



# La acción de inconstitucionalidad

Un medio para proteger la autonomía de los organismos y los derechos fundamentales en materia electoral

Yolanda Columba León Manríquez

## Resumen

El presente artículo aborda la acción de inconstitucionalidad 2/2011 promovida por el Partido Revolucionario Institucional en contra de diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 20 de diciembre de 2010. En la sentencia emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tras haber sido analizados los conceptos de violación, se abordan cuatro aspectos fundamentales en derecho electoral, siendo éstos la libertad de asociación en materia política, la libertad de expresión de partidos y precandidatos, la autonomía y estructura del Instituto Electoral del Distrito Federal y el principio de coordinación entre éste y el Instituto Federal Electoral y para el cumplimiento de su objeto como órganos garantes de la democracia.

## Palabras clave

Acción de inconstitucionalidad, derecho electoral, libertad de asociación, libertad de expresión, partidos, autonomía y coordinación.

## Abstract

The current commentary briefly displays the unconstitutional action promoted by the Revolutionary Institutional Party against several articles of The Federal District Electoral Code published in December 20<sup>th</sup> of 2010. The resolution emitted by our Supreme Court of Justice approaches four fundamental themes in election law which are freedom of association for political purposes, freedom of speech granted to political parties and to pre-candidates, as well as the autonomy and functioning of The Federal District Electoral Institute and the needed coordination between The Federal Electoral Institute and the local electoral institute in order to accomplish their purpose as guardians of our democracy.

## Keywords

Freedom of association, election law, freedom of speech, freedom of association for political purposes, political parties, autonomy and coordination.

En el presente artículo se aborda la acción de inconstitucionalidad 2/2011 interpuesta por el Partido Revolucionario Institucional, por conducto de su dirigente nacional, Beatriz Elena Paredes Rangel, el 19 de enero de 2011 en contra del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 20 de diciembre de 2010. La resolución de la máxima autoridad judicial de nuestro país tuvo como consecuencia una reforma estructural en materia electoral.

La importancia del estudio de esta acción de inconstitucionalidad radica en que el poder judicial consagra nuevamente en nuestro sistema el contenido y las limitaciones de dos derechos

fundamentales, la libertad de expresión y la libertad de asociación en materia política, así como la autonomía de los organismos electorales encargados de asegurar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos político-electorales y la necesaria cooperación del Instituto Electoral del Distrito Federal y el Instituto Federal Electoral con el objeto de que ambas instituciones puedan cumplir con sus atribuciones, como lo es en el caso el control de los medios masivos de comunicación.

El poder judicial, al analizar los conceptos de invalidez interpuestos por el partido accionante, toma en cuenta la estructura del organismo electoral local y la manera en que se encuentran divididas sus funciones, así como la intervención de otros poderes, como el poder legislativo, en el nombramiento de los funcionarios de dicha entidad. De igual manera, contempla la necesaria especialización que debe existir en cada una de las unidades y departamentos que coadyuvan con el Consejo General para el cumplimiento de los objetivos en materia electoral. Todo lo anterior tomando en cuenta los principios que deben ser respetados en las contiendas electorales.

El artículo se estructura en tres temas. El primero comprende una síntesis de los antecedentes históricos de la legislación electoral. El segundo alude a la acción de inconstitucionalidad como medio de protección de nuestra Carta Magna haciendo una referencia a la materia electoral. Se incluye el análisis de la Constitución como concepto, seguido de un breve estudio de la naturaleza de la acción de inconstitucionalidad en materia electoral. El tercero y último abarca el análisis de la resolución de acción de inconstitucionalidad 2/2011 emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con una reflexión sobre las causas de la referida declaración de invalidez de los artículos 214, fracción I; 224 párrafo segundo, 231, fracción VII y de las fracciones II y III del artículo 124 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal.

## I. Antecedentes históricos de la legislación electoral

En México, la solución de controversias electorales ha pasado por tres etapas. La primera etapa es denominada etapa política. En ésta, la resolución de conflictos electorales corresponde a los órganos políticos, conformados por grupos, representantes, fuerzas políticas o los propios partidos políticos.<sup>1</sup>

La segunda etapa es conocida como la de los controles mixtos, en la que existen combinaciones de los órganos de diversa naturaleza que resuelven las controversias electorales. Es decir, en la solución de estas controversias, puede participar un órgano jurisdiccional ordinario y, posteriormente, un órgano político resolver la impugnación; un órgano especializado y autónomo y, posteriormente, resolver un órgano político; un órgano administrativo, con la participación posterior de otro de carácter jurisdiccional; un órgano administrativo y posteriormente decidir un órgano político; o un órgano político, con la posibilidad de impugnación de su resolución ante un Tribunal Constitucional.

