

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 50/2014.
PROMOVENTE: PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN
DEMOCRÁTICA.**

**PONENTE:
MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN.**

**SECRETARIA:
GUADALUPE DE LA PAZ VARELA DOMÍNGUEZ.**

**Vo. Bo.
Sr. Ministro.**

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

Cotejó.

VISTOS, para resolver la acción de inconstitucionalidad identificada al rubro; y

RESULTANDO:

PRIMERO. Demanda. Mediante escrito presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el veinticuatro de julio de dos mil catorce, José de Jesús Zambrano Grijalva, con el carácter de Presidente del Partido de la Revolución Democrática, promovió acción de inconstitucionalidad en contra del Decreto por el que se reforman los artículos 7, fracciones VII y XIV; 9, fracción VII; 10, primer párrafo y fracciones I y II; 11, fracción I y 16 de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de junio de dos mil catorce, combatiendo concretamente la reforma al artículo 16 de ese

ordenamiento legal, señalando como autoridades demandadas al Congreso de la Unión, integrado por sus dos Cámaras, y al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO. Conceptos de invalidez. El partido político promovente señaló que la norma cuya invalidez demanda es violatoria del artículo 24 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y expresó el concepto de invalidez que a continuación se resume:

1. La disposición cuya invalidez se demanda es contraria al bien jurídico protegido por el artículo 24 de la Constitución Federal, el cual claramente ordena que nadie podrá utilizar los actos públicos de expresión de la libertad religiosa con fines políticos, de proselitismo o de propaganda política; y que bajo ese marco constitucional, se expidió la Ley General en Materia de Delitos Electorales publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de mayo de dos mil catorce, cuyo artículo 16 antes de su última reforma, quedó redactado en los siguientes términos: *“Artículo 16. Se impondrán de cien hasta quinientos días multa a los ministros de culto religioso que, en el desarrollo de actos propios de su ministerio, o a quien en el ejercicio del culto religioso, presionen u orienten el sentido del voto o induzcan expresamente al electorado a votar o abstenerse de votar por un candidato, partido político o coalición.”*

Sin embargo, a pesar de que el artículo transcrito era acorde a lo establecido en el artículo 24 constitucional, las autoridades demandadas emitieron el Decreto ahora impugnado, por el que se reformó entre otros, el artículo 16 de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, eliminando como conducta a sancionar la consistente en orientar el sentido del voto, que pueden cometer los ministros de culto religioso, lo que es inconstitucional porque permite

que los sujetos referidos puedan inmiscuirse en asuntos político-electorales y proselitistas para orientar el criterio de sus feligreses o seguidores a que voten o se abstengan de votar en favor de un determinado candidato, partido político o coalición electoral; por tanto, viola lo dispuesto en el artículo 24 de la Constitución Federal, que es claro en ordenar que nadie podrá utilizar los actos públicos de expresión de la libertad religiosa con fines políticos, de proselitismo o de propaganda política.

Que de la lectura al Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, se desprende que la palabra “orientar” en su sentido singular, es el hecho de informar a alguien de lo que ignora y desea saber del estado de un asunto o negocio, para que sepa mantenerse en él, y dirigir o encaminar a alguien o algo hacia un fin determinado; lo que llevado al caso demuestra la inconstitucionalidad de la norma, ya que el legislador al eliminar el término “orientar”, permitirá que los ministros de culto al momento de officiar o de realizar sus ceremonias, informen a todos los asistentes algo que supuestamente ignoran y que desean saber cómo lo es por quién votar o por quién no votar en una jornada electoral, es decir, orientarán el sentido del voto de sus feligreses, conducta que precisamente prohíbe el artículo 24 constitucional.

2. Agrega que el artículo 7, numeral 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece que el voto de los ciudadanos es universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible, por lo que quedan prohibidos los actos que generen presión o coacción en los electorales, de donde se advierte que protege lo previsto en el artículo 24 constitucional y, por ello, se ve vulnerado con la reforma al artículo 16 de la Ley General combatida, ya que la supresión del término “orienten” permite que el voto del

electorado pueda ser inducido y orientado a que se vote en pro o en contra de algún candidato, partido político o coalición electoral.

Asimismo argumenta que la norma cuestionada deja completamente subjetivos y superficiales los elementos del tipo penal del delito electoral que pretende regular; así como propicia la oportunidad de que los ministros de culto en sus actos ceremoniales puedan emitir un discurso en el que aprovechando su liderazgo espiritual y moral, orienten a sus seguidores o feligreses respecto de la forma en que deben emitir su voto en una contienda electoral, lo que implica que esos actos equivalgan a actos de campaña electoral, pues encuadran en la definición que prevé el artículo 242 numerales 1 y 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, es decir, equivaldría a llevar a cabo actividades en reuniones públicas, privadas, asambleas o marchas dirigidas al electorado para la promoción y obtención del voto en favor o en contra de algún candidato, partido político o coalición electoral.

TERCERO. Registro del expediente y admisión. Por acuerdo de veinticinco de julio de dos mil catorce, el Ministro integrante de la Comisión de Receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad con el número 50/2014 y admitirla a trámite; ordenó dar vista al Congreso de la Unión por conducto de las Cámaras de Senadores y Diputados, así como al titular del Poder Ejecutivo Federal, para que rindieran sus respectivos informes; y al Procurador General de la República para que antes del cierre de la instrucción formule el pedimento respectivo. Asimismo, requirió a las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión para que al rendir el informe solicitado, enviaran copia certificada de los antecedentes del Decreto legislativo impugnado, incluyendo las iniciativas, los dictámenes de las Comisiones correspondientes, las actas de las

sesiones en las que se hayan aprobado y en las que conste la votación de los integrantes de ese órgano legislativo, así como los diarios de debates.

De igual forma requirió al Presidente del Instituto Nacional Electoral, para que informara a esta Suprema Corte la fecha en que inicia el próximo proceso electoral en el país; así como para que enviara copia certificada de los Estatutos del Partido de la Revolución Democrática y certificación de su registro vigente, precisando quiénes son los integrantes del Comité Ejecutivo Nacional; y, por último, solicitó al Presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la opinión de esa Sala en relación al presente asunto.

CUARTO. Turno. Mediante auto de cuatro de agosto de dos mil catorce, el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó que el expediente se turnara al Ministro Alberto Pérez Dayán, de conformidad con la certificación de turno de la misma fecha.

QUINTO. Desahogo de requerimientos. Por acuerdo de siete de agosto de dos mil catorce, el Ministro instructor tuvo por desahogado el requerimiento formulado al Presidente del Instituto Nacional Electoral, mediante el cual remitió copia certificada de los Estatutos vigentes del Partido de la Revolución Democrática, de su constancia de registro como partido político nacional e integración de su Secretariado Nacional; así como por rendido el informe relativo a la fecha de inicio del próximo proceso electoral en el país, a saber, que por única vez, los procesos electorales ordinarios federales y locales, iniciarán en la primera semana de octubre de dos mil catorce. Asimismo tuvo por rendido el informe solicitado al Poder Ejecutivo Federal, al Congreso de la Unión por conducto de las Cámaras de Senadores y de Diputados, así como tuvo por exhibidas las copias

certificadas de los antecedentes legislativos de la norma general impugnada.

