

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 7/2009 Y SUS ACUMULADAS 8/2009 y 9/2009 PROMOVIDAS POR DIVERSOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES.

Temas: a) Multas fijas; b) Financiamiento de las precampañas, y c) Procedimiento y plazos para el registro de candidatos a cargos de elección popular.

a) Multas fijas¹

En el presente caso judicial, la mayoría de los señores Ministros integrantes del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que el artículo 74 del Código Número 307 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave resulta inválido, puesto que impone una multa fija, lo que, conforme a las tesis jurisprudenciales plenarios aplicables, resulta contrario al artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El citado artículo 74 es del tenor literal siguiente:

“Artículo 74. La propaganda electoral que sea colocada por actividades de precampaña deberá ser retirada por los precandidatos cinco días antes del registro de candidatos. En caso de incumplimiento, se aplicará una multa administrativa al precandidato de cincuenta salarios mínimos vigentes en la capital del Estado, por parte de la autoridad municipal correspondiente, por el retiro de la misma”.

¹ Es preciso señalar que al discutirse la acción de inconstitucionalidad 115/2008 por el Tribunal Pleno en la sesión correspondiente al veinticinco de febrero de 2010, por una mayoría de ocho votos, en relación con el tema de las multas fijas, se estimó que la tesis generada en la Octava Época sobre el concepto de “multa fija” no constituye un criterio absoluto (que no admite excepciones) sino un criterio general que puede estar sujeto a determinadas excepciones.

Si bien comparto con la mayoría la idea según la cual puede sostenerse, como regla general, que la multa fija puede estimarse excesiva y, por ende, violatoria del artículo 22 constitucional, considero también, en congruencia con la posición que he sostenido, consistentemente, en diversos asuntos,² que dicha regla admite excepciones y, consecuentemente, no puede ni debe ser absoluta.

En primer término, la mayoría pierde de vista que en el caso el parámetro constitucional de control obligatorio aplicable está constituido no por la norma establecida en el artículo 22, sino en el diverso artículo 116, fracción IV, de la Constitución general de la República.

En efecto, el invocado artículo 116, fracción IV, incisos h) y n),³ de la Constitución Federal establece que las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que: se fijen los criterios para establecer los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas y campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las

² Como en la acción de inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas 62/2008, 63/2008, 64/2008 y 65/2008.

³ Artículo 116:

[...]

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

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

[...]

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

aportaciones de sus simpatizantes, cuya suma total no excederá el diez por ciento del tope de gastos de campañas que se determine para la elección de gobernador; los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos; y establecer las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias [inciso h)], y se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse [inciso n)].

Acorde con la norma constitucional invocada, para cumplir con el imperativo constitucional, las legislaturas de los Estados de la República deben establecer las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan, entre otras, en materia de precampañas y, en general, tipificar los delitos y determinar las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse.

En congruencia con el referido artículo 116, fracción IV, constitucional, el artículo 74 de la ley electoral local establecía que la propaganda electoral que sea colocada por actividades de precampaña deberá ser retirada por los precandidatos cinco días antes del registro de candidatos y que, en caso de incumplimiento, se aplicará una multa administrativa al precandidato de cincuenta salarios mínimos vigentes en la capital del Estado, por parte de la autoridad municipal correspondiente, por el retiro de la misma.

Como podrá advertirse, la norma constitucional declarada inválida establecía el deber, a cargo de los precandidatos (sujetos normativos), de retirar la propaganda electoral que sea colocada por actividades de precampaña cinco días antes del registro de candidatos y, en caso de incumplimiento, la norma preveía la aplicación de una multa administrativa al precandidato de cincuenta salarios mínimos vigentes en la capital del Estado, por parte de la autoridad municipal correspondiente, por el retiro de la misma.

Es preciso destacar que los sujetos normativos de la disposición bajo análisis no son los ciudadanos sin más, sino los precandidatos que, por voluntad propia, se han colocado en un régimen específico, el cual trae aparejados no sólo ciertos derechos, sino también determinados deberes y obligaciones, como los establecidos en el artículo 72 del Código Electoral para el Estado de Veracruz; y en particular, el deber legal de retirar a tiempo la propaganda electoral, a fin de que no se pueda influir en el electorado; de manera que ésta es una obligación que los precandidatos asumen desde el momento en que lo son.

En el caso que nos ocupa, la autoridad municipal correspondiente no tendría qué valorar elemento alguno, pues de lo contrario existiría el riesgo de que se diera una actuación discrecional frente a casos iguales (tal como se afirma en la tesis plenaria de jurisprudencia P./J. 10/95, invocada por la mayoría, de rubro: "MULTAS FIJAS. LAS LEYES QUE LAS ESTABLECEN

SON INCONSTITUCIONALES"⁴), sino que el legislador del Estado de Veracruz, en su capacidad constitucional, hizo una ponderación y consideró que el precandidato que no retire a tiempo su propaganda se coloca en el supuesto de que se le aplique una multa.

