

V. VOTO ACLARATORIO QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 102/2008 Y SU ACUMULADA 103/2008*

I. ANTECEDENTES

Los antecedentes de este caso son los siguientes. El procurador general de la República promovió la acción de inconstitucionalidad 102/2008 y el Partido de la Revolución Democrática la diversa 103/2008, las que se acumularon por identidad en las normas generales impugnadas. En la primera acción, el procurador general de la República impugnó el artículo 81, fracción XXXV, de la Ley Electoral del Estado de Nuevo León, por considerar que violaba los artículos 41, Base IV y 116, fracción IV, incisos c) y d) de la Constitución Federal. En la segunda, el Partido de la Revolución Democrática solicitó la invalidez del mismo artículo y, adicionalmente, la de los siguientes preceptos: 51 Bis 4, fracción IV, inciso b); 52,

* *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XXIX, enero de 2009, página: 2046, No. de Registro: 40114.

fracción III; 129, segundo párrafo; 240 bis y 267, todos del mismo ordenamiento local por estimar que violaban los artículos 10.; 14; 16; 41, fracción III, apartado C, fracción V, antepenúltimo párrafo y base V; 116, fracción IV, incisos b) y j) y 133, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

II. SENTENCIA DE VEINTIOCHO DE OCTUBRE DE DOS MIL OCHO

En la sentencia, el Tribunal Pleno resolvió lo siguiente: a) sobreseyó respecto de los artículos 240 bis y 267;¹ b) declaró la invalidez del artículo 81, fracción XXXV, en la porción normativa que prevé: "... previa autorización de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso del Estado";² c) desestimó la acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 52, fracción III;³ y d) reconoció la validez de los artículos 51 Bis 4, fracción IV, inciso b)⁴ y 129,⁵ todos de la Ley Electoral del Estado de Nuevo León.

Mi votación relativa a los artículos 81, fracción XXXV, 240 Bis y 267 fue con la mayoría tanto en el sentido como en las consideraciones; respecto del artículo 51 Bis 4, fracción IV,

¹ Por unanimidad de once votos.

² Por unanimidad de once votos.

³ La votación respecto de este artículo fue de la siguiente forma: Por la declaración de invalidez del precepto votaron los Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Franco González Salas, Valls Hernández, Sánchez Cordero y Silva Meza; en contra de esto y por la constitucionalidad del precepto, votaron los Ministros Cossío Díaz, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón y presidente Ortiz Mayagoitia.

⁴ El Ministro Valls Hernández fue el único que votó en contra de la constitucionalidad de este precepto, habiendo mayoría de diez votos a favor.

⁵ Por mayoría de ocho votos de los Ministros: Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero y presidente Ortiz Mayagoitia. Votaron en el sentido contrario los Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas y Silva Meza.

inciso b), si bien fue con la mayoría en cuanto al sentido —reconocimiento de constitucionalidad—, no así en cuanto a las consideraciones. En lo relativo al artículo 52, fracción III —el cual se desestimó—, mi opinión consistía en reconocer la constitucionalidad de dicho precepto, mientras que respecto de la impugnación del artículo 129⁶ no compartí lo resuelto ya que en mi opinión, respecto de este último precepto la acción resultaba improcedente ya que no era un nuevo acto legislativo, sin embargo, esto será materia de un diverso voto.

Respecto de lo anterior, conviene hacer una aclaración. Al tomarse la votación respecto de la impugnación de los artículos 51 Bis 4, fracción IV, inciso b) y 52, fracción II, de la Ley Electoral del Estado de Nuevo León, la consulta de la votación se hizo por separado, lo que en mi opinión no era lo más idóneo ya que ambos preceptos están relacionados. En la votación mi opinión fue acorde con la mayoría en relación a la constitucionalidad del artículo 51 Bis 4, fracción IV, inciso b) y por el reconocimiento de su validez. Sin embargo, respecto del diverso artículo 52, fracción III —respecto del cual se desestimó la acción—, en mi opinión también resultaba constitucional y por tanto lo procedente era reconocer su validez. Sobre estos últimos preceptos versará el presente voto.

En el proyecto que se sometió a la consideración del Tribunal Pleno se proponía lo siguiente:

1. Declarar la invalidez del artículo 52, fracción III, de la Ley Electoral del Estado de Nuevo León, por considerar que

⁶ Lo correspondiente a dicho artículo será materia del voto particular correspondiente.

contravenía el principio de certeza regulado en el artículo 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal porque tanto esta norma como la diversa prevista en el artículo 51 Bis 4, fracción IV, inciso b), del mismo ordenamiento legal, regulan el mismo mandato consistente en rendir un informe sobre gastos de campaña y la ambivalencia de plazos para la rendición del informe no encuentra justificación alguna. Además, considerando que la información ya hubiese sido rendida a un subordinado, carecería de sentido que tenga que reiterarse ante el superior.

