mismo género, listados en orden de prelación alternando fórmulas de hombre y mujer de manera sucesiva, a elegir por el principio de representación proporcional;

II. Lista "B": Relación de las trece fórmulas de candidatos a diputados que no lograron el triunfo en la elección por el principio de mayoría relativa del distrito en que participaron, pero que alcanzaron a nivel distrital los mayores porcentajes de la votación efectiva, comparados respecto de otras fórmulas de su propio partido en esa misma elección; con la finalidad de garantizar la paridad de género, una vez que se determinó el primer lugar de ésta lista, el segundo lugar será ocupado por la fórmula del otro género con mayor porcentaje de la votación efectiva, e irán intercalando de esta manera hasta concluir la integración de la lista...

Artículo 293. Para la asignación de Diputados electos por el principio de representación proporcional se procederá durante el desarrollo de la (sic) reglas previstas en este artículo a la aplicación de una fórmula de proporcionalidad, conforme a las reglas siguientes:

...

VI. Para la asignación de diputados de representación proporcional de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se utilizará la fórmula de proporcionalidad pura y se atenderán las reglas siguientes:

1. Se intercalarán las fórmulas de candidatos de ambas listas, iniciándose con los candidatos de la Lista "A"...

Así, aun cuando lo expresado podría parecer una cuestión mínima o sutil, me parece importante introducir este matiz como una propuesta de aclaración del sentido de mi consenso con la ejecutoria, siendo ésta la razón por la que, en este supuesto concreto, formulo el presente voto concurrente.

MINISTRO

(Firma)

LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

⁹⁶ Tesis 20/2013, Jurisprudencia, Pleno, Décima Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXII, julio de dos mil trece, Tomo I, página 44, número de registro: 2,003,933.