SEXTO. Desahogo de requerimiento. Mediante proveído de trece de agosto de dos mil catorce, el Ministro instructor ordenó que se agregara al expediente la opinión formulada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; y dejó los autos a la vista de las partes para la formulación de alegatos.

SEPTIMO. Informe de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión. El Senado de la República en el informe que le fue requerido, argumentó en síntesis, lo siguiente:

1. Que mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de diez de febrero de dos mil catorce, se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral, lo que implicó modificar la legislación secundaria correspondiente, entre otras, la relativa a la instauración de un sistema de normas en materia penal, a fin de castigar a quienes contravengan los principios constitucionales electorales o impidan el libre disfrute y ejercicio de los derechos políticos consagrados en la norma suprema, por lo que se expidió la Ley General en Materia de Delitos Electorales, mediante Decreto publicado el veintitrés de mayo de dos mil catorce.

Posteriormente, el legislador estimó oportuno realizar diversas modificaciones a ese ordenamiento, de técnica legislativa, sintaxis, semántica y precisión de conceptos, a fin de no dar lugar a arbitrariedades, acotando el margen de interpretación de las normas penales electorales; por ello, el veintisiete de junio de dos mil catorce se publicó el Decreto que reformó algunas disposiciones de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, para que sus disposiciones

fueran precisas y claras, cumpliendo de esa manera con el principio de taxatividad previsto en el artículo 14 constitucional. Por tanto, aduce, la disposición impugnada cumple con los requisitos de fundamentación y motivación de los actos de autoridad legislativa.

2. Que la norma combatida no viola lo dispuesto en el artículo 24 de la Constitución Federal, primero porque se trata de un precepto que forma parte de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, que tiene por objeto establecer los tipos penales, las sanciones, la distribución de competencias y la coordinación entre los órdenes de gobierno en materia de delitos electorales; y porque la modificación que se introdujo en el artículo 16 de esa Ley tiene como finalidad consolidar el marco normativo en materia penal electoral y describir las conductas a sancionar, de tal manera que su interpretación no quede sujeta a arbitrariedades; además de que la modificación no implicó cambios sustanciales, ni alteró los fines u objetivos de ese ordenamiento, según se advierte de su redacción original en el Decreto de veintitrés de mayo de dos mil catorce.

3. Que de la lectura al artículo cuestionado se desprende que en la modificación se eliminó el término “orienten”, permaneciendo las conductas de presionar e inducir al voto a los ciudadanos por parte de los ministros de culto, lo que no modifica la teleología de la norma, que es la de evitar que esos sujetos se involucren en los asuntos del país o que intervengan en la voluntad de los ciudadanos en cuestiones político-electorales. Asimismo, la palabra “orientar” de alguna manera está englobada en los términos “presionar o inducir”; máxime que la acción de orientar corresponde más una opinión, sin ser vinculante, a diferencia de las otras conductas que implican coacción e, incluso, amenazas, además de que son de resultado; en otras palabras, los verbos “presionar o inducir” van más allá que el de “orientar”, lo que

demuestra que la disposición combatida no contraviene el artículo 24 constitucional.

OCTAVO. Informe de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. La Cámara de Diputados en el informe que le fue requerido, adujo en síntesis, lo siguiente:

1. Argumenta que la acción de inconstitucionalidad es improcedente porque el partido político combate una omisión legislativa y no el contenido del artículo 16 de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, esto es, la omisión del legislador de establecer en ese precepto un supuesto normativo adicional, el relativo a orientar el sentido del voto; por ello, el medio de control intentado es improcedente, según el criterio de la Suprema Corte relativo a los tipos de omisiones legislativas, del que se desprende que existen cuatro, a saber, a) omisiones absolutas en competencia de ejercicio obligatorio; b) omisiones relativas en competencia de ejercicio obligatorio; c) omisiones absolutas en competencias de ejercicio potestativo y, d) omisiones relativas en competencias de ejercicio potestativo; y que llevada al caso esa clasificación, sirve para demostrar que lo aducido por el partido político equivale a una omisión relativa de ejercicio obligatorio, pues expresó que la Ley General en Materia de Delitos Electorales no contempló como supuesto normativo el consistente en imponer multa a los ministros de culto religioso que en el desarrollo de los actos propios de su ministerio “orienten” el sentido del voto.

En consecuencia, el medio de control de que se trata no resulta procedente en términos de la fracción II del artículo 105 constitucional, disposición de la que no se advierte la procedencia de la acción contra la omisión legislativa de ajustar los ordenamientos legales secundarios a las prescripciones de la Constitución Federal.

2. Que se debe sobreseer en la acción de inconstitucionalidad ante la ausencia de conceptos de invalidez en contra de la norma impugnada, ya que la Suprema Corte ha establecido que en este medio de control constitucional el promovente deberá expresar cuando menos el agravio que estima le causa el acto o ley impugnados y los motivos que lo originaron, criterio que resulta aplicable en virtud de que de lo argumentado en la demanda se advierte que la impugnación no derivaba del contenido del precepto combatido, en cuanto a su sentido o alcance, sino a la falta del establecimiento de un supuesto normativo, circunstancia que conduce a la ausencia de la expresión de agravio constitucional respecto del precepto cuestionado, de donde es patente que el actor no pretende una declaratoria de invalidez, y que ello demuestra la ausencia de conceptos de invalidez, por lo que debe sobreseerse en la acción.

3. Que otro motivo de sobreseimiento deriva de lo dispuesto en los artículos 19, fracción VII, 59 y 72 de la Ley de la materia, ya que aun en el caso de que se dicte una sentencia estimatoria, sus efectos contrastarían con la pretensión deducida, esto es, el efecto de la declaratoria de invalidez no tendría como consecuencia la instauración legal del supuesto normativo relativo a la imposición de multa a los ministros de culto religioso que, en el desarrollo de sus actos, orienten el sentido del voto, sino en su caso, la expulsión del orden normativo del artículo 16 de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, lo que demuestra la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad; máxime que de la lectura a esas disposiciones no se advierte que la declaratoria de invalidez tenga otro efecto que el de expulsar la norma impugnada del orden jurídico.

4. En cuanto al fondo del asunto argumenta que el procedimiento legislativo que antecedió a la emisión de la norma combatida, se

ajustó a lo ordenado en la Constitución Federal, ya que siguió las formalidades y requisitos previstos en los artículos 71 y 72 de ésta, y demás relativos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

5. Que el artículo 16 de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, no transgrede lo dispuesto en el artículo 24 de la Constitución Federal, por el contrario, es congruente con lo que ordena, ya que de su lectura se aprecia la descripción del tipo penal, esto es, que prohíbe a los miembros de culto religioso presionar el sentido del voto o inducir expresamente al electorado a votar o abstenerse de votar por un candidato, partido político o coalición, de donde es claro que salvaguarda la norma constitucional, evitando que los actos públicos de expresión de la libertad religiosa se utilicen con fines políticos, de proselitismo o de propaganda política.