La tercera etapa es conocida como la etapa jurisdiccional exclusiva. Se caracteriza porque existe una jurisdicción especializada y autónoma, cuyas resoluciones pueden ser impugnadas ante un órgano jurisdiccional o cuando la jurisdicción esté a cargo de un Poder Judicial.<sup>2</sup> Tal es

1 Orozco Gómez, Javier, *El Derecho Electoral Mexicano*, México, Porrúa, 1993, p. 115.

2 Orozco Henríquez, José de Jesús y otro, *Instrumentos constitucionales de protección procesal de los derechos políticos-electorales*, México, UNAM, pp. 239-243.

el caso actual de nuestro país.

Las constituciones vigentes en México han abordado de manera diversa la materia electoral. En un inicio se preveía que los mismos interesados, es decir, los partidos políticos, calificaran las contiendas electorales y que el gobierno organizara los comicios. Es hasta 1990, tras los resultados desastrosos y dudosos de las elecciones de 1988, que se crea el Instituto Federal Electoral, dotándolo de autonomía técnica y de gestión, sin embargo, la influencia de la fuerza política predominante subsistió pues el secretario de gobierno poseía la titularidad de este cargo. Es en 1996 cuando este organismo electoral se ciudadaniza y en ese mismo año se crea también el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con competencia jurisdiccional exclusiva en materia electoral.

Por lo que hace a las entidades federativas, cada una tuvo un desarrollo diferente. En el caso del Distrito Federal el primer código electoral entró en vigor el 5 de enero de 1999, en ese mismo año se creó el Instituto Electoral del Distrito Federal. Dicho ordenamiento legal fue abrogado por el Código Electoral del Distrito Federal publicado en la gaceta oficial el 10 de enero de 2008. Este último instrumento legal poseía una visión encaminada a evitar que el uso de los recursos públicos o privados favoreciera una relación privilegiada con los medios de comunicación y, por ende, otorgara a alguno de los contendientes una ventaja desproporcionada e injusta en el proceso electoral. Para ello, estableció límites estrictos en los topes de gastos de campaña, y sanciones contra quienes los rebasaban, las que podía llegar hasta la anulación de la constancia de mayoría o de la elección misma. De igual forma, prohibía de manera total la contratación de publicidad en los medios electrónicos de comunicación y reservaba para las autoridades electorales la facultad de distribuir los tiempos oficiales de radio y televisión para los mensajes de cada partido; asimismo, creó la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización, con amplias facultades para revisar las finanzas de los partidos y los candidatos, realizar investigaciones y allegarse las pruebas necesarias, que permitieran una adecuada vigilancia.

Posteriormente, el código electoral local de 2008 fue abrogado por El Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, vigente a partir del 20 diciembre de 2010 y que incorporó elementos para lograr la igualdad de condiciones de los participantes en los comicios, además de impulsar temas relevantes y de actualidad, como el de equidad de género, la participación de jóvenes y la duración de las precampañas, aspectos todos encaminados a fortalecer la democracia. Asimismo modifica los requisitos para constituir partidos políticos locales; establece las facultades para promover y recibir el voto de los capitalinos que viven en el extranjero para la elección de jefe de gobierno. En cuanto a la difusión, regula la que por diversos medios realicen los servidores públicos, bajo cualquier modalidad de comunicación social, acotándola a la de carácter estrictamente institucional con fines informativos, educativos o de orientación social; prohibiendo expresamente la inclusión de nombres, imágenes, colores, voces, símbolos o emblemas que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público o que se relacionen con partido político nacional o local, sin olvidar la permisión a los partidos políticos y los precandidatos para contratar publicidad en prensa, teléfono e Internet durante los procesos de selección interna.<sup>3</sup>

---

3 Castellanos Hernández, Cortes, *Derecho Electoral en México*, México, Trillas, 1999, pp. 150-177.

## II. La acción de inconstitucionalidad

La reforma constitucional de 31 de diciembre de 1994 trajo consigo un importante avance en materia jurídica pues incorporó un nuevo medio de defensa de la Constitución, ya que se creó la acción de inconstitucionalidad, cuyo objeto es velar por el pacto federal, protegiendo las partes dogmática y orgánica de la Constitución, evitando la subsistencia de normas o leyes generales contrarias a la Ley Suprema. Actualmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación es el intérprete único de la Constitución.

