

**JUICIO PARA LA PROTECCIÓN
DE LOS DERECHOS POLÍTICO-
ELECTORALES DEL CIUDADANO**

EXPEDIENTE: SUP-JDC-494/2012

**ACTOR: OMAR OLVERA DE
LUNA**

**AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO FEDERAL
ELECTORAL**

**MAGISTRADO PONENTE:
SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

**SECRETARIO: JUAN CARLOS
SILVA ADAYA Y JAVIER ORTIZ
FLORES**

México, Distrito Federal, a veinticuatro de abril de dos mil doce.

VISTOS, para resolver los autos del expediente al rubro indicado relativo al juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano promovido por Omar Olvera de Luna, en contra de la resolución CG191/2012, emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, relativo a las solicitudes de registro de candidaturas independientes a diversos cargos de elección popular, formuladas por ciudadanas y ciudadanos, durante el proceso electoral federal 2011-2012, y

R E S U L T A N D O

Primero. Antecedentes. De lo expuesto por el actor y de las constancias de autos, se desprende lo siguiente:

I. Solicitud de registro El veintiuno de marzo de dos mil doce, el actor presentó escrito ante la Oficialía de Partes de la Presidencia del Consejo General del Instituto Federal Electoral, a través del cual solicita su registro como candidato a la Presidencia de la República.

II. Acuerdo CG191/2012. En sesión especial del veintinueve de marzo de dos mil doce, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, emitió el acuerdo CG191/2012, relativo a las solicitudes de registro de candidaturas independientes a diversos cargos de elección popular, formuladas por ciudadanas y ciudadanos, durante el proceso electoral federal 2011-2012.

El actor afirma que tuvo conocimiento de dicho acuerdo, a través de la página del Instituto Federal Electoral, el cuatro de abril del año en curso, sin que —afirma—, al momento de la presentación de la demanda, se le hubiera notificado personalmente.

Segundo. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. El cinco de abril de dos mil doce, el actor presentó directamente ante la Oficialía de Partes de esta Sala Superior, demanda de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, a efecto de impugnar la resolución indicada en el apartado anterior.

Tercero. Trámite y sustanciación

I. Turno expediente. El cinco de abril de dos mil doce, el Magistrado Presidente por Ministerio de Ley de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación acordó integrar el expediente SUP-JDC-494/2012 y turnarlo al Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar, para los efectos establecidos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Dicho acuerdo fue cumplimentado mediante oficio TEPJF-SGA-2066/12, de la misma fecha, emitido por el Secretario General de Acuerdos de esta Sala Superior.

II. Radicación. En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano en la ponencia a su cargo, lo que motivó la integración del expediente SUP-JDC-494/2012.

III. Requerimiento. Dado que como se indicó, el actor presentó su escrito de demanda directamente ante este órgano jurisdiccional federal, en lugar de presentarlo ante la responsable, el Magistrado instructor, mediante acuerdo de **nueve de abril de dos mil doce**, dispuso regularizar el trámite del presente medio impugnativo; asimismo, se requirió a la autoridad responsable para que inmediatamente que sea notificada, remita a este órgano jurisdiccional federal, copia certificada de las respectivas constancias de notificación al ciudadano actor, atento al punto **segundo** del Acuerdo impugnado.

IV. Desahogo del requerimiento. La autoridad responsable, mediante oficio número SCG/2638/2012 de once

de abril de dos mil doce, desahogó el requerimiento señalado en el resultando precedente, ya que remitió copia certificada del oficio y cédula de notificación, de donde se advierte que el actor fue notificado personalmente, adjuntándole copia certificada del acuerdo impugnado, el diez de abril de dos mil doce.

De igual forma, el Consejo General responsable, mediante oficio número SCG/2719/2012, de trece de abril de dos mil doce, recibido en la misma fecha en la Oficialía de Partes de este órgano jurisdiccional federal y en respuesta al requerimiento mencionado, remitió a este órgano jurisdiccional federal las constancias relativas al trámite del presente medio impugnativo, debiéndose destacar que no compareció tercero interesado alguno dentro del plazo legal respectivo.