NOVENO. Informe del Poder Ejecutivo de la Federación. El Poder Ejecutivo de la Federación en el informe que le fue requerido, argumentó en síntesis, lo siguiente:

1. Que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el numeral 19, fracción VIII de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el diverso 105, fracción II de la propia Carta Magna, en virtud de que el promovente pretende impugnar una omisión legislativa consistente en la falta de regulación en el texto del artículo combatido de la acción de “orientar el sentido del voto del electorado” por parte de los ministros de culto; de donde se advierte que la pretensión del partido promovente no es la expulsión del artículo 16 de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, sino la condena para que las autoridades reformadoras de dicho precepto, regulen la conducta de “orientar el sentido del voto del electorado”

como un delito electoral, lo cual, evidentemente, no sólo es contrario a la naturaleza de la acción de inconstitucionalidad, sino también es violatorio de la atribución potestativa del legislador para fijar las conductas constitutivas de hechos delictivos.

2. Que el diecinueve de julio de dos mil trece se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la reforma al artículo 24 constitucional, en la cual se incorporó la prohibición consistente en utilizar los actos públicos de expresión de la libertad religiosa con fines políticos, de proselitismo o de propaganda política, disposición que se encuentra relacionada con el diverso 130 de la propia Carta Magna que prevé que los ministros de culto no podrán asociarse con fines políticos ni realizar proselitismo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política alguna, y que tampoco podrán en reunión pública, en actos de culto o de propaganda religiosa, ni en publicaciones de carácter religioso, oponerse a las leyes del país o a sus instituciones, ni agraviar, de cualquier forma los símbolos patrios.

Agrega que de la lectura a esas disposiciones se desprende que el Decreto combatido publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de junio de dos mil catorce, por medio del cual se reformó el artículo 16 de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, no transgrede los preceptos constitucionales referidos, en virtud de que la reforma a ese precepto ordinario tuvo como finalidad realizar precisiones normativas y de redacción a algunas disposiciones de ese ordenamiento, a efecto de evitar posibles confusiones y vacíos legales; máxime que, al regularse en ella conductas consideradas como delitos, la claridad y precisión de las normas objeto de la reforma es imprescindible, lo que claramente se puede apreciar de la exposición de motivos correspondiente.

Reitera que a partir de un simple ejercicio de contraste del artículo 16 de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, con el diverso 24 de la Constitución Federal, no se puede desprender vicio alguno de inconstitucionalidad, en virtud de que el precepto combatido refrenda la prohibición que constitucionalmente tienen los ministros de culto de apartar el ejercicio de su ministerio de aspectos políticos, de proselitismo y propaganda electoral, al sancionar las conductas de presión o inducción sobre el electorado en el sentido de su voto o la abstención de ejercerlo respecto de un partido, candidato o coalición. Máxime que la ratio iuris originalmente inscrita por el propio legislador permanece en la norma combatida, aun con la eliminación de la frase “u orienten”, como se podrá observar de la simple definición de las acciones de “presionar” e “inducir”.

Bajo esta vertiente, aduce, de la interpretación del texto vigente del artículo 16 de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, se desprende que el hecho de que se haya suprimido la conducta consistente en orientar el sentido del voto del electorado, no implica, en forma alguna que dichos sujetos tengan permitido emplear su autoridad religiosa para influir o manipular el voto de los ciudadanos; por el contrario, la reforma a esa disposición pretende garantizar la seguridad jurídica de los ciudadanos respecto de las conductas que se encuentran sancionadas penalmente en materia electoral, como en el caso lo es, la incidencia en la voluntad de los votantes por los ministros de culto.

Por último indica, que el artículo 455 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales prevé que la inducción a votar por un candidato o partido político, o a no hacerlo, en los lugares destinados al culto, en locales de uso público o en los medios de comunicación, constituyen infracciones de los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones, conductas que serán

sancionadas conforme al artículo 456 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; de donde es claro que la disposición combatida guarda congruencia con el régimen electoral a que pertenece.

DECIMO. Opinión del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la opinión que formuló sostuvo lo siguiente:

1. Que el artículo 16 de la Ley General en Materia de Delitos Electorales es acorde con la restricción señalada en el artículo 24 constitucional, que prohíbe a cualquier persona utilizar los actos públicos de expresión de la libertad de convicciones éticas de conciencia y de religión, con fines políticos, de proselitismo o de propaganda política, como sería el utilizar las ceremonias, devociones o actos de culto respectivos, para presionar el sentido del voto, o inducir expresamente al electorado que acuda, a votar o abstenerse de votar por un candidato, partido político o coalición, conducta que es sancionada expresamente por el artículo 16 de la Ley General referida.

2. Que contrariamente a lo señalado por el actor, el objeto de la reforma combatida no fue el dejar subjetivos e imprecisos los elementos del tipo previsto en el artículo 16 de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, sino fue establecer precisiones que señalen con mayor claridad las conductas de las personas que puedan incidir en la voluntad del elector al momento de votar, y no el avalar que los ministros de culto religioso en el ejercicio de su ministerio o cualquier persona en el ejercicio de un culto religioso, presionen el sentido del voto o induzca a sus feligreses para que voten o se

abstengan de votar en favor de un determinado candidato, partido político o coalición; por tanto, la conducta realizada en estas condiciones, subsume cualquier supuesto como sería el consistente en orientar; y que lo anterior también se sustenta si se acude al significado de los vocablos “presionar, inducir y orientar”, de donde es factible concluir que en el vocablo “inducir”, se subsume el diverso de “orientar”, pues para lograr dirigir, guiar o encaminar a alguien es necesario una orientación en torno a aquello que no se sabe o se pretende conocer.

DECIMO PRIMERO. Pedimento de la Procuraduría General de la República. El Procurador General de la República no formuló pedimento.

DECIMO SEGUNDO. Cierre de Instrucción. Una vez cerrada la instrucción en este asunto, se envió el expediente al Ministro Instructor para la elaboración del proyecto correspondiente.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 10 fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que el partido político promovente de la acción plantea la posible contradicción del artículo 16 de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, con la Constitución General de la República.

SEGUNDO. Oportunidad en la presentación de la demanda. En este considerando se procede a analizar si la acción de inconstitucionalidad fue presentada oportunamente.

El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone lo siguiente:

"Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la Ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.
En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."

Conforme a este artículo, el plazo para la presentación de la acción será de treinta días naturales y el cómputo respectivo debe hacerse a partir del día siguiente al en que se publicó la norma que se impugna, considerándose en materia electoral, todos los días como hábiles.

El Decreto por el que se reformó la Ley General en Materia de Delitos Electorales, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de junio de dos mil catorce, por consiguiente, el plazo de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad inició el veintiocho de junio y venció el veintisiete de julio de dos mil catorce.

Ahora bien, el escrito que contiene la acción de inconstitucionalidad se presentó el veinticuatro de julio de dos mil catorce en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de

esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, según se advierte de la foja trece vuelta del expediente en que se actúa; por lo que la demanda se promovió en forma oportuna, conforme a lo dispuesto por el artículo 60 de la Ley de la materia.

TERCERO. Legitimación del promovente. Acto continuo se procede a analizar la legitimación del partido político promovente de la acción.