Sólo los derechos fundamentales previstos por la Constitución pueden servir de parámetro de control en las acciones de inconstitucionalidad promovidas por los organismos de protección de los derechos humanos.<sup>4</sup>

La Constitución puede conceptuarse como la norma que establece las bases del orden jurídico, la estructura y las formas de actuación del Estado. La palabra "Constitución", en sentido formal, se aplica al documento de promulgación solemne, creado mediante un procedimiento especial y superior que contiene las normas relativas a la estructura fundamental del Estado, como organización política. Este documento es también considerado Ley Fundamental o "norma de normas", pues, como dice el jurista francés André Hauriou la "Constitución" es el conjunto de reglas más importantes que rigen el funcionamiento del Estado.<sup>5</sup>

Se afirma que todos los países tienen, en sentido material, una Constitución, pero únicamente aquellos que cuentan con una Constitución escrita, la tienen en sentido formal.<sup>6</sup>

Aunado a ello, la reforma constitucional del 31 de diciembre de 1994, permitió que se consolidara el papel de la Suprema Corte de Justicia como garante del equilibrio de poderes y, por ende, de nuestro Estado de Derecho, dándole una importante repercusión en cuestiones electorales sobre las resoluciones de conflictos derivados de alguna ley electoral. Aparte de crear el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dicha reforma le confirió a la Corte la facultad de declarar la inconstitucionalidad de leyes electorales. De esta forma, puesto que las sentencias de las acciones de inconstitucionalidad producen efectos generales, siempre que sean aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos del Pleno, son el medio idóneo para combatir leyes electorales. Hay que recordar que la acción de inconstitucionalidad no puede ser promovida por particulares, sino sólo por los sujetos legitimados por el artículo 105 constitucional, dentro de los cuales únicamente se preveía, en la exposición de motivos de la iniciativa de reforma un porcentaje de los integrantes de las cámaras del Congreso de la Unión, de las legislaturas locales, de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, la

---

4 Ortiz Mayagoitia, Guillermo I. y otros, *Las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad*, México, 2009, p. 120.

5 Hauriou, André, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, 2a ed., Ariel, Barcelona, España, 1980, p.21.

6 Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, 2a ed., La Gran Enciclopedia Mexicana, UNAM, México, 1983, p. 288.

Procuraduría General de la República, en el ámbito de sus atribuciones.<sup>7</sup> En materia electoral, es hasta la reforma de 1996, que los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral o con registro estatal, por conducto de sus dirigentes, pueden interponer una acción de inconstitucionalidad en contra de leyes federales y locales, en el caso de partidos registrados ante el IFE y sólo contra leyes locales, tratándose de una autoridad estatal. De lo que se desprende que, para que una acción de inconstitucionalidad entablada por un partido político sea procedente, se requiere que concurren cuatro requisitos: que la agrupación política cuente con un registro, que sea promovida por su dirigencia (local o nacional), que quien suscribe a nombre y en representación del partido político cuente con facultades para ello atendiendo a lo que establecen los estatutos del partido y que las normas sean de naturaleza electoral.

Ahora bien, por ley electoral, de acuerdo con un criterio aislado del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debemos entender aquellas normas generales que establecen el régimen conforme al cual se logra la selección o nombramiento, a través del voto de los ciudadanos y dentro de un proceso democrático, de las personas que han de fungir como titulares de órganos de poder representativos del pueblo, a nivel federal, estatal, municipal o del Distrito Federal.<sup>8</sup>

### **III. La acción de inconstitucionalidad 2/2011 del Partido Revolucionario Institucional**

La resolución del Pleno respecto de la *acción de inconstitucionalidad 2/2011* interpuesta por la dirigencia nacional del Partido Revolucionario Institucional (PRI), declaró inconstitucionales los artículos 214, fracción I; 224 párrafo segundo, 231, fracción VII y de las fracciones II y III del artículo 124 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal por contravenir los artículos 6, 7, 9, 35, 41 y 116 constitucionales.