En segundo término, y aun suponiendo sin conceder que aplicara al presente caso lo dispuesto en el artículo 22 constitucional, entre las excepciones, a mi entender es claro que se encuentran, entre otros, los siguientes casos: aquellos en que, por la naturaleza de la infracción, la autoridad no esté en aptitud de individualizar la sanción entre un mínimo y un máximo (como ejemplos claros de ello se pueden citar muchas multas de las previstas en los reglamentos de tránsito⁵); y aquellos en los cuales el legislador, en la órbita de sus competencias (y siempre que no se trate de multas generadas por violaciones al marco normativo secundario derivado del artículo 31, fracción IV), atendiendo: al bien jurídico protegido (interés general, orden público u otro de igual importancia), a las características objetivas particulares del infractor, así como a la materia específica de que

⁴ *Esta Suprema Corte ha establecido que las leyes, al establecer multas, deben contener las reglas adecuadas para que las autoridades impositoras tengan la posibilidad de fijar su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia de éste en la conducta que la motiva y, en fin, todas aquellas circunstancias que tiendan a individualizar dicha sanción, obligación del legislador que deriva de la concordancia de los artículos 22 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal, el primero de los cuales prohíbe las multas excesivas, mientras el segundo aporta el concepto de proporcionalidad. El establecimiento de multas fijas es contrario a estas disposiciones constitucionales, por cuanto al aplicarse a todos por igual, de manera invariable e inflexible, propicia excesos autoritarios y tratamiento desproporcionado a los particulares.*” (Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo II. Julio de 1995. Tesis: P./J. 10/95. Página: 19).

⁵ Piénsese que la autoridad tuviese que ponderar la multa, entre un mínimo y un máximo, que se le tiene que imponer a un conductor de automóvil, cuya única falta es que no respetó la luz roja de un semáforo; o en aquellos casos en que el conductor de un vehículo se estaciona en lugar prohibido. ¿Qué elementos debería tomar en cuenta para ello?: edad, condición social, escolaridad, clase modelo o tamaño del vehículo, reincidencia (conforme a que reglas: número de faltas cometidas en la misma delegación, municipio, entidad o nacionalmente); ¿realmente se puede obligar a la autoridad en estos casos u otros similares o análogos a individualizar la sanción conforme a un mínimo y un máximo?

se trata, señale multas, aún y cuando sean fijas, conforme a las cuales la autoridad competente deba sancionar al infractor, particularmente cuando se trata de violaciones a normas constitucionales que establecen prohibiciones absolutas. Por lo anterior, estimo que en los casos en los cuales existe el sustento antes aludido y, en función de ello, se establecen por el legislador directamente en la ley multas individualizadas razonables en función de la conducta irregular, no se debe necesariamente considerar que se trata en esos supuestos de multas excesivas en términos del artículo 22 constitucional, como lo sostiene la mayoría. Máxime que, como en el caso particular que genera este voto particular, no se trata en sentido estricto de una multa fija como se acreditara más adelante.

Con el fin de desarrollar la anterior idea, debe destacarse que la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, previó, por primera vez, el concepto de multa excesiva en su artículo 22 que disponía:

“ARTÍCULO 22. Quedan para siempre prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualquiera otras penas inusitadas ó transcendentales.”

Otro artículo que también reguló lo concerniente a la multa fue el diverso 21, que señalaba: ***“ARTÍCULO 21...La política o administrativa sólo podrá imponer, como corrección, hasta quinientos pesos de multa...”***

Como puede advertirse, desde la Constitución Política de la República Mexicana de 1857 se proscribió la multa excesiva, por un lado, mientras que se limitaba su imposición, por otro, hasta una suma determinada, sin que se dieran elementos para determinar con claridad cuándo se actualizaba tal hipótesis.

Este debate acerca de definir a la multa excesiva pervivió en el Congreso Constituyente de 1916-1917, no al discutirse el artículo 22 de la Constitución Federal, sino el diverso 21, que también aludía a la multa como una sanción correctiva eminentemente temporal y represiva, alejada de cualquier fin distinto a la mera búsqueda de la tranquilidad social, ya que no puede servir como *‘instrumento de venganza o arma política’* contra los infractores.

Sobre el particular, en la 27a. sesión ordinaria del Congreso Constituyente, celebrada la tarde del martes 2 de enero de 1917, se leyó el dictamen relacionado con el artículo 21 del Proyecto de Constitución, en los siguientes términos:

“... En la Constitución de 1857 se limitan las facultades de la autoridad política o administrativa a la imposición de multa hasta de \$500.00 y arresto hasta por treinta días; y en el proyecto se ha suprimido este límite. Es innecesario éste, ciertamente, en lo que se refiere al castigo pecuniario, supuesto que cualquier exceso de la autoridad a este respecto quedaría contenido por la prohibición que se establece en el artículo 22, de imponer multas excesivas...”

Acorde con el dictamen anterior, la intención objetiva del Poder Constituyente Originario fue clara en el sentido de que a la multa no se podía establecer un límite aritmético, ya que cualquier abuso en su imposición quedaría prohibido en el artículo 22 de la Constitución Federal, sin embargo, al igual que su similar de la Constitución de 1857, no definió lo que debe entenderse por “multa excesiva” aunque sí se dieron valiosos elementos en el debate parlamentario sobre tal aspecto que permiten obtener conclusiones en relación con ese tema.

Para corroborar tal aserto, deben reproducirse, primeramente las intervenciones de los diputados Rivera Cabrera, Jara y Múgica en la 31a. sesión ordinaria celebrada el 5 de enero de 1917:

“EL C. Rivera Cabrera...

Yo digo, señores: ¿quién podrá determinar el límite fijo de ese exceso a que se refiere la consideración de la Comisión? Para unos, una cantidad sería un límite excesivo y para otros sería demasiado corto. Por tanto repito, el artículo tal como está, se presentaría a innumerables abusos y voy a permitirle un ejemplo. Hace algunos años, en Tehuantepec, de donde soy nativo, existió un periodista que atacaba rudamente a las autoridades locales por virtud de cierta ligera falta de policía; este señor periodista fue arrestado y el jefe político de entonces, que en lo sucesivo podrá ser un presidente municipal, aprovechándose de aquella propicia ocasión y no considerando bastante la multa de cien pesos que la ley le autorizaba para fijar, pidió por la vía telegráfica que el señor gobernador del Estado fuese el que aplicase la multa, de tal manera que ésta pudiera ascender a quinientos pesos. Se ve pues, que por este procedimiento inicuo se ejecutó un terrible castigo

en contra de aquel ciudadano bastante pobre, que solamente vivía con un mísero sueldo, por decirlo así. Glosando el asunto de esa manera, podremos citar muchos ejemplos y poder llegar a la conclusión definitiva de que si se deja el artículo tal como está, se prestará a muchos abusos tanto por las autoridades bajas como por las altas autoridades...