Los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 62, último párrafo, de la Ley Reglamentaria correspondiente, prevén lo siguiente:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

(...).

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

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

(...).

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

(...).”

Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“Artículo 62. (...).

(...).

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

De conformidad con los artículos transcritos, los partidos políticos podrán promover la acción de inconstitucionalidad, para lo cual deben satisfacer los siguientes extremos:

a) Contar con registro ante la autoridad electoral correspondiente;

b) Que promueva por conducto de sus dirigencias (nacional o local según sea el caso);

c) Que quien suscribe a nombre y en representación del partido político cuente con facultades para ello; y

d) Que las normas sean de naturaleza electoral.

Ahora bien, se procede al análisis de los documentos y estatutos con base en los cuales el promovente de la acción acredita su legitimación, a saber:

La acción de inconstitucionalidad fue promovida por el Partido de la Revolución Democrática, que es un partido político nacional con registro ante el Instituto Nacional Electoral, según certificación expedida por el Secretario Ejecutivo de ese Instituto, visible a foja ciento veintidós del expediente en que se actúa.

Asimismo, la demanda fue suscrita por el Presidente de ese instituto político, de quien se tiene por acreditado ese carácter con la certificación de fecha dieciocho de julio de dos mil catorce, expedida por el Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, relativa al registro como Presidente Nacional del Partido de la Revolución Democrática, la cual corre agregada a foja ciento veintitrés del expediente.

Por otra parte, del artículo 104, inciso e), de los Estatutos del Partido de la Revolución Democrática, se desprende que el titular de la Presidencia Nacional tendrá la atribución de representar legalmente al partido político. Dicho precepto, es del tenor siguiente:

“Artículo 104. El titular de la Presidencia Nacional tendrá las siguientes funciones y atribuciones:

(...).

e) Representar legalmente al Partido y designar apoderados de tal representación.

(...).”

En consecuencia, la acción de inconstitucionalidad promovida por el Presidente del Partido de la Revolución Democrática, fue hecha valer por parte legitimada para ello, toda vez que se trata de un partido político con registro acreditado ante las autoridades electorales correspondientes y fue suscrita por quien cuenta con facultades para tal efecto, en términos de los Estatutos que rigen dicho instituto político. Además de que la norma impugnada es de naturaleza electoral.

Cabe destacar que a fojas sesenta y nueve a ciento veintiuno del expediente en que se actúa, se encuentra agregada copia certificada de los Estatutos que rigen al partido político actor.

CUARTO. Estudio de las causales de improcedencia. En virtud de que las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente, se procede al análisis de las causales de improcedencia planteadas por las autoridades demandadas.

La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y el Presidente de la República en sus respectivos informes, argumentan que la acción de inconstitucionalidad es improcedente porque el partido político actor combate una omisión legislativa y no el contenido del artículo 16 de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, esto es, la omisión del legislador de establecer en ese precepto un supuesto normativo adicional, el relativo a prever como delito la orientación del sentido del voto, de donde se advierte, aducen, que su pretensión no es la expulsar lo dispuesto en la norma cuestionada, sino condenar a las autoridades demandadas a que regulen la conducta que refiere, de ahí que la acción es improcedente en términos del artículo 105, fracción II de la Constitución Federal, en relación con el diverso 19, fracción VIII de la Ley Reglamentaria.

Al respecto, las disposiciones referidas en el párrafo que antecede, son del tenor siguiente:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

(...).

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

(...).”

Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

(...).

VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley.

En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio.”

En relación con esas normas, es verdad que este Tribunal Pleno ha establecido criterio en el sentido de que del análisis de la fracción II del artículo 105 constitucional, no se advierte que la acción de inconstitucionalidad proceda contra la omisión legislativa de ajustar los ordenamientos legales ordinarios a las prescripciones de dicha Constitución, sino que tal medio de control sólo procede contra normas generales que hayan sido promulgadas y publicadas en el correspondiente medio oficial, y que se trata de una acción de nulidad y no de condena a los cuerpos legislativos del Estado Mexicano para producir leyes.¹

Sin embargo, el criterio indicado no es absoluto, pues también se ha emitido jurisprudencia en el sentido de que si bien la acción de inconstitucionalidad es improcedente contra una omisión legislativa, tal criterio no aplica cuando se trate de una omisión parcial resultado de una deficiente regulación de las normas respectivas, según se desprende de la tesis que a continuación se reproduce:

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI BIEN ES IMPROCEDENTE CONTRA UNA OMISIÓN ABSOLUTA EN LA EXPEDICIÓN DE UNA LEY, NO LO ES CUANDO AQUÉLLA SEA RESULTADO DE UNA DEFICIENTE REGULACIÓN DE LAS NORMAS

¹ El criterio referido se identifica con el rubro siguiente: **“OMISIONES LEGISLATIVAS. ES IMPROCEDENTE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN SU CONTRA.”**, y se encuentra publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, Tipo de Tesis: Aislada, tomo XXVI, diciembre de 2007, tesis P. XXXI/2007, página 1079, Número de registro IUS: 170678.

RESPECTIVAS. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la acción de inconstitucionalidad es improcedente contra la omisión de los Congresos de los Estados de expedir una ley, por no constituir una norma general que, por lo mismo, no ha sido promulgada ni publicada, los cuales son presupuestos indispensables para la procedencia de la acción. Sin embargo, tal criterio no aplica cuando se trate de una omisión parcial resultado de una deficiente regulación de las normas respectivas.” (Semana Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, tomo XXX, noviembre de 2009, tesis P./J. 5/2008, página 701, Número de registro IUS: 166041).

Con base en lo expuesto debe decirse que no asiste la razón a las autoridades demandadas, ya que de la lectura al concepto de invalidez se desprende que el partido político actor, en estricto sentido, no se duele de la omisión de las autoridades demandadas de regular una conducta como consecuencia de lo ordenado en el artículo 24 de la Constitución Federal, sino que se duele de la determinación de suprimir de la norma impugnada la conducta consistente en “orientar el sentido del voto”, esto es, demanda que en franca inobservancia a lo dispuesto en la Constitución Federal, las autoridades demandadas suprimieron de la norma combatida una conducta que ya se establecía como delito, lo que aduce que es indebido porque ese supuesto jurídico protege la libre emisión del voto, de ahí que debe seguir previéndose como delito.

Similar criterio sostuvo este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 65/2012, en sesión de veinte de enero de dos mil catorce, en la que se desestimó una causal aducida en el mismo sentido, concluyendo que al impugnarse un decreto que contiene una porción normativa derogada, éste constituye un acto formal y materialmente legislativo, lo que implica que no se denuncia el acto propio de derogación y, por lo tanto, ese acto sí es susceptible de impugnarse por medio de la acción de inconstitucionalidad.

En consecuencia, la causal de improcedencia que se propone es ineficaz y no ha lugar a sobreseer en la acción de inconstitucionalidad.