Los conceptos de invalidez que se esgrimieron en el escrito de acción de inconstitucionalidad versaron sobre:

1. La inconstitucionalidad del acápite segundo del artículo 224 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal (COIPE) pues era contrario a lo previsto

---

7 "La Asamblea de Representantes del Distrito Federal, como órgano de representación ciudadana, con facultades para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, nace, por Decreto Promulgatorio publicado en el diario oficial el 10 de agosto de 1987. Con dichas facultades la I y II Asambleas funcionan hasta 1994. Como parte del resultado de la Reforma Política del Distrito Federal, publicada por Decreto en el *Diario Oficial* del 25 de octubre de 1993, se eleva a la Asamblea de Representantes como órgano de gobierno, con facultades legislativas que dejan de ser meramente reglamentarias y se convierten en creadoras de ley para el Distrito Federal. Es entonces cuando la III Asamblea de Representantes del Distrito Federal adopta la posición de I Legislatura. Luego pasó a denominarse Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en virtud de un Nuevo Decreto, éste publicado el 22 de agosto de 1996, y que modifica el artículo 122 de la Constitución. El mismo ordenamiento señala que estará integrada por diputados en vez de representantes." Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Historia, [www.aldf.gob.mx](http://www.aldf.gob.mx) consultada el 25 de julio de 2011.

8 Tesis P.CXXVII/95, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, T.II, diciembre de 1995, p. 237.

en el Art. 116 fracción IV, inciso j)<sup>9</sup> que establece que las precampañas no podrán durar más de las dos terceras partes de las campañas electorales. Lo anterior en virtud de que las campañas para jefe de gobierno tienen un plazo de 60 días, y el COIPE establecía un plazo de 50 días para las precampañas.

2. El artículo 214 del COIPE es contrario a los artículos 9,<sup>10</sup> 35 fracción III,<sup>11</sup> 41,<sup>12</sup> 166 fracción IV inciso b)<sup>13</sup> y a los principios establecidos en el artículo 122 constitucionales pues establece restricciones desproporcionadas y no previstas en dichos preceptos, ya que exige, para la formación de un partido político local, un 2% de la lista nominal.
3. Diversos dispositivos del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, donde se advierten disposiciones que vulneran tanto la autonomía técnica como

9 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:...

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

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

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

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

11 Artículo 35. Son prerrogativas del ciudadano:...

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

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

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

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

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

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

13 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:...

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

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

la de gestión por lo que respecta a la Contraloría General y la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización lo que implica una violación a los principios de certeza, independencia y autonomía previstos en la Constitución.<sup>14</sup>

4. Las fracciones VII y X del artículo 231, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, que refieren las restricciones a las que están sujetos los precandidatos a cargos de elección popular, relativas a contratar publicidad en los medios de comunicación social (radio, televisión, prensa, teléfono e Internet para las precampañas); y a la utilización de expresiones verbales o escritos contrarios a la moral, que injurien a las autoridades, a los demás partidos o precandidatos, o que tiendan a incitar a la violencia o al desorden. Las primeras, según lo alegado por el partido accionante, son contrarios a los criterios emitidos por la Corte y la segunda, son contrarias a la libertad de expresión.
5. La fracción VII del artículo 44, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal; relativa a la posibilidad de coadyuvar con la autoridad federal electoral en el monitoreo de todos los medios masivos de comunicación con cobertura en el Distrito Federal durante los procesos electorales, registrando las manifestaciones de los partidos políticos y sus candidatos y precandidatos es contraria al artículo 41 apartado A pues se trata de una facultad única de IFE,
6. El precepto del COIPE que establece la intervención del Contador Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa en la designación del titular de la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización es contrario al artículo 116 fracción IV, inciso c)<sup>15</sup> en correlación con el 122.

Por lo que hace al primer concepto de invalidez, la Corte parte de la naturaleza de las precampañas como actos que están íntimamente ligados con las elecciones y que pueden incidir directamente en los resultados de éstas.<sup>16</sup> Vale la pena mencionar que las precampañas son consideradas como actividades de carácter propagandístico que forman parte de los procesos de selección interna de candidatos y que tienen por objeto influir en la decisión de aquellos que integran el universo de votantes que designan a los candidatos a cargos de elección popular.