2. Consideraba que la coexistencia de plazos para cumplir la misma obligación —presentar informes de campaña—, generaba un margen de incertidumbre porque ante dos plazos distintos, los partidos políticos no sabrían con exactitud cuál periodo atender y si con la entrega puntual dentro del lapso menor, quedaba cubierta la exigencia del plazo mayor. Además, existía el riesgo de que al momento de que se rindiera el segundo informe, su contenido ya no fuera coincidente con el primero, pues éste podría ser objeto de modificación.

3. En este sentido se proponía invalidar el artículo 52, fracción III, de la Ley Electoral del Estado de Nuevo León que establecía un plazo de noventa días para la presentación de los informes de gastos de campaña, al considerar que con la expulsión de esta disposición quedaba intocado el plazo que en mayor inmediatez a la jornada electoral permitiría a la Comisión Estatal Electoral, recibir la información de los gastos de campaña e iniciar su función fiscalizadora, es decir, se proponía reconocer la validez del artículo 54 Bis 4, fracción IV, inciso b), el cual establecía un plazo de sesenta días.

III. OPINIÓN

Considero que ambos preceptos son constitucionales. Explicaré las razones de ello.

Los artículos impugnados son del tenor siguiente:

"Artículo 51 Bis 4. Los partidos políticos deberán presentar ante la Dirección de Fiscalización los informes de origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación, atendiendo a las siguientes reglas:

" ...

"IV. Informes de campaña:

" ...

"b) Los informes de campaña serán presentados a más tardar dentro de los sesenta días siguientes al de la jornada electoral; y ..."

"Artículo 52. Los partidos políticos deberán presentar ante la Comisión Estatal Electoral, para su revisión y aprobación respectiva, los siguientes informes:

" ...

"III. Informes de campaña por cada una de las elecciones en que participen, dentro de los noventa días siguientes al término de la jornada electoral, especificando los gastos que

hubieren realizado, así como el origen y aplicación de los recursos que se hayan utilizado para tal efecto; y ..."

Lo que estos artículos desarrollan es la facultad de fiscalización, establecida en el artículo 41, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁷ que tiene el Estado para supervisar el gasto de los recursos públicos otorgados a los partidos políticos. Esta regla, que establece la posibilidad de fiscalización del gasto de los partidos políticos, es la contraparte de las prerrogativas que el mismo precepto constitucional otorga a los partidos políticos, ya que éstas se ejercen sólo bajo condición de ser fiscalizadas.

El proyecto y la mayoría que votó con él, argumentan que dichos artículos en conjunto violan el principio de certeza, por establecer plazos distintos para la obligación de los partidos políticos de presentar los informes de campaña. Sin embargo, el principio de certeza no se confronta con nada en los argumentos proporcionados.

En mi opinión, el principio de certeza, en el presente caso, debe oponerse a la regla de fiscalización arriba mencionada. Lo anterior dado que lo que los artículos impugnados establecen es precisamente el ejercicio de dicha facultad por parte de dos órganos locales. Una vez confrontado dicho principio con la facultad de fiscalización establecida constitucionalmente, es evidente que el principio de certeza jurídica no puede

⁷ Artículo 41. ...

"La ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y las campañas electorales de los partidos políticos. La propia ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus simpatizantes, cuya suma total no podrá exceder anualmente, para cada partido, al diez por ciento del tope de gastos establecido para la última campaña presidencial; asimismo ordenará los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones."

hacer nula dicha facultad, ya que lo que se busca vigilar y controlar es precisamente la utilización de recursos públicos. El principio de certeza no puede extenderse a tal grado de justificar que la existencia de dos informes genera una condición de inconstitucionalidad, más aún si éstos son el medio de cumplir con lo establecido en el artículo 41 constitucional.

En adición a lo anterior y con relación únicamente al principio de certeza, los artículos 51 Bis 4, fracción IV, inciso b) y 52, fracción III, no son violatorios de éste por el hecho de establecer plazos diferentes, en razón de que cada uno contiene supuestos normativos distintos y, por tanto, cumplen funciones jurídicas diversas. Ello es así por los siguientes motivos:

1. Cada uno de estos artículos se refiere a órganos diferentes ante los cuales deben presentarse los informes de campaña. El artículo 51 Bis 4, fracción IV, inciso b), se refiere a la Dirección de Fiscalización, mientras que el 52, fracción III, se refiere a la Comisión Estatal Electoral.