Por las mismas razones es infundada la actualización de la diversa causal de improcedencia que plantea la autoridad demandada, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, quien considera que otro motivo de sobreseimiento deriva de lo dispuesto en los artículos 19, fracción VII, 59 y 72 de la Ley de la materia², pues aún en el caso de que se dicte una sentencia estimatoria, sus efectos contrastarían con la pretensión deducida, es decir, el efecto de la declaratoria de invalidez no tendría como consecuencia la instauración legal del supuesto normativo que el partido político actor considera debe regularse, máxime que la declaratoria de invalidez en una acción de inconstitucionalidad no tiene más efecto que el de expulsar la norma impugnada del orden jurídico.

En este apartado se reitera que el partido político actor no se duele de una omisión legislativa, sino que ataca la decisión en su opinión inconstitucional, de suprimir un supuesto normativo que ya se establecía en el Decreto de veintitrés de mayo de dos mil catorce, por el que se expidió la Ley General en Materia de Delitos Electorales.

Por último, la misma autoridad, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, argumenta que se debe sobreseer en la acción de inconstitucionalidad ante la ausencia de conceptos de invalidez en contra de la norma impugnada, pues la Suprema Corte ha establecido que en este medio de control constitucional el promovente deberá

² “**Artículo 59.** En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II.”
“**Artículo 72.** Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, si fueren aprobadas por cuando menos ocho votos. Si no se aprobaran por la mayoría indicada, el Tribunal Pleno desestimaré la acción ejercitada y ordenará el archivo del asunto.
(...).”

expresar cuando menos el agravio que estima le causa el acto o ley impugnados y los motivos que lo originaron, criterio que resulta aplicable ya que de la lectura a lo argumentado en la demanda se advierte que la impugnación no derivaba del contenido del precepto combatido, en cuanto a su sentido o alcance, sino a la falta del establecimiento de un supuesto normativo, circunstancia que conduce a la ausencia de la expresión de agravio constitucional respecto del precepto cuestionado.

Ahora bien, la simple lectura del escrito inicial correspondiente, conduce a declarar la ineficacia del argumento planteado por la autoridad demandada, ya que como se explicó en párrafos precedentes, de la demanda se aprecia claramente la existencia de un capítulo de conceptos de invalidez, cuyos argumentos se encuentran sintetizados en el resultando segundo de esta ejecutoria, de los que claramente se desprenden los vicios que el partido político actor atribuye a la disposición combatida.

Además, los argumentos se desestiman porque lo aducido involucra el estudio de fondo de la litis constitucional, supuesto en el cual se debe privilegiar el estudio de fondo correspondiente.

Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia de este Tribunal Pleno, cuyos rubro, texto y datos de localización se reproducen a continuación:

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una acción de inconstitucionalidad se hace valer una causal que involucra una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio,

debe desestimarse y, de no operar otro motivo de improcedencia estudiar los conceptos de invalidez.” (Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta, Época: Novena Época, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Tomo XIX, junio de 2004, Tesis: P./J. 36/2004, Página: 865, Número de registro IUS: 181395).

QUINTO. Precisión de la litis. De la lectura integral al escrito que contiene la demanda de acción de inconstitucionalidad, se aprecia que en ésta se señaló como Decreto impugnado aquél por el que se reformaron los artículos 7, fracciones VII y XIV; 9, fracción VII; 10, primer párrafo y fracciones I y II; 11, fracción I y 16 de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de junio de dos mil catorce, y de esas disposiciones concretamente se combate la reforma al artículo 16 de ese ordenamiento legal; en consecuencia el análisis correspondiente sólo se referirá a esa disposición.

SEXTO. Estudio. Los conceptos de invalidez son infundados.

El partido político actor argumenta sustancialmente que la disposición cuya invalidez demanda es contraria al bien jurídico protegido por el artículo 24 de la Constitución Federal, el cual claramente ordena que nadie podrá utilizar los actos públicos de expresión de la libertad religiosa con fines políticos, de proselitismo o de propaganda política; y que lo anterior es así, porque a pesar de que el artículo 16 de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, en su redacción original era acorde a lo establecido en ese precepto constitucional, las autoridades demandadas lo reformaron a través del Decreto impugnado, eliminando como conducta a sancionar la consistente en “orientar el sentido del voto”, lo que es inconstitucional porque permite que los ministros de culto puedan inmiscuirse en asuntos político-electorales y proselitistas para orientar el criterio de sus feligreses o seguidores a que voten o se abstengan de votar en

favor de un determinado candidato, partido político o coalición electoral.

Al respecto, es importante señalar en primer término, que el artículo 24 de la Constitución Federal se reformó mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de julio de dos mil trece, reforma que obedeció principalmente a la necesidad de regular el derecho humano de la libertad religiosa acorde a los pactos internacionales de los que México es parte, sin mayores restricciones que las derivadas de los actos que constituyan delito o faltas administrativas en términos de las leyes, según se advierte del procedimiento de reforma constitucional correspondiente.

Como consecuencia del procedimiento de reforma constitucional ese precepto quedó redactado en los siguientes términos:

“Artículo 24. Toda persona tiene derecho a la libertad de convicciones éticas, de conciencia y de religión, y a tener o adoptar, en su caso, la de su agrado. Esta libertad incluye el derecho de participar, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, en las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley. Nadie podrá utilizar los actos públicos de expresión de esta libertad con fines políticos, de proselitismo o de propaganda política.

El Congreso no puede dictar leyes que establezcan o prohíban (sic) religión alguna.

Los actos religiosos de culto público se celebrarán ordinariamente en los templos. Los que extraordinariamente se celebren fuera de éstos se sujetarán a la ley reglamentaria.”

De la lectura a ese precepto destaca que toda persona tiene derecho a la libertad de convicciones éticas, de conciencia y de religión, y a tener o adoptar, en su caso, la de su agrado; que esa libertad incluye el derecho de participar, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, en las ceremonias, devociones o

actos del culto respectivo, siempre que no constituya un delito o falta penados por la ley; y que nadie podrá utilizar los actos públicos de expresión de la libertad religiosa con fines políticos, de proselitismo o de propaganda política.

Cabe agregar que ese precepto se encuentra relacionado con el diverso 130 de la propia Constitución Federal, que regula el principio de la separación del Estado y las iglesias, en cuyo inciso e) se establece que los ministros no podrán asociarse con fines políticos, ni realizar proselitismo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política alguna, de donde es claro que su fin es el de salvaguardar que no exista una injerencia por parte de las iglesias y sus ministros de culto en los asuntos políticos del país. Dicha disposición se reproduce a continuación:

**“Artículo 130. El principio histórico de la separación del Estado y las iglesias orienta las normas contenidas en el presente artículo. Las iglesias y demás agrupaciones religiosas se sujetarán a la ley. Corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión legislar en materia de culto público y de iglesias y agrupaciones religiosas. La ley reglamentaria respectiva, que será de orden público, desarrollará y concretará las disposiciones siguientes:
Corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión legislar en materia de culto público y de iglesias y agrupaciones religiosas. La ley reglamentaria respectiva, que será de orden público, desarrollará y concretará las disposiciones siguientes:**

- a) Las iglesias y las agrupaciones religiosas tendrán personalidad jurídica como asociaciones religiosas una vez que obtengan su correspondiente registro. La ley regulará dichas asociaciones y determinará las condiciones y requisitos para el registro constitutivo de las mismas;**
- b) Las autoridades no intervendrán en la vida interna de las asociaciones religiosas;**
- c) Los mexicanos podrán ejercer el ministerio de cualquier culto. Los mexicanos así como los extranjeros deberán, para ello, satisfacer los requisitos que señale la ley;**
- d) En los términos de la ley reglamentaria, los ministros de cultos no podrán desempeñar cargos públicos. Como ciudadanos tendrán derecho a votar, pero no a ser votados. Quienes hubieren dejado**

de ser ministros de cultos con la anticipación y en la forma que establezca la ley, podrán ser votados;

e) Los ministros no podrán asociarse con fines políticos ni realizar proselitismo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política alguna.