La Constitución establece que las precampañas no pueden durar más de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales, es decir, existe una delegación al legislador local para determinar la duración de las campañas pero hay un límite para la delimitación de las precampañas, las cuales, en el caso de nuestra capital, duran 60 días. De tal suerte que el COIPE, al prever una duración de las precampañas de 50 días rebasa el plazo fijado. Por todo lo anterior se declara fundado este concepto de invalidez.

---

14 Artículos 41, 116 fracción IV incisos b) y c) y 122, punto C, Base primera, fracción V, inciso f)

15 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:...

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

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

16 Semanario judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XIX, febrero de 2004, página 632, registrp 182,136



Al realizar el estudio del segundo concepto de invalidez la Corte consideró que al exigir la legislación electoral local a una agrupación política un número de afiliados no menor al 2% de la lista nominal de cada una de las 16 demarcaciones del Distrito Federal para la obtención del registro como partido político se atentó contra el derecho de asociación política pues se limitó la posibilidad de crear partidos por la dificultad de juntar dicho porcentaje en cada una de las delegaciones. El derecho de asociación política comprende a su vez el derecho del ciudadano a afiliarse, el derecho del socio, miembro o afiliado a permanecer en la asociación, por ello la obligación del Estado de permitir legalmente las condiciones necesarias para el ejercicio de ese derecho, a través de la creación de partidos políticos.

La Corte considera que el precepto desconoce que existe densidad demográfica diferente en cada delegación, así como circunstancias económicas, sociales y culturales diversas que influyen en la ideología política de los individuos, y por consecuencia en la pertenencia o no a un partido. De igual manera, el legislador local no proporcionó ningún elemento racional que justificara el incremento de 0.5% de personas de la lista nominal al 2% mencionado.

Los partidos políticos, que tienen como fin la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, y son, además, entidades de interés público, cuyas formas específicas de intervención en el proceso electoral son reguladas por cada una de las entidades federativas, pues la Constitución no incluye en su texto los requisitos que deben satisfacerse para su creación.<sup>17</sup> Sin embargo, la Constitución establece de manera clara los principios en materia de asociación con fines políticos sin que se mencione restricción alguna por una cuestión numérica. Vale la pena mencionar que se trata de un derecho fundamental, indispensable en todo régimen democrático, que propicia el pluralismo político y la participación de la ciudadanía en la formación del gobierno y el control de actuación toda limitación debe ser expresa, necesaria, razonable y proporcionada.

Toda ley electoral debe respetar y garantizar los principios fundamentales contenidos en el artículo 41 constitucional, siendo éstos la representatividad ciudadana, la permanencia, la fuerza ideológica propia, la honorabilidad, la participación del pueblo en la vida democrática y la representación nacional.<sup>18</sup>

Es importante mencionar que el requisito de constituirse en agrupación política antes de ser un partido político no ha sido considerado por la Corte como una limitación al derecho de asociación, sino como una modalidad.<sup>19</sup>

De no haberse considerado inconstitucional dicho precepto se habría tenido que concluir que un partido político requiere representación en todos y cada uno de los distritos electorales. En este sentido, la declaratoria de invalidez surtió efectos también respecto de aquellas normas cuya validez dependía de la propia norma invalidada, es decir, respecto de las demás fracciones de dicho precepto.

---

17 *Semanario Judicial de la Federación* y su Gaceta, novena época, Pleno tomo XXX, julio de 2009, tesis P/J. 50/2009, página 1448, registro 166,895.

18 Sentencia acción inconstitucionalidad 2/2011. pág. 22.

19 *Semanario Judicial de la Federación* y su Gaceta, novena época, Pleno tomo XIX, junio de 2004, tesis P/J. 41/2004, página 868, registro 181,308.

Es importante destacar que cualquier tipo de partido político, esto es, sea de carácter nacional o estatal, puede participar en elecciones locales y que, para efectos de su intervención en el proceso electoral de que se trate, deberá sujetarse a la ley que lo rige. Además la propia disposición fundamental autoriza la participación de los partidos nacionales en las elecciones estatales y municipales, por lo que, acorde con lo anterior, en estos casos dichos partidos deberán sujetarse a las disposiciones que rigen este tipo de elecciones locales.