El C. Múgica...

Un Reglamento de Policía manda, por ejemplo – y esto es lo más común en todas partes-, que todas las mañanas se barra el frente de cada casa y que la persona que no cumpla esta disposición incurrirá en una multa, por ejemplo de diez pesos, veinte, cincuenta, etcétera, o en su caso sufrirá tantos días de arresto, porque de otra manera, si no se paga la multa, la disposición de la ley es enteramente ineficaz, quedaría burlada, y una regla de buen gobierno es que las disposiciones legales tengan medios coercitivos, necesarios para que sean pronta y debidamente cumplidas, pues un individuo en el caso que ponía, que no barre en las mañanas el frente de su casa, la autoridad no va a averiguar si tiene criada, si habita cualquiera en su casa o no, únicamente averigua que no está barrido el frente de la casa y le impone la multa, que no es una pena propiamente dicha; por eso el artículo comienza diciendo cuál es la separación de las penas propiamente dichas; ésta no es una pena, porque no causa ninguno de los perjuicios que causan las penas que así se califican, que son penas propiamente tales. De manera que este es un castigo que se impone por la infracción al Reglamento de Policía ... si se limita la pena pecuniaria, entonces tendremos que las autoridades administrativas seguirán imponiendo la misma multa a ricos y pobres, a toda esa clase social que no está dividida más que en dos partes, la pobre y la rica, porque la clase media no es más que la pobre que ya tiene la característica de su ilustración y por eso no es verdaderamente pobre y tampoco es tan ignorante como la supone la clase adinerada. Bien; para la aplicación de este artículo,

no hay más que estas dos clases sociales en México, y es preciso que las autoridades tengan la facultad administrativa para calificar una multa, teniendo en consideración la categoría del que infringe la disposición, como dije antes; para un individuo pobre que infringe un bando de policía en la misma forma que lo infringe un adinerado, una multa de cincuenta pesos es excesiva, y para un rico no lo es, y se dará el gusto de seguir infringiéndolo, porque no se sentirá castigado por una pena mínima, que para un individuo de la categoría social de nosotros, para un pobre, sí sería pena. Por esa razón, la Comisión considera que la multa así tiene un punto de verdadera justicia de verdadera liberalidad.

...

El C. Rivera Cabrera: Señores diputados: Me parece conveniente que la Comisión fije también el límite de la cantidad a que debe contraerse la multa, pues si no se hace así, es indudable que la autoridad se valdrá de ese campo abierto que tiene, para imponer multas excesivas, que se dice se podrán reclamar por medio del amparo, pero el efecto del amparo vendrá a sentirse después de mucho tiempo. Se cree que las clases ricas no podrán resentir el perjuicio; se puede ampliar esa cantidad, pero es indispensable, es necesario, que se fije un límite.

...

El C. Jara: Yo desearía que esta honorable Asamblea se inclinara por la limitación de la multa. Se ha esgrimido aquí como argumento por la Comisión, que se trata de cerrar las puertas al abuso, y vengo a esta conclusión: que en los términos en que está redactado el artículo a discusión, ¿no se presta al abuso? Si a un individuo se le quiere retener hasta por quince días en la prisión, con imponerle una multa que no esté en relación con sus recursos; es decir, a un pobre que no pueda pagar una multa mayor de un peso, se le imponen veinte pesos de multa y entonces, encontrándose en condiciones de no poder pagar esa suma, se le imponen los quince días de prisión,

el máximo de la pena. ¿Por qué, entonces, no se limita la multa? Porque indudablemente que el abuso para quien quiera cometerlo, lo mismo lo hace no limitando la multa que limitándola y quizá más lo haga sin limitar la multa.

...

El C. Múgica: Señores diputados: Aunque el dictamen a discusión ha sido retirado, en lo cual consintió esta Asamblea, aunque no lo haya declarado así la Presidencia, a quien respetuosamente pido lo haga, inmediatamente que yo termine de hablar quiero contestar las últimas objeciones, que no han versado más que sobre la limitación de la multa. Dice el señor diputado Jara, con quien no estoy conforme en esta frase, que si el abuso ha de subsistir, lo mismo será; pues yo creo que no, señores diputados, porque si ponemos un límite a las multas, tan pequeño como el que señalaba el diputado que habló antes que el señor Jara, es indudable, señores, que subsistirá en el caso que señalé en un principio. Hay un cuento que corre por allí, que es muy vulgar, de un adinerado que maltrató a un individuo, le dijo una mala razón en la calle y la policía lo llevó ante la autoridad administrativa, quien le dijo: "tiene usted cien pesos de multa por esta injuria". "Aquí están los cien pesos de multa, respondió el adinerado, y cien pesos más porque le voy a repetir la injuria." Esto hará en la práctica la gente que tiene posibilidades de pagar la multa, para burlar el Reglamento de Policía. Es indudable que este abuso se comete en esa forma y todos estamos convencidos de ello, de tal manera, que con una limitación de una multa, si por ejemplo tomamos los cincuenta pesos, el que sufre todo el rigor de esa multa, el máximo de esa multa, será siempre el desvalido, el pobre, el ignorante, y de ninguna manera el rico, que tendrá el placer de pagar esa multa por infringir el Reglamento de Policía. Si tomamos como límite la cantidad de quinientos pesos, entonces, señores, el mal será peor todavía, porque a cualquier individuo, fuesen cuales fuesen sus posibilidades, se le podría imponer por una