Tampoco podrán en reunión pública, en actos del culto o de propaganda religiosa, ni en publicaciones de carácter religioso, oponerse a las leyes del país o a sus instituciones, ni agraviar, de cualquier forma, los símbolos patrios.

Queda estrictamente prohibida la formación de toda clase de agrupaciones políticas cuyo título tenga alguna palabra o indicación cualquiera que la relacione con alguna confesión religiosa. No podrán celebrarse en los templos reuniones de carácter político.

La simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contraen, sujeta al que la hace, en caso de que faltare a ella, a las penas que con tal motivo establece la ley.

Los ministros de cultos, sus ascendientes, descendientes, hermanos y cónyuges, así como las asociaciones religiosas a que aquellos pertenezcan, serán incapaces para heredar por testamento, de las personas a quienes los propios ministros hayan dirigido o auxiliado espiritualmente y no tengan parentesco dentro del cuarto grado.

Los actos del estado civil de las personas son de la exclusiva competencia de las autoridades administrativas en los términos que establezcan las leyes, y tendrán la fuerza y validez que las mismas les atribuyan.

Las autoridades federales, de los estados y de los municipios tendrán en esta materia las facultades y responsabilidades que determine la ley.”

Asimismo es necesario indicar que por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de veintitrés de mayo de dos mil catorce, se expidió la Ley General en Materia de Delitos Electorales, en cuyo artículo 1 se establece que ese ordenamiento es reglamentario del artículo 73, fracción XXI, inciso a) de la Constitución Federal en materia de delitos electorales; que es de orden público y de observancia general en toda la República y tiene por objeto, en materia de delitos electorales, establecer los tipos penales, las sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre los órdenes de gobierno. Así como tiene la

finalidad, en general, de proteger el adecuado desarrollo de la función pública electoral y la consulta popular.

En ese Decreto el artículo 16 de la Ley General referida, se redactó en los siguientes términos:

“Artículo 16. Se impondrán de cien hasta quinientos días multa a los ministros de culto religioso que, en el desarrollo de actos propios de su ministerio, o a quien en el ejercicio del culto religioso, presionen u orienten el sentido del voto o induzcan expresamente al electorado a votar o abstenerse de votar por un candidato, partido político o coalición.”

Posteriormente, mediante el Decreto ahora impugnado, publicado en el Diario Oficial de la Federación de veintisiete de junio de dos mil catorce, se modificaron diversas disposiciones de esa Ley General; y del procedimiento legislativo correspondiente se advierte que el objetivo de esa reforma obedeció a la necesidad de formular una serie de precisiones normativas y de redacción que, de no modificarse, podrían afectar los conceptos ahí regulados, por lo que con el fin de evitar confusión a los destinatarios y vacíos legales que pudiesen trastocar derechos de los ciudadanos, se decidió reformar la Ley, ello sobre la base de que ese ordenamiento regula delitos electorales, de ahí la importancia de que la redacción de los supuestos normativos quedara plasmada de manera clara y precisa.

Así, de la exposición de motivos respectiva, se transcribe lo siguiente:

“(…).

Argumentos

La presente iniciativa con proyecto que reforma diversas disposiciones de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, incluye una serie de precisiones normativas y de redacción de la recién aprobada ley general, donde no se dio cuidado de elementos esenciales de redacción y estilo a la hora de aprobar la iniciativa de

mérito, que de alguna manera afectan al fondo de los conceptos regulados.

Así pues, la ley general aprobada cuenta con varias precisiones que deben ser corregidas con la mayor brevedad en tanto que de dejarlas como se encuentran actualmente descritas en la ley pueden causar confusión a los destinatarios de la norma e incluso crear vacíos legales que pudiesen derivar en una pérdida de derechos de los ciudadanos.

La norma sustento de la presente iniciativa incorpora una serie de delitos electorales que no habían sido introducidos a nuestra legislación, luego entonces debemos procurar que los actos emanados del Congreso cuenten con la puntualidad y precisión que se requieren para su aplicación por parte de las autoridades y su acatamiento por parte de los ciudadanos. De ahí la necesidad de contar con una legislación general que salvaguarde la voluntad popular y la democracia de forma inequívoca.

Como hemos constatado, los tiempos legislativos en que nos encontramos son apremiantes, la cantidad de trabajo es extensa y los temas son de la más diversa materia. No por ello debemos ser permisivos en dejar pasar los errores y áreas de oportunidad que las diversas leyes requieren, es nuestro mandato constitucional el proporcionar la normatividad que el ciudadano y las instituciones requieren para lograr mejores condiciones de seguridad jurídica y estado de derecho, máxime si nos referimos a normas de carácter penal.

Por tanto, la iniciativa que sometemos a la consideración de esta soberanía tiene como principio fundamental el realizar una serie de precisiones sobre la recién aprobada Ley General en Materia de Delitos Electorales, a efecto de dar plenitud al mandato constitucional del 10 de febrero de 2014 en materia político electoral, por lo que se proponen realizar los cambios que se enuncian en el comparativo:

(...).”

También es importante transcribir un apartado del Diario de Debates de la Cámara de Diputados correspondiente al Dictamen que le recayó a la iniciativa en cuestión, que es del tenor siguiente:

“(...).

Con su venia, diputado presidente. Compañeras y compañeros legisladores, el pasado 23 de mayo de 2014 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley General en Materia de Delitos Electorales. En ella se establecen tipos penales en materia electoral, sanciones, distribución de competencia y formas de

coordinación entre la federación y las entidades federativas, entre otros contenidos normativos. Con la entrada en vigor de esta nueva ley se sancionarán aquellas conductas que atenten contra el debido proceso electoral y la libre voluntad de los electores.

En el dictamen que la Comisión de Gobernación trae a la consideración de este pleno se destacan —entre otros— los siguientes aspectos, nos permitirá una mejor manera de complementar los axiomas del garantismo penal, señalados por el jurista Luigi Ferrajoli, en especial los de legalidad y necesidad contemplados y vigentes en nuestra Carta Magna.

En el caso de las leyes penales, sabemos que la forma constituye fondo. Por ello, en estricto apego a una tarea sustantiva del Poder Legislativo, que es ser los intérpretes por antonomasia de la realidad que se regula, hemos cuidado que los contenidos sean expresados con toda claridad para evitar lo que coloquialmente se conoce como laguna legislativa.

Se reconoce que la legalidad penal constituye un límite a la potestad punitiva del Estado, en el sentido que sólo pueden castigarse las conductas expresamente tipificadas.