El poder judicial determinó como arbitrario el porcentaje del 2% de la lista nominal en cada una de las 16 demarcaciones territoriales del Distrito Federal. En ese sentido, es dable sostener que si por mandato constitucional los partidos políticos son la vía para que los ciudadanos accedan al poder público, y para tales efectos les concede la posibilidad para postularlos a los distintos cargos de elección popular, de acuerdo con sus ideas y principios, tal situación conlleva la necesidad de que en las leyes secundarias se garantice ese derecho que la Norma Fundamental les confiere, para determinar la candidatura con la que contendrán en los procesos comiciales.

En este orden de ideas, a partir de las reformas al Código Electoral, como consecuencia de declaración de invalidez del precepto en cuestión, el porcentaje referido al número de afiliados disminuyó de un 2% al 1.8% de la lista nominal del Distrito Federal distribuidos en por lo menos tres cuartas partes de los distritos electorales en que se divide el Distrito Federal.

En lo relativo a las asambleas delegacionales, como lo citamos, se exigía la celebración de una en cada una de las 16 demarcaciones territoriales en que se divide el Distrito Federal; hoy estas asambleas serán distritales; es decir, se celebrará una asamblea distrital en, por lo menos, tres cuartas partes de los 40 distritos electorales uninominales que conforman el ámbito geográfico electoral, por lo que hablamos de un mínimo de 30 distritos. Por lo que hace a la presencia en dichas asambleas de los afiliados residentes de la demarcación, el código comicial exigía un número nunca inferior a mil afiliados; actualmente esta cifra se ha reducido, y no podrá ser inferior a 600 afiliados con las características precisadas.

La Corte consideró infundado el tercer concepto de invalidez alegado por el PRI pues la facultad del Consejo General<sup>20</sup> de ordenar a la Contraloría General la realización de auditorías no afecta su autonomía técnica y de gestión pues se trata únicamente de una instrucción por parte del órgano superior del Instituto Electoral del Distrito Federal.

Se desestima, de igual manera, el argumento de que la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización<sup>21</sup> carece de competencia para solicitar el levantamiento del secreto fiscal, bancario y fiduciario y de que se trata de una atribución de la federación, pues a pesar de que carece de competencia para solicitar en forma directa el levantamiento de dichos secreto el Tribunal consideró que dicha Unidad coadyuva con el IFE en esta materia y que es este organismo federal el que determina lo conducente.

Por otra parte, al analizar el cuarto concepto de violación, la Corte realizó el estudio de la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de noviembre de

---

20 Órgano de control interno del Instituto Electoral del DF que tiene a su cargo fiscalizar el manejo, custodia y empleo de los recursos del organismo e instruir los procedimientos administrativos y, en su caso, determinar sanciones en términos de la Ley Federal de Responsabilidades

21 Órgano técnico que tiene a su cargo supervisar que los recursos del financiamiento público y privado que ejerzan las asociaciones políticas se aplique conforme a lo dispuesto en la Constitución Federal, Código electoral del DF y la normativa aplicable.

2007 por la que se regula el acceso de los partidos políticos a la radio y la televisión, mediante un nuevo modelo de comunicación social y se establece la competencia exclusiva del IFE respecto de la administración del tiempo en estos medios de comunicación tratándose, tanto de elecciones federales, como locales.

En este sentido, existen dos aspectos fundamentales, por un lado se encuentra el referente a la alegada violación a la libertad de expresión por parte del legislador del DF al prohibir que los partidos políticos denigren a las instituciones, a otros partidos o calumnien a otras personas en su propaganda en los procesos de precampaña; y por el otro se incluye el referente a las limitaciones del COIPE a contratar propaganda en "prensa, teléfono o Internet" en precampañas.<sup>22</sup>

Por lo que hace al primer argumento, la Corte lo estima infundado pues el derecho a la libertad de expresión no es ilimitado y está sujeto a ciertas limitaciones expresamente establecidas en los artículos 6, 7 y 41 fracción III, Apartado C de nuestra Constitución, es decir, no puede afectarse a la moral, al orden público, a los derechos de terceros, y en materia electoral "los partidos<sup>23</sup> deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas".<sup>24</sup> En ese sentido, el legislador estatal tiene la facultad de limitar el derecho a expresarse siempre que se respeten los principios consagrados en la Constitución y que exista una proporción entre dicho derecho y los principios de equidad que deben regir en toda contienda electoral. La norma del Distrito Federal no hizo más que desarrollar las limitaciones consagradas ya en la Carta Magna.