En este sentido, considero que sí hay una racionalidad en que sean dos informes distintos, pues uno se presenta a los sesenta días ante la Dirección de Fiscalización a partidos políticos, la cual es dependiente de la Coordinación Técnica Electoral, órgano profesional que realiza las funciones técnico-administrativas de la Comisión Estatal Electoral y auxilia a los comisionados en el desarrollo de sus actividades electorales.⁸ El otro, es un informe mucho más acabado que

⁸ Artículos 51 y 80 del Reglamento de la Comisión Estatal Electoral y de las Comisiones Municipales Electorales del Estado de Nuevo León. Entre las funciones de la Dirección de Fiscalización se encuentra la de recibir los informes trimestrales y anuales, así como de gastos de precampaña y campaña de los partidos políticos y sus candidatos, así como los demás informes de ingresos y gastos establecidos en la ley.

se presentará dentro de los noventa días, que tendrá otras características y que se presenta ante la Comisión Estatal Electoral, la cual es un organismo público de carácter permanente, independiente en sus decisiones y autónomo en su funcionamiento, con personalidad jurídica y patrimonio propio, responsable de la preparación, dirección, organización y vigilancia de los procesos electorales ordinarios y extraordinarios para la elección de gobernador, diputados y Ayuntamientos que se realicen en la entidad y que tiene las facultades previstas en la ley.⁹

2. Cada artículo establece requisitos distintos para los informes de campaña, lo que da lugar a que sean informes distintos. El artículo 51 Bis 4, fracción IV, inciso b) establece que estos informes serán rendidos para cada una de las campañas en las elecciones respectivas, "especificando los gastos que el partido político y el candidato" hayan realizado en la respectiva campaña; mientras que en el artículo 52 no se menciona al candidato.

Además, en el inciso c) de la fracción IV del artículo 51 Bis 4 aludido,¹⁰ se hace referencia a los rubros de gasto establecidos en el artículo 142¹¹ del mismo ordenamiento, para que formen parte del contenido del informe; mientras que en

⁹ Artículo 68 de la Ley Electoral del Estado de Nuevo León.

¹⁰ Artículo 51 Bis 4.

...

IV. ...

"c) En cada informe será reportado el origen de los recursos que se hayan utilizado para financiar los gastos correspondientes a los rubros señalados en el artículo 142 de esta ley, así como el monto y destino de dichas erogaciones. ..."

¹¹ Artículo 142. Para los efectos de esta ley quedarán comprendidos dentro de los topes de gastos de campaña los siguientes conceptos:

I. Gastos de propaganda: son las erogaciones realizadas por la pinta de bardas y mantas, impresión de volantes y pancartas, equipos de sonido, eventos políticos realizados en lugares alquilados, propaganda utilitaria y otros similares.

el artículo 52, fracción III, únicamente se hace mención de que deben especificarse los gastos realizados, el origen y la aplicación de los recursos.

IV. CONCLUSIÓN

Por todo lo señalado, reitero que no se derivaba condición de inconstitucionalidad alguna del contenido de ambos artículos. Cada artículo establece destinatarios y requisitos distintos de los informes de campaña, generando supuestos normativos diferentes. En todo caso, podría llegar a considerarse que los efectos de dichos artículos son inadecuados o que crean una situación de molestia, pero ello no es razón para considerar que son inconstitucionales por violar el principio de certeza, ya que cada uno establece claramente en qué forma debe cumplirse la obligación de presentar los informes de campaña ante las dos autoridades electorales locales señaladas en los mismos. El legislador tuvo la intención de establecer dos informes de campaña, a fin de individualizar el artículo 41 constitucional y lo reguló certeramente.

'En el caso de la propaganda utilitaria, su costo no podrá rebasar, por unidad, el monto del importe de uno y medio salario mínimo diario vigente en la ciudad de Monterrey, indexado al Índice Nacional de Precios al Consumidor. Para efectos de precisar la presente disposición, la Comisión Estatal Electoral establecerá mensualmente la cantidad líquida equivalente al monto mencionado. Durante los ocho días previos al de la jornada electoral no se permitirá la distribución de despensas;

"II. Gastos operativos de la campaña: comprenden los sueldos y salarios del personal eventual, el arrendamiento de bienes muebles e inmuebles, gastos de transporte material y personal, váticos y otros similares;

"III. Gastos de propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos: son los realizados en cualquiera de estos medios por concepto de mensajes, anuncios publicitarios y sus similares, tendientes a la obtención del voto; y

"IV. Gastos de producción de los mensajes de radio y televisión que comprenden los realizados para el pago de servicios profesionales; uso de equipo técnico, locaciones o estudios de grabación y producción, así como los demás inherentes al mismo objetivo.'