Derivado de lo anterior, nos permitimos traer a la consideración de este pleno una reforma cuyos contenidos van a encontrar ustedes en ella una mejor técnica legislativa, que brindará mayor seguridad y certeza jurídica a los ciudadanos y abonará, sin lugar a dudas, a la confianza de las instituciones encargadas en el ámbito electoral.

El principio de la legalidad, entendido como la piedra angular de la eficiencia del Estado de derecho, encuentra su eficacia dentro de la consolidación de un marco normativo, que permite regular de manera óptima aquellas disposiciones que salvaguardan —y lo subrayo— la manifestación de la voluntad popular que se expresa en las urnas. Esto sin duda fortalece también la credibilidad de las instituciones.

(...).”

El diputado Carlos Fernando Angulo Parra: Gracias, presidente. Compañeras y compañeros, ha habido mucha discusión relacionado con estos cambios a tipos penales que se proponen por su servidor a la Ley General de Delitos Electorales recientemente aprobada.

¿Por qué estos cambios? Estos cambios se proponen por varias razones. Por la más importante de todas es que un delito electoral, así como cualquier otro delito, tiene que tener la característica de la consecución de una conducta ilícita que quede debidamente y precisamente definida en lo que se conoce como un tipo penal, que es la descripción puntual de esa conducta ilícita.

Cuando el tipo penal tiene situaciones que no son claras lo que puede suceder es una de dos cosas: o la persona que comete el delito puede salir libre porque no se configuró a la letra de la ley total y absolutamente ese tipo penal por alguna minucia técnica de

la redacción del delito, o bien esa personas (sic) puede irse a la cárcel por una mala redacción de un tipo penal que está definiendo una conducta que moral e intrínsecamente no es ilícita, pero la define como delito.

Entonces tenemos que tener muchísimo cuidado en no caer en estos dos extremos de exceso. Es por ello que he propuesto la corrección a esta asamblea, de varios tipos penales. El primero es el artículo 7, fracción VII, que habla de que cualquier persona, cualquier ciudadano solicite votos por paga promesa de dinero, y el tipo penal hablaba de otra recompensa.
(...).”

Como consecuencia del procedimiento legislativo de que se trata, el artículo 16 impugnado de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, quedó redactado de la siguiente manera:

“Artículo 16. Se impondrán de cien hasta quinientos días multa a los ministros de culto religioso que, en el desarrollo de actos propios de su ministerio, o a quien en el ejercicio del culto religioso, presionen el sentido del voto o induzcan expresamente al electorado a votar o abstenerse de votar por un candidato, partido político o coalición.”

Precisado lo anterior, debe decirse que el concepto de invalidez que se analiza es infundado, ya que el artículo 16 de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, no transgrede lo dispuesto en el artículo 24 de la Constitución Federal, en cuanto ordena que nadie podrá utilizar los actos públicos de expresión de la libertad de convicciones éticas, de conciencia y de religión con fines políticos, de proselitismo o de propaganda política.

En efecto, el artículo cuestionado es claro en establecer que se impondrán de cien hasta quinientos días multa a los ministros de culto religioso que, en el desarrollo de actos propios de su ministerio, o a quien en el ejercicio del culto religioso, presionen el sentido del voto o induzcan expresamente al electorado a votar o abstenerse de votar por un candidato, partido político o coalición; de donde se desprende

que la disposición ordinaria cumple con el objetivo de sancionar penalmente a aquellos que utilicen actos de culto religioso con fines políticos de proselitismo o de propaganda política, lo que regula a través de dos acciones específicas, la de presionar el sentido del voto y la de inducir expresamente al electorado a votar o abstenerse de votar.

De ahí que este Alto Tribunal determine que la norma combatida es constitucional, porque los términos “presionar e inducir”, corresponden a las conductas con las cuales el legislador pretende impedir que los ministros de culto religioso en el desarrollo de los actos propios de su ministerio o quien en el ejercicio del culto religioso, utilicen esas circunstancias para influir en la voluntad del electorado. Lo que claramente cumple con lo ordenado por el Poder Reformador, pues un Estado democrático de derecho descansa sobre la base de que la ciudadanía elige de entre sus miembros a aquéllos que han de dirigir el destino del Estado y la sociedad, lo que se logra a través de elecciones libres, auténticas y periódicas, en términos del artículo 41, Base I, párrafo primero y segundo de la Constitución Federal, que además establece que la elección de los representantes populares debe llevarse a cabo mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, lo que implica que el ciudadano debe acudir a las urnas a ejercer su derecho al voto eligiendo la opción política de su preferencia según sus convicciones e ideología política, sin coacción o cualquier otra influencia externa que atente contra esa libre voluntad.

Por tanto, si el precepto combatido prevé como conductas a sancionar la de presionar el sentido del voto o inducir expresamente al electorado a votar o abstenerse de votar por un candidato, partido político o coalición, no queda duda de que cumple con la finalidad buscada por el constituyente, que es la garantizar el libre ejercicio del

derecho al voto y la no interferencia de agrupaciones religiosas en cuestiones de carácter político.

Ahora bien no se desconoce que la redacción original del precepto combatido establecía como conducta a sancionar no sólo las arriba destacadas, sino también la consistente en “orientar” el sentido del voto, aspecto medular del que se duele el partido político actor, quien promovió la acción precisamente por la reforma que suprimió ese supuesto normativo; sin embargo, la eliminación del referido término no implica que las autoridades demandadas hayan dejado de observar lo ordenado en el artículo 24 de la Constitución Federal.

Se dice lo anterior, pues el hecho de que la conducta concerniente a “orientar el sentido del voto” ya no se encuentre tipificada en la norma combatida, de manera alguna conlleva a que se transgredan los principios y valores que tutela el referido artículo constitucional, ya que el legislador, en ejercicio de su libertad configurativa, está ampliamente facultado para determinar cuáles conductas deben o no ser sancionadas penalmente, conforme al principio de *ultima ratio* que informa la potestad punitiva del Estado, en cuanto castiga con penas graves los ataques intolerables a los bienes jurídicos más importantes, de ahí que el simple hecho de que se haya dejado de considerar a la *orientación del sentido del voto* como un delito del orden electoral para los ministros de culto religioso, no implica que el reformado artículo 16 de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, resulte contrario a la Constitución General de la República.

Sobre esa base, se colige que el precepto normativo impugnado no violenta lo dispuesto en el artículo 24 de la Constitución Federal, pues es claro que el legislador no se encuentra constreñido a tipificar

penalmente *toda conducta* que resulte susceptible de transgredir la proscripción constitucional de utilizar los actos públicos de expresión religiosa, con fines políticos de proselitismo o de propaganda política; máxime que tales acciones u omisiones pueden ser sancionadas por medios menos lesivos o alternativos a la legislación penal.

Lo expuesto sirve también para desestimar lo argumentado por el partido político actor en el sentido de que la norma combatida deja completamente subjetivos y superficiales los elementos del tipo penal del delito electoral que pretende regular.