autoridad el máximo de quinientos pesos de multa, y no procedería el recurso de amparo que en otro caso, en el caso como lo presenta la Comisión, sí procedería y que indudablemente, para un individuo que gana un peso, una multa de quince, diez o cinco pesos, sería calificada como excesiva, porque la ley, en el sentido que lo propone la Comisión, así lo aconseja, e inmediatamente la autoridad federal ampararía a aquel individuo contra atropellos o abusos de la autoridad administrativa. Yo creo, señores, que está ya suficientemente debatido el punto y que la Comisión no incurrirá en las censuras de esta Asamblea si presenta el dictamen otra vez en este mismo sentido en la parte relativa...

De las anteriores intervenciones, se evidencia que, por regla general, para que sea constitucional la multa, atendiendo, desde luego, a su propia naturaleza, debe comprender especialmente la situación particular del infractor, es decir, su capacidad económica porque debe estar *‘en relación con sus recursos’*, pero habrá casos excepcionales en que no sea posible tomar en consideración tales elementos, porque, de no sancionarse inmediatamente, la norma o ley infringida sería “enteramente ineficaz” o “quedaría burlada”, en el entendido de que esta última hipótesis no actualiza, por sí sola, una multa excesiva, como lo explicó el diputado Múgica.

Tal es el caso, por ejemplo, de las multas por infracciones al Reglamento de Tránsito a las que ya aludimos que, por lo general, se imponen en situaciones de flagrancia, siendo un hecho notorio que los servidores públicos facultados para ello no cuentan con los elementos técnicos, materiales o fácticos necesarios que les permitan, en el momento mismo de la comisión de la infracción, la posibilidad de valorar en cada caso,

entre otros aspectos, la gravedad de aquélla, la capacidad económica del sujeto sancionado y la reincidencia de éste en la conducta que la motiva.

El texto actual del primer párrafo del artículo 21 constitucional es el siguiente (énfasis añadido):

“Art. 22.- Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.”

Por estas razones de carácter constitucional, la multa fija no siempre será excesiva, o bien, la multa que oscile entre diversos parámetros no debe considerarse invariablemente constitucional, ya que, en este último supuesto, puede suceder que el monto mínimo o inferior sea en sí mismo excesivo para cualquier individuo, por tanto, para medir lo excesivo o no de la multa debe ponderarse como lo he sostenido, razonablemente, su naturaleza, los fines que persigue, su correspondencia con la gravedad de la infracción y las circunstancias en las que se impone para arribar a una conclusión coherente en relación con el monto de la multa⁶, buscando en todo momento que no resulte semejante a una confiscación prohibida constitucionalmente, como lo destacó el

⁶ Criterio utilizado por el Tribunal Pleno al resolver por mayoría de seis votos, en sesión de once de enero de dos mil siete, el amparo directo en revisión 172/2006, para considerar constitucional la multa mínima del 130% prevista en el artículo 178, fracción I, de la Ley Aduanera vigente en 2001.

Congreso Constituyente en la 35a. sesión ordinaria celebrada el 8 de enero de 1917, en la que se leyó el siguiente dictamen sobre el artículo 22 del Proyecto de Constitución:

“En el segundo párrafo del artículo se explica que no debe considerarse como confiscación de bienes la aplicación parcial o total de los de una persona, que no se haga para satisfacer la responsabilidad civil consiguiente a la comisión de un delito. Es indispensable para la existencia de una sociedad, que se mantengan las condiciones necesarias para la vida completa de los agregados que la forman; de manera que cuando se altera una de esas condiciones, lo primero que debe exigirse del culpable es que reponga las cosas a su estado primitivo, que cuando sea posible; es decir, debe ser obligado a la restitución, la reparación y la indemnización. Si para conseguir estos fines es necesario privar al culpable de la mayor parte de todos sus bienes, no por eso la justicia debe detenerse en su tarea de restablecer el derecho violado.

El artículo extiende la misma teoría en lo que se refiere al pago de impuestos o multas, lo cual motiva una impugnación que ha sido presentada a la Comisión. El autor de aquélla opina que habrá lugar, si se admite esa adición, a que las autoridades cometan verdaderas confiscaciones disfrazándolas con el carácter de impuestos o multas. Estimamos infundada la objeción. La multa excesiva queda prohibida por el mismo artículo que comentamos, en su primera parte. Respecto a los impuestos, se decretan por medio de leyes, afectan a toda una clase o a varias clases de la sociedad, y esto excluye el temor de que sirvieran de pretexto para despojar a un particular. Acontece con frecuencia que el importe de una contribución o de una multa iguala al capital de la persona que deba pagarla, cuando aquél es muy reducido; el efecto del cobro, en tal caso, resulta semejante a una

confiscación pero no lo es realmente, y, si la exacción fuere justa, no debe dejarse al interesado la ocasión de que eluda el pago a pretexto de que sufre una verdadera confiscación: éste es el propósito de la disposición constitucional de que se trata.”

Por las razones expresadas, reitero que las jurisprudencias plenarias no pueden aplicarse de manera absoluta, tajante e indiscriminada a todos los casos, sino sólo a aquellos que, por la naturaleza de la infracción, la autoridad sancionadora esté en posibilidad de realizar de manera objetiva y razonada la valoración y ponderación correspondiente para individualizar, entre un mínimo y un máximo, la multa. Por lo contrario, en los casos en que la infracción o falta en que incurre un individuo, por sus características, no es susceptible, material y jurídicamente, de ese juicio de valoración y ponderación para la imposición de una multa o por dichas características se justifica la individualización en ley, el legislador o la autoridad administrativa, en el ámbito de su competencia, puede establecer multa fija sin que para ello violente el artículo 22 constitucional.