V. Cierre de instrucción. Por no existir diligencias pendientes de desahogar, el Magistrado instructor declaró cerrada la instrucción en el juicio identificado en el rubro, quedando el expediente en estado de dictar sentencia, y

C O N S I D E R A N D O

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver los medios de impugnación mencionados, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184;

186, fracción III, inciso c), y 189, fracción I, inciso e), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 79, párrafo 1, y 83 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque se trata de un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, promovido para controvertir la resolución dictada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, relativa a las solicitudes de registro de candidaturas independientes a diversos cargos de elección popular, formuladas por ciudadanas y ciudadanos, durante el proceso electoral federal 2011-2012, en el cual el actor aduce supuestas violaciones a su derecho político-electoral de ser votado.

SEGUNDO. Procedencia. Esta Sala Superior considera que el medio de impugnación reúne los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, párrafo 1; 8; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso b); 79, y 80, párrafo 1, inciso d), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

a) Oportunidad. El juicio fue promovido oportunamente, toda vez que, según afirma el actor, tuvo conocimiento del acto impugnado el cuatro de marzo de dos mil doce y el escrito de demanda se presentó el cinco siguiente, es decir, dentro del plazo legal de cuatro días previsto para tal efecto.

No obsta a lo anterior el hecho de que, como se indicó, el ciudadano actor presentó el medio impugnativo ante autoridad distinta de la señalada como responsable, supuesto en el cual procedería, por regla general, el desechamiento; sin embargo,

esta causa de improcedencia no opera automáticamente ante el mero hecho indebido de presentar el escrito ante autoridad incompetente para recibirlo, sino que, en la especie, debe tenerse presente que el ciudadano actor presentó su demanda el cinco de abril de dos mil doce, es decir, al día siguiente de que se hizo sabedor del acuerdo controvertido (es decir, el cuatro de abril de dos mil doce), aun cuando no había sido todavía notificado personalmente con copia certificada del acuerdo combatido (lo que ocurrió hasta el diez de abril de dos mil doce), en el entendido de que, en su escrito de impugnación, no se duele que no hubiese sido notificado, sino que lo refiere en el “capítulo de oportunidad” de su demanda, habida cuenta que lo presentó directamente ante esta Sala Superior.

En tal virtud, este órgano jurisdiccional considera que debe tenerse por presentada oportunamente la demanda del presente medio impugnativo, en razón de que debe estarse a la interpretación más favorable al derecho fundamental de acceso a la jurisdicción, en observancia a los principios *pro homine* y *pro actione*, incorporados en el orden jurídico nacional, de conformidad con el artículo 17 de la Constitución Federal.

Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis jurisprudencial sustentada por esta Sala Superior, de rubro: **MEDIO DE IMPUGNACIÓN PRESENTADO ANTE AUTORIDAD DISTINTA DE LA SEÑALADA COMO RESPONSABLE. PROCEDE EL DESECHAMIENTO.**¹

¹ *Compilación 1997-2010, Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Jurisprudencia, Volumen 1, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2011, pp. 379-380.

b) Forma. Se satisfacen las exigencias formales de ley porque la demanda se presentó por escrito, en ella consta el nombre y firma autógrafa del actor, quien indica el domicilio para oír y recibir notificaciones; identifica a la autoridad responsable, así como el acto impugnado; expone tanto los hechos en que se sustenta la impugnación, como los agravios que estima le causa la resolución reclamada.

c) Legitimación. El presente juicio es promovido por un ciudadano, por sí mismo y en forma individual, invocando presuntas violaciones a su derecho de ser votado.

d) Interés jurídico. Además, el actor hace valer la violación al derecho de ser votado como agravio, con lo cual se colma el requisito de procedencia que deriva de lo previsto en los artículos 79 y 80, párrafo 1, inciso f), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 79, párrafo 1; 80, párrafo 1, inciso d), y 83, párrafo 1, inciso a), fracción I, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el medio de impugnación procedente para la tutela judicial ante violaciones a los derechos de ser votado es el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano; asimismo, dicha preceptiva legal es suficiente para motivar la competencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Además, esta Sala Superior advierte que en el artículo 80, párrafo 1, inciso d), de la ley adjetiva federal, se prevé que el juicio ciudadano puede ser promovido si se considera que existe una violación al derecho político-electoral del ciudadano de ser votado, **cuando, habiendo sido propuesto por un partido político,**

hubiere sido negado indebidamente el registro como candidato a un cargo de elección popular.