Lo anterior es así, porque de la lectura al precepto impugnado se desprende que con claridad establece los elementos del tipo penal que regula, a saber, el sujeto activo, que corresponde a los ministros de culto religioso o cualquier persona en el ejercicio del culto religioso; las conductas a sancionar consistentes en presionar el sentido del voto o inducir expresamente al electorado a votar o abstenerse de votar por un candidato, partido político o coalición; y como pena o sanción la de cien hasta quinientos días multa.

Esto evidencia el respeto a lo dispuesto en el artículo 14 de la Constitución Federal³, que establece el derecho fundamental de exacta aplicación de la ley en materia penal, pues ordena que en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trate, de donde se entiende que al legislador le corresponde la emisión de normas claras y exactas respecto de la conducta a sancionar, así

³ “**Artículo 14.** A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

(...).

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

(...).”

como de su consecuencia jurídica, extremos que en el caso se respetan, pues como se ha razonado la norma no es imprecisa, por lo que no da lugar a la arbitrariedad en su aplicación, al estar identificadas las conductas que constituyen delito electoral.

Por último, resultan ineficaces los argumentos en los que el partido político actor aduce que la norma combatida vulnera los artículos 7, numeral 2, y 242, numerales 1 y 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, ya que si bien esas disposiciones prevén respectivamente, que quedan prohibidos los actos que generen presión o coacción a los electores y lo que se entiende por campaña electoral y actos de campaña, también lo es que el medio de control constitucional que nos ocupa, tiene por objetivo analizar la regularidad constitucional de la norma combatida frente a un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; esto es, en los conceptos de invalidez se debe plantear la contradicción de la norma ordinaria con un precepto de la constitución y no la oposición entre leyes secundarias, salvo que se alegara una violación indirecta a ésta; empero, el partido político se limita a afirmar que el artículo combatido viola la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en los preceptos indicados, porque estos prevén reglas tendentes a proteger el voto y los actos de campaña, para concluir que esos artículos corresponden al principio protegido en el artículo 24 constitucional y, por tanto, el diverso cuestionado viola esa Ley General; de donde es claro, que con su argumento no plantea en realidad un problema de constitucionalidad.

En consecuencia, al haber resultado infundado el concepto de invalidez hecho valer, procede reconocer la validez del artículo 16 de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, reformado mediante

Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el veintisiete de junio de dos mil catorce.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Es procedente pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO. Se reconoce la validez del artículo 16, de la Ley General en Materia de Delitos Electorales.

TERCERO. Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

Respecto del punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad en la presentación de la demanda, a la legitimación del promovente, al estudio de las causales de improcedencia y a la precisión de la litis. El señor Ministro Cossío Díaz estuvo ausente durante la toma de esta votación.

Respecto del punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo. La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas votó en contra y anunció voto particular. El señor Ministro Cossío Díaz estuvo ausente durante la toma de esta votación. Los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Aguilar Morales reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Respecto del punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza. El señor Ministro Cossío Díaz estuvo ausente durante la toma de esta votación.

El señor Ministro Sergio A. Valls Hernández no asistió a la sesión de ocho de septiembre de dos mil catorce previo aviso a la Presidencia.

El señor Ministro Presidente Silva Meza declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.

Firman los señores Ministros Presidente y Ponente, con el Secretario General de Acuerdos quien da fe.

**PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN:**

MINISTRO JUAN N. SILVA MEZA.

PONENTE:

MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:

LIC. RAFAEL COELLO CETINA.

Esta hoja forma parte de la acción de inconstitucionalidad 50/2014, promovente Partido de la Revolución Democrática, fallada el ocho de septiembre de dos mil catorce, en el sentido siguiente: **PRIMERO.** Es procedente pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad. **SEGUNDO.** Se reconoce la validez del artículo 16, de la Ley General en Materia de Delitos Electorales. **TERCERO.** Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Conste.

**VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL
SEÑOR MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR
MORALES RESPECTO A LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 50/2014**

Por acuerdo de ocho de septiembre de dos mil catorce, dentro de los autos relativos a la acción de inconstitucionalidad citada en el encabezado, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó reconocer la validez del artículo 16 de la Ley General de Delitos Electorales, modificado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de veintisiete de junio de dos mil catorce.

Esto, al considerar, esencialmente, que dicho precepto no era contrario al artículo 24 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto cumple con el objetivo de sancionar penalmente a quienes utilicen los actos de culto religioso con fines políticos de proselitismo o propaganda política, lo que regula a través de dos acciones específicas, a saber, presionar el sentido del voto e inducir expresamente al electorado a votar o abstenerse de hacerlo, sin que sea óbice a lo anterior el que se haya modificado la redacción original del dispositivo jurídico en cita, eliminando la conducta consistente en orientar el sentido del voto, pues ello no conlleva la transgresión de los principios y valores que tutela el referido precepto constitucional, máxime que el legislador, en ejercicio de su libertad configurativa, está facultado para determinar las conductas sancionables.

A pesar de coincidir con las consideraciones referidas y la conclusión alcanzada en la ejecutoria, me parece importante señalar que, a mi juicio, la eliminación del término al que alude el accionante (“orientar el sentido del voto”) puede entenderse justificada en la lógica de evitar una reiteración con la conducta relativa a la inducción al voto, sobre todo si se tiene presente que, como se establece en el fallo, el objetivo de la reforma impugnada fue formular una serie de precisiones a fin de evitar confusiones en los destinatarios de la norma.

Al respecto, me parece importante tener presente que el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española⁴ define “presión” como la acción y efecto de apretar o comprimir, y también como la fuerza o coacción que se ejerce sobre alguien, y “presionar” como la acción de ejercer presión sobre alguien.

Por su parte, identifica la palabra “inducir” con la acción de instigar, persuadir o mover a alguien.

Finalmente, precisa que “orientar” tiene, entre otras acepciones, la de dirigir o encaminar a alguien hacia un lugar o fin determinado.

Sobre esa base, considero que haber eliminado el término “orientar” de la redacción del artículo 16 de la normativa impugnada no violenta el diverso 24 de la Constitución Federal, pues me parece que dicho vocablo se entiende incluido en las dos

⁴ Consultado en la página electrónica www.rae.es el treinta de octubre de dos mil catorce.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
50/2013
VOTO CONCURRENTES**

palabras que prevalecieron en la norma combatida, esto es, presionar e inducir.

Esto, pues estimo que de la lectura de los significados previamente indicados, es posible desprender que los conceptos utilizados por el legislador son equivalentes al término “orientar” que, como mencioné previamente, implica dirigir a alguien en su conducta, en tanto que las expresiones utilizadas en la norma, se insiste, presionar e inducir, se refieren a la acción de influir sobre alguien, aconsejarlo, convencerlo, persuadirlo o moverlo lo que, a mi juicio, evidencia que el primero de los vocablos aludidos queda incluido o se subsume en los otros dos y, en esta lógica, como adelanté, puede concluirse, válidamente, que era necesario reiterarlo pues, de hacerlo, podía dar lugar a confusiones.

Así las cosas, considero que la sentencia pudo hacerse cargo de las razones expresadas en los párrafos precedentes, que considero útiles para robustecer lo resuelto.

MINISTRO

LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

RJLP