Así, en esos supuestos, la inconstitucionalidad de la multa no debería declararse en automático solamente por no haberse determinado un mínimo y un máximo, sino cuando, por la naturaleza y características de la infracción, el monto fijo determinado resulte irracional o desproporcionado frente a la naturaleza de la falta cometida, al daño causado con la misma y los fines (de interés público general u otros) que se buscan con la sanción de la conducta indebida.

En el presente caso, si bien el legislador ordinario no estableció un mínimo y un máximo, ello, por sí mismo, no hace inconstitucional a la disposición impugnada, ya que no debe perderse de vista la naturaleza y las características de la infracción.

Así, dado el imperativo constitucional invocado establecido en el artículo 116, fracción IV, incisos h) y n), de la Constitución Federal, considero que no es irracional, irrazonable o desproporcionado establecer una multa consistente en cincuenta salarios mínimos vigentes en la capital del Estado, toda vez que la sanción prevista constituía un medio para inhibir o prevenir la comisión de una conducta (consistente en no retirar a tiempo la propaganda electoral que sea colocada por actividades de precampaña) que el legislador del Estado de Veracruz calificó como socialmente indeseable, por su impacto en el electorado y el costo que representa retirar la propaganda.

La mayoría deja de tomar en cuenta que es constitucionalmente válido que en estos casos, plenamente justificados, el legislador señale la sanción a imponer a efecto de que los potenciales infractores sepan que serán sancionados con la imposición de una multa predeterminada, por supuesto bajo el principio de que es razonable y proporcional la calificación que el propio legislador ha hecho de la conducta ilícita, y que, por tanto, no queda a la discrecionalidad de la autoridad administrativa imponer una pena menor o mayor. Así, lo único que debe juzgarse cuando se impugna una de estas sanciones económicas es su razonabilidad y proporcionalidad a efecto de determinar que

no resulta excesiva (confiscatoria), puesto que la conducta sancionada se encuentra ya calificada por el legislador democrático, el cual está calificado constitucionalmente para hacerlo, de conformidad con el artículo 116, fracción IV, incisos h) y n), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

b) Financiamiento de las precampañas

En la sesión de veinticuatro de septiembre de dos mil nueve, el Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad 7/2009 y sus acumuladas 8/2009 y 9/2009 y se discutió en varias sesiones, pero fue en la de veintiuno de septiembre de dos mil nueve cuando se abordó la impugnación del artículo 76 del Código Número 307 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Después de un interesante debate, el Tribunal Pleno desestimó la acción con respecto a dicho artículo, al no alcanzarse la mayoría calificada. No obstante ello, quisiera explicar las razones para haber estado en contra del proyecto, que proponía declarar la invalidez, así como para fijar mi posición con respecto al tema debatido.

El artículo 76 del Código Número 307 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave establece:

“Artículo 76. El financiamiento de las precampañas será preferentemente privado. Sólo podrá ser público cuando los partidos reserven parte de sus prerrogativas ordinarias para financiar a sus precandidatos en los procesos internos, de conformidad con sus estatutos.”

El proyecto proponía declarar la invalidez del precepto impugnado, bajo el argumento, en síntesis, de que la Constitución

Federal dispone el principio opuesto en el sentido de que el financiamiento público debe prevalecer sobre el privado.

Enfoque adecuado del problema

En primer término, es preciso señalar que el parámetro de control obligatorio no es el artículo 41, sino el artículo 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece, con claridad, que las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que los partidos políticos reciban en forma equitativa financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales.

Es menester precisar, por razones metodológicas, que el problema planteado por la impugnación del artículo 76 de la ley electoral local debe enfocarse no como un problema de prevalencia de recursos, sino que la cuestión radica en que si se pueden destinar exclusivamente recursos provenientes de fuentes de financiamiento no públicas para las precampañas. Esto es, en mi concepto, no es un problema de prevalencia sino de destino del financiamiento público a los partidos políticos.

Lo anterior es así, por lo siguiente:

El Código Electoral del Estado de Veracruz cumple, en principio, razonablemente con todas las obligaciones impuestas en el artículo 116, fracción IV, de la Constitución Federal, ya que

establece los criterios para fijar el tope de los gastos de precampaña; los montos máximos de las aportaciones de sus simpatizantes (y militantes); los procedimientos para el control y vigilancia de los recursos con que cuenten los partidos políticos, así como las sanciones por el incumplimiento de las disposiciones establecidas en la materia.

El Poder Constituyente Permanente ha establecido expresamente bases constitucionales para que las legislaturas de los Estados de la República regulen las precampañas, como se desprende de lo dispuesto en el referido artículo 116, fracción IV, inciso h), de la Constitución Federal, lo que denota la importancia que para el Órgano Revisor de la Constitución tienen las precampañas.

En tal virtud, el legislador del Estado de Veracruz ha regulado las precampañas en el Título Sexto del Libro Primero del Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave denominado “De los Procesos Internos, Precampañas y Campañas”. Así, por ejemplo, el artículo 67 define lo que se entiende por “procesos internos”, “precampaña electoral”, “actos de precampaña”, “propaganda de precampaña” y “precandidato”.⁷

⁷ “Artículo 67. Los procesos internos para la selección de candidatos a cargos de elección popular, son el conjunto de actividades que realizan los partidos políticos y los precandidatos a dichos cargos, de conformidad con lo establecido en este Código, así como en los estatutos, reglamentos, acuerdos y demás disposiciones de carácter general que aprueben los órganos de dirección de cada partido político.