Por lo que hace al segundo argumento, la Corte determina fundado el concepto de invalidez alegado por el partido accionante pues el artículo 41 constitucional es claro al limitar únicamente la contratación de publicidad, por parte de los partidos, en la radio y televisión. El legislador local, al establecer limitaciones a medios de comunicación no restringidos por el constituyente, violenta el derecho a la libertad de expresión. La Corte no desconoce que el derecho a difundir propaganda electoral es susceptible de regularse y restringirse pero las medidas que han de tomarse al respecto deben ser conformes con la Constitución; además de idóneas y proporcionales al bien jurídico que se pretende proteger. Por lo anterior se encuentra derogada la fracción VII del Art. 231, fracc. VII.

Por lo que hace al quinto concepto de invalidez, el Alto Tribunal confirmó la atribución de la Comisión Permanente de Asociaciones Políticas del Instituto Electoral del Distrito Federal para coadyuvar con la autoridad federal electoral en el monitoreo de todos los medios masivos de comunicación pues no existe una invasión a la competencia del IFE. La propia Constitución en su artículo 41 establece la necesidad de coordinar las acciones de dicha institución federal con las de los organismos electorales locales. En todo caso, sólo a solicitud de la autoridad federal, la Comisión puede intervenir en el control o vigilancia de estos medios.

22 El artículo 231, en su primer párrafo, dice:

El Consejo General, a través del Consejero Presidente, una vez recibido el informe respecto a los avisos que presenten los Partidos Políticos sobre sus procesos de precampaña, les hará saber las restricciones a las que están sujetos los precandidatos a cargo de la elección popular, a fin de que las hagan del conocimiento de sus precandidatos. Dichas restricciones son las siguientes: [...] VII) Contratar publicidad en los medios de comunicación social, es decir, en televisión, radio, prensa, teléfono e internet para las precampañas, por sí o por interposición persona.

23 No se hace distinción entre partidos locales y federales, por lo que al hacerse una interpretación sistemática y teleológica, la Corte concluye que ambos están obligados a cumplir con dicho precepto.

24 41 fracción III, Apartado C.

El último concepto de violación referente a la intervención del Contador Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en la designación del titular de la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización del Instituto Electoral del Distrito Federal fue desestimado pues la propuesta de declarar su invalidez no fue aprobada por la mayoría calificada de cuando menos ocho votos.

La acción de inconstitucionalidad 2/2011 interpuesta por el Partido Revolucionario Institucional vino a resguardar los principios constitucionales y aclarar el contenido del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal. Se refrendaron de esta manera los derechos fundamentales de libertad de expresión, al no permitir una restricción a la contratación de propaganda por parte de partidos políticos no contemplada por la Constitución; la libertad de asociación en materia política al buscar eliminar un requisito que impediría la conformación de nuevos partidos en el Distrito Federal. Así mismo se determinó el plazo para la duración de precampañas para la elección de jefe de gobierno y la necesaria coordinación entre el Instituto Federal Electoral y el Instituto Electoral del Distrito Federal para monitorear los medios masivos de comunicación con presencia en dicha entidad y se contempló la racionalización de la propaganda electoral, estableciendo un balance entre libertad de expresión y principios de equidad y certeza.

Es preciso aclarar que las reformas al marco normativo en el ámbito electoral son respuesta a las diferentes necesidades y circunstancias sociales de nuestro país. Los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, dentro del ámbito de sus atribuciones han aportado elementos importantes para garantizar que las instituciones encargadas de organizar y calificar las elecciones realicen su labor de manera autónoma, coordinada y respetando en todo momento los derechos fundamentales de cada uno de los ciudadanos mexicanos.