En el presente asunto es claro que el ciudadano solicitó su registro como “candidato independiente”, por lo que no fue presentada alguna petición en ese sentido por un partido político nacional, esa circunstancia no puede ser una justificación válida para considerar que es improcedente el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, porque lo sustancial es que se alegue la violación al derecho de ser votado, como lo lleva a corroborar el mismo texto constitucional (artículo 99, fracción V), en el que no existen mayores requisitos materiales o sustanciales para la procedencia del medio de impugnación, salvo para el caso de violaciones cometidas por partidos políticos.

e) Definitividad. En contra de la resolución que ahora se combate no procede algún otro medio de impugnación que debería agotarse antes de acudir al presente juicio, por tanto, el actor está en aptitud jurídica de promover este último.

CUARTO. Acuerdo impugnado. El acuerdo controvertido está identificado como CG191/2012, y fue aprobado por unanimidad de votos de los integrantes del Consejo General del Instituto Federal Electoral, en su sesión del veintinueve de marzo de dos mil doce.

QUINTO. Motivos de impugnación. Esta Sala Superior identifica las siguientes pretensiones, la causa de pedir y los agravios correspondientes que el ciudadano expone en su demanda, como se explica a continuación.

En actor, en su demanda, expone las siguientes pretensiones:

- a) La no aplicación del artículo 218, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- b) Consecuentemente, la invalidez del acuerdo impugnado, es decir, CG191/2012 del Consejo General del Instituto Federal Electoral, el cual fue aprobado en la sesión especial de veintinueve de marzo de dos mil doce.
- c) Como consecuencia de ello, ordenar al Consejo General del Instituto Federal Electoral la restitución inmediata del goce y disfrute de sus derechos humanos, políticos y electorales, para que registre su candidatura independiente a la Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos y su nombre aparezca en la boleta electoral que habrá de utilizarse en la elección para Presidente de la República, el primero de julio del presente año.
- d) De igual forma, ordenar su inclusión en los debates con el resto de los candidatos postulados por las coaliciones y partidos políticos, en los espots de radio y televisión, así como de financiamiento público en condiciones de equidad e inmediatez para dar a conocer el electorado su plataforma de campaña a la Presidencia de la República.

Para sustentar tales pretensiones, el actor, en su escrito inicial de demanda, expone, a manera de agravios, en síntesis, los siguientes argumentos:

1. Ausencia de fundamentación y motivación. La responsable no aplicó en favor del ahora actor la protección

más amplia que consta en el sistema jurídico nacional mediante la aplicación del obligatorio principio *pro persona*.

2. Violación a los principios constitucionales de certeza, legalidad e imparcialidad. Se actualiza una violación a dichos principios, toda vez que el Consejo General no dio contestación, con el principio *pro persona*, de manera individual a la solicitud del ahora actor sino que decidió en bloque y de manera equivocada, es decir, por todos los solicitantes y sin individualizar las peticiones.

3. Incompetencia de la autoridad. La “notificación” combatida fue rubricada por autoridad incompetente, es decir, el “director ejecutivo” y el consejero presidente, cuando quienes debieron haber rubricado el acuerdo eran todos los Consejeros Electorales, los Consejeros del Poder Legislativo y los representantes de los partidos políticos, razón por la cual estima que en la resolución controvertida no está plasmada la voluntad del órgano colegiado.

4. Inaplicación del artículo 218, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Esa pretensión la sustenta, esencialmente, en las siguientes razones: i) Hay un nuevo marco constitucional, concretamente derivado de la reforma constitucional en materia de