La precampaña electoral es el conjunto de actos que realizan los partidos políticos, sus militantes y los precandidatos a cargos de elección popular debidamente registrados por cada partido.

Los actos de precampaña electoral son las reuniones públicas, asambleas, marchas y, en general, aquellos en que los precandidatos se dirigen a los afiliados, simpatizantes o al electorado en general, con el objetivo de obtener su respaldo para ser postulados como candidatos a un cargo de elección popular.

La propaganda de precampaña es el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante el periodo establecido por este Código y el que señale la convocatoria respectiva,

La “precampaña electoral” es el conjunto de actos que realizan los partidos políticos, sus militantes y los precandidatos a cargos de elección popular, debidamente regulados por cada partido (artículo 67, párrafo segundo).

Los “actos de precampaña electoral” son las reuniones públicas, asambleas, marchas y, en general, aquellos en que los precandidatos se dirigen a los afiliados, simpatizantes o al electorado en general, con el objetivo de obtener su respaldo para ser postulados como candidatos a un cargo de elección popular (artículo 67, párrafo tercero).

La “propaganda de precampaña” es el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante el periodo establecido por el propio Código y el que señale la convocatoria respectiva, difunden los precandidatos a cargos de elección popular, con el propósito de dar a conocer sus propuestas (artículo 67, párrafo cuarto).

“Precandidato” es el ciudadano que pretende ser postulado por un partido político como candidato a un cargo de elección popular, conforme a lo establecido por el propio Código y a los estatutos de un partido político, en el proceso de selección interna (artículo 67, párrafo quinto).

difunden los precandidatos a cargos de elección popular, con el propósito de dar a conocer sus propuestas.

Precandidato es el ciudadano que pretende ser postulado por un partido político como candidato a un cargo de elección popular, conforme a lo establecido por este Código y a los estatutos de un partido político, en el proceso de selección interna.

Ningún ciudadano podrá participar en dos o más procesos de selección interna de candidatos a cargos de elección popular por diferentes partidos políticos, salvo que entre ellos medie convenio para participar en coalición.”

Es importante señalar que el artículo 75⁸ de la ley electoral local establece que el Consejo General del Instituto Estatal Electoral, en el mes de enero del año correspondiente a la elección, fijará el tope de gastos de precampaña por cada elección, y que la suma total del gasto de los precandidatos de un partido político no podrá ser superior al veinte por ciento del tope de gastos de la campaña inmediata anterior, fijada por el Instituto para cada elección.

La Constitución Política del Estado de Veracruz establece una clasificación específica del financiamiento público. En efecto, de conformidad con el artículo 19, párrafo tercero, de la Constitución local,⁹ los partidos políticos recibirán, en forma equitativa, financiamiento público ordinario, extraordinario o, en su caso, especial, en los términos que señale la ley.

Por su parte, el artículo 53 del código electoral local¹⁰ establece que el Consejo General determinará, de acuerdo con su

⁸ “Artículo 75. El Consejo General, en el mes de enero del año correspondiente a la elección, fijará el tope de gastos de precampaña por cada elección. La suma total del gasto de los precandidatos de un partido político no podrá ser superior al veinte por ciento del tope de gastos de la campaña inmediata anterior, fijada por el Instituto para cada elección.”

⁹ “Artículo 19. Los partidos políticos son entidades de interés público que tienen como finalidad promover la participación de los ciudadanos en la vida democrática y contribuir a la integración de la representación estatal y municipal, con el derecho exclusivo para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular. La ley reconocerá y regulará otras formas de organización política.

Los partidos políticos sólo podrán constituirse por ciudadanos, sin intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa.

Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos en los términos que expresamente señale la ley.

Los partidos políticos recibirán, en forma equitativa, financiamiento público ordinario, extraordinario o, en su caso, especial, en los términos que señale la ley, para su sostenimiento y el desarrollo de las actividades tendientes a la obtención del sufragio. También tendrán derecho de acceder a los tiempos en radio y televisión, conforme a lo previsto en el artículo 41, Base III, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

[...]” [Énfasis añadido]

¹⁰ “Artículo 53. Los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, el cual prevalecerá sobre el financiamiento privado. El Consejo General

determinará, de acuerdo con su presupuesto, el financiamiento público correspondiente a cada partido político, que suministrará mensualmente por conducto de sus órganos directivos estatales, de conformidad con las bases siguientes:

I. El monto total del financiamiento público estatal se integrará de la siguiente manera:

a) Financiamiento ordinario, que se otorga para el sostenimiento de las actividades permanentes de los partidos y que se determina multiplicando una quinta parte del salario mínimo vigente en la capital del Estado por el número de inscritos en el padrón electoral, a la fecha de corte del treinta y uno de agosto de cada año inmediato anterior al ejercicio presupuestal correspondiente; y

b) Financiamiento extraordinario, que se otorga únicamente en años de elecciones, para las actividades de los partidos tendientes a la obtención del voto, y que consiste en una cantidad igual a la que corresponda por concepto de financiamiento ordinario;

II. El financiamiento público ordinario y extraordinario se distribuirá entre los partidos políticos que hubieren obtenido al menos el dos por ciento de la votación total emitida de la elección inmediata anterior de diputados de mayoría relativa, de acuerdo con las siguientes bases:

a) Treinta por ciento del monto total del financiamiento público estatal se distribuirá en partes iguales a dichos partidos;

b) Un setenta por ciento se distribuirá según el porcentaje de la votación estatal que hubiese obtenido cada uno de los partidos políticos en la elección mencionada;

c) El financiamiento ordinario será entregado en los primeros cinco días naturales de cada mes; y

d) El financiamiento extraordinario será distribuido mensual y proporcionalmente, de conformidad con el calendario electoral.