A lo largo del estudio realizado por la Corte se tuvo en todo momento en cuenta la naturaleza de los partidos políticos como resultado del ejercicio del derecho de asociación en materia política de los ciudadanos, así como objetivos que pretenden estos organismos como entidades de interés público. Se tomó en cuenta se carácter instrumental, pues al ser un medio para que el ciudadano pueda participar en la vida democrática de nuestro país, debe de respetarse en todo momento la libertad de expresión, sin desconocer que se trata de un derecho sujeto a restricciones expresamente previstas.

En esta resolución la Corte tomó en cuenta que los organismo encargados de organizar las elecciones y de fomentar el desarrollo de la vida democrática del país deben colaborar conjuntamente con la autoridad federal y local, así como con las dependencias y entidades de la administración pública para cumplir con sus atribuciones y respetar los principios consagrados en la Constitución.

Con la reforma al Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, derivada de la resolución dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Distrito Federal busca, además de que se mantenga el principio de supremacía constitucional, garantizar la representatividad y la equidad en materia electoral.

## Bibliografía

### Consulta en libros

- Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, 2a ed., La Gran Enciclopedia Mexicana, UNAM, México, 1983, pp. 288.
- \_\_\_\_\_, *Estudios constitucionales*, México, Porrúa, 1996.
- Castellanos Hernández, Cortes, *Derecho Electoral en México*, Trillas, México, 1999.
- Covián Andrade, Miguel, *Diez estudios antidogmáticos sobre el Sistema Constitucional Mexicano*, 1a ed, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, México, 2011.
- Fix-Zamudio, Héctor, *Veinticinco años de evolución de la justicia constitucional*, UNAM, México, 1968.
- \_\_\_\_\_, *Protección jurídica de los derechos humanos. Estudios comparativos*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 1999.
- Hauriou, André, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, 2a ed., Ariel, Barcelona España, 1980, p.21.
- Morales-Paulín, Carlos A., *Reforma al Sistema Electoral Mexicano*, Plaza y Valdés, México, 1997.
- Orozco Gómez, Javier, *El Derecho Electoral Mexicano*, Porrúa, México, 1993, p. 115.
- Orozco Henríquez, José de Jesús y otro, *Instrumentos constitucionales de protección procesal de los derechos políticos-electorales*, UNAM, México, pp.239 a 243.
- Ortiz Mayagoitia, Guillermo I. y otros, *Las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad*, México, 2009, p.120.
- Suárez Camacho, Humberto, *El sistema de control constitucional en México*, 1a ed, Porrúa, México, p. 207.

### Consulta de Internet

- [http://www.google.com/#hl=es&xhr=t&q=procesos+electorales+en+mexico&cp=23&pf=p&scient=psy&source=hp&aq=0&aqi=&aql=&oq=procesos+electorales+en+pbx=1&bav=on.2,or\\_gc.r\\_pw.&fp=185ea749c3df2434&biw=1280&bih=699](http://www.google.com/#hl=es&xhr=t&q=procesos+electorales+en+mexico&cp=23&pf=p&scient=psy&source=hp&aq=0&aqi=&aql=&oq=procesos+electorales+en+pbx=1&bav=on.2,or_gc.r_pw.&fp=185ea749c3df2434&biw=1280&bih=699)
- <http://www.razonypalabra.org.mx/antiores/n17/17avega.html>
- <http://www.cuadernospoliticos.unam.mx/cuadernos/contenido/CP.56/CP56.7.EmilioKrieger.pdf>
- <http://www.iedf.org.mx/index.php?cadena=>
- [http://es.wikipedia.org/wiki/Elecciones\\_federales\\_de\\_M%C3%A9xico\\_de\\_1988](http://es.wikipedia.org/wiki/Elecciones_federales_de_M%C3%A9xico_de_1988)
- <http://www.elcato.org/mexico-elecciones-1988-y-2006>
- [http://es.wikipedia.org/wiki/Partidos\\_pol%C3%ADticos\\_de\\_M%C3%A9xico](http://es.wikipedia.org/wiki/Partidos_pol%C3%ADticos_de_M%C3%A9xico)
- <http://www2.eluniversal.com.mx/0pls/impreso/noticia.html?>
- [www.aldf.gob.mx](http://www.aldf.gob.mx) consultada el 25 de julio de 2011.

### Consulta de Legislación

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 15 ed, México, Porrúa, 2011.
- Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal*, consultada en la página:  
<http://www.aldf.gob.mx/codigos-107-4.html>.