III. Para los efectos de la fracción anterior, se entenderá como votación total emitida, los votos obtenidos por los partidos políticos, los de los candidatos no registrados y los votos nulos, y por votación estatal, la que resulte de deducir a la votación total emitida los votos obtenidos por los partidos políticos que no hubieren obtenido el dos por ciento, los de los candidatos no registrados y los votos nulos;

IV. El Financiamiento público prevalecerá sobre el privado; por tanto, las aportaciones que los partidos políticos reciban de sus militantes y simpatizantes no podrán exceder del equivalente al diez por ciento del monto total del tope de gastos de campaña previsto para la última elección de Gobernador;

V. Los partidos que hubieren obtenido su registro con fecha posterior a la última elección, o los que no hubiesen alcanzado el dos por ciento de la votación total emitida en el Estado en la última elección de diputados de mayoría relativa, recibirán financiamiento público de carácter especial, por el que se otorgará a cada uno de ellos el dos por ciento del monto total que en forma igualitaria le corresponda al conjunto de los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, así como en el año de la elección una cantidad adicional igual para gastos de campaña;

VI. El financiamiento a que se refieren las fracciones anteriores se determinará anualmente y las cantidades que, en su caso, se fijen para cada partido político serán entregadas en ministraciones mensuales;

VII. El Instituto Electoral no otorgará ningún otro tipo de aportación económica a los partidos políticos que las señaladas en el presente Capítulo;

VIII. El partido deberá contar con un órgano interno, encargado de la obtención y administración de sus recursos, así como de la presentación de los informes sobre financiamiento y gastos electorales a que se refiere el presente Código. Los partidos deberán registrar, ante el Consejo General, al órgano interno referido y acreditar al titular del mismo. Este órgano se constituirá en los términos y con las modalidades y características que establezcan los estatutos de cada partido político;

IX. El partido y la coalición quedan obligados a garantizar transparencia y rendición de cuentas a sus órganos de control e informar a su militancia sobre la administración de los recursos públicos y privados que ejerzan; y

X. Para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, cada partido político destinará anualmente el dos por ciento del financiamiento público ordinario.”

presupuesto, el financiamiento público correspondiente a cada partido político, que suministrará mensualmente por conducto de sus órganos directivos estatales, de conformidad con las bases que el propio artículo 53 establece, entre las que se encuentran, las siguientes:

- El monto total del financiamiento público estatal se integrará de financiamiento ordinario, que se otorga para el sostenimiento de las actividades permanentes de los partidos y que se determina multiplicando una quinta parte del salario mínimo vigente en la capital del Estado por el número de inscritos en el padrón electoral, a la fecha de corte del treinta y uno de agosto de cada año inmediato anterior al ejercicio presupuestal correspondiente, y de financiamiento extraordinario, que se otorga únicamente en años de elecciones, para las actividades de los partidos tendientes a la obtención del voto, y que consiste en una cantidad igual a la que corresponda por concepto de financiamiento ordinario.
- El financiamiento público prevalecerá sobre el privado; por tanto, las aportaciones que los partidos reciban de sus militantes y simpatizantes no podrán exceder del equivalente al 10 por ciento del monto total del tope de gastos de campaña previsto para la última elección de Gobernador.
- Los partidos que hubieren obtenido su registro con fecha posterior a la última elección, o los que no hubiesen alcanzado el 2 por ciento de la votación total

emitida en el Estado en la última elección de diputados de mayoría relativa, recibirán financiamiento público de carácter especial, por el que se otorgará a cada uno de ellos el dos por ciento del monto total que en forma igualitaria le corresponda al conjunto de los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, así como en el año de la elección una cantidad adicional igual para gastos de campaña.

Ahora bien, para volver a la norma legal impugnada, la misma establece, en su primera parte, que el financiamiento de las campañas será “preferentemente” privado. Si bien no dice de manera absoluta que será privado, la segunda parte agrega que: **“Sólo podrá ser público cuando los partidos reserven parte de sus prerrogativas ordinarias para financiar a sus precandidatos en los procesos internos, de conformidad con sus estatutos.”** Hay claramente aquí una limitación o restricción cuando —como se ha visto— el Constituyente Local estableció claramente que hay un financiamiento público para el sostenimiento de las actividades permanentes de los partidos políticos (es decir, el “financiamiento ordinario”) y un financiamiento público (el “financiamiento extraordinario”) que se otorga únicamente en años de elecciones, para las actividades de los partidos tendientes a la obtención del voto, y que consiste en una cantidad igual a la que corresponda por concepto de financiamiento ordinario.

Siendo ello así y dado que las precampañas no pueden considerarse, por definición, una actividad ordinaria o permanente, puesto que se celebran exclusivamente para los procesos electorales, entonces surge una duda que a continuación planteo y que, a mi entender, debió ser objeto de análisis por el Pleno.

Acorde con lo expuesto, emerge una cuestión que puede plantearse en los siguientes términos:

¿Puede válidamente el legislador del Estado de Veracruz en una norma inferior (es decir, en el artículo 76 del Código Electoral para el Estado de Veracruz) establecer un fin distinto para el financiamiento público, garantizado constitucionalmente por el Poder Constituyente Permanente para las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales?

Puesto de otra manera: si los partidos políticos, que tienen conferido el estatus constitucional de entidades de interés público (con arreglo al artículo 41, fracción I, constitucional), tienen garantizada una franja de financiamiento público para la obtención el voto [conforme al artículo 116, fracción IV, inciso g), constitucional] ¿puede válidamente el legislador ordinario prohibirles, como lo hace la norma impugnada, que utilicen esa parte del financiamiento público para la obtención del voto que, evidentemente, es el objeto de las precampañas?

Lo anterior, en el entendido de que, en el caso, cabe una suplencia de la queja del planteamiento del partido promovente,

habida cuenta de que aduce, en forma genérica, que la norma general impugnada es contraria al artículo 116, fracción IV, de la Constitución Federal.

Así, me parece que el tema planteado, a la luz de la impugnación del promovente, reviste una gran importancia y, en esa medida, como dije, debió ser objeto de análisis por el Pleno del Tribunal Constitucional.

c) Procedimiento y plazos para el registro de candidatos a cargos de elección popular.

Finalmente, no comparto el parecer de la mayoría al haber declarado la invalidez del artículo 185, fracción VI, del Código Número 307 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, por ser contrario a los principios de certeza y objetividad reconocidos en el artículo 116, fracción VI, inciso b), constitucional.

El precepto referido es del tenor literal siguiente:

“Artículo 185. Al solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, se observarán los criterios y procedimientos siguientes:

I. La solicitud de registro de candidatos se hará por cuádruplicado, firmada por el representante del partido, acreditado ante el consejo electoral correspondiente o, en su caso, el directivo estatal del partido que la sostiene;

II. El Secretario del Consejo General o del Consejo respectivo anotará al calce de la solicitud la fecha y hora de su presentación, verificará los datos y devolverá un tanto a los interesados, integrando los expedientes por triplicado. Un ejemplar será para la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto, otro para el órgano calificador de la elección correspondiente y el tercero para el órgano ante el que se haga el registro;

III. Recibida una solicitud de registro de candidaturas por el Secretario del Consejo General o del Consejo respectivo, se verificará, dentro de los tres días siguientes, que cumple con todos los requisitos señalados en el artículo 183 de este Código;

IV. Si de la verificación realizada se advirtiere que se omitió el cumplimiento de uno o varios requisitos, se notificará de inmediato al partido correspondiente para que, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, subsane el o los requisitos omitidos o sustituya la candidatura;

V. Cualquier solicitud de registro de candidatura presentada fuera de los plazos señalados por este Código será desechada de plano o, en su caso, no se otorgará el registro a la candidatura o candidaturas que no satisfagan los requisitos;

VI. El tercer día siguiente a aquel en que venzan los plazos para el registro de candidatos para Gobernador y Diputados a que se refiere el artículo 184 de este Código, el Consejo General o los Consejos Distritales correspondientes celebrarán una sesión cuyo único objeto será registrar las candidaturas que procedan. En el caso de Ayuntamientos, la sesión que celebrarán los Consejos General o Municipales, se efectuará el quinto día siguiente al plazo señalado en el numeral antes referido;

VII. La negativa de registro podrá ser impugnada mediante el recurso correspondiente, interpuesto por el representante del partido o coalición interesados; y

VIII. Cuando para un mismo cargo de elección popular se hubiere solicitado el registro de más de un candidato por un mismo partido, el Secretario del Consejo General requerirá a la dirigencia estatal del partido para que, en un término de cuarenta y ocho horas defina al candidato o fórmula que prevalecerá; en caso de no hacerlo se entenderá que el partido opta por la primera solicitud presentada, quedando sin efecto las posteriores.

El Consejo General del Instituto podrá exigir a los candidatos la comprobación de sus requisitos de elegibilidad.”

La razón toral para haber declarado la inconstitucionalidad de la porción normativa señalada es que, en ciertos casos, existe la posibilidad legal de que, dado el diseño de la norma que regula el procedimiento y plazos para el registro de candidatos a cargos de elección popular, no se cumplan los plazos para efectos de que se lleve a cabo oportunamente la sesión de registro de candidatos en los tiempos previstos en la fracción VI, lo que viola el principio constitucional de certeza.

Por ejemplo, si la solicitud de registro de candidato para gobernador se hizo en el último día del plazo señalado en el artículo 184 y hubiera alguna irregularidad que tuviera que subsanarse, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la notificación que se le haga al partido, conforme a la fracción IV del referido precepto legal, teniendo en cuenta, además, que la autoridad cuenta con tres días para verificar que una solicitud de registro cumple con todos los requisitos señalados en el artículo 183 del propio código, no habría tiempo para cumplir con los plazos previstos en la ley para la realización de la sesión de registro de candidatos.

Como dije, no comparto el criterio de la mayoría, por las razones siguientes:

1. El proceso electoral está constituido por una serie de actos sucesivos y concatenados entre sí, que se realizan en plazos muy breves.
2. Dada la peculiar naturaleza del derecho electoral, durante los procesos electorales todos los días y horas son hábiles y los plazos se computarán de momento a momento (conforme al artículo 179 del código electoral del Estado de Veracruz), de forma que las cuarenta y ocho horas previstas en la fracción IV del artículo 185 se cuentan de momento a momento.
3. El artículo 184 del invocado código electoral local establece, con claridad, los plazos para el registro de candidatos a cargos de elección popular.

4. La norma bajo análisis está construida para supuestos que se generan día a día dentro de los plazos fijados.
5. Por lo tanto, el registro de candidatos se efectúa con base en un procedimiento que prevé plazos claramente definidos y es responsabilidad de los partidos políticos presentar en tiempo sus solicitudes, cumpliendo con la totalidad de los requisitos exigidos.

Conclusión

Por las razones expuestas discrepo del criterio seguido por la mayoría de los señores Ministros integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los temas indicados.

ATENTAMENTE

MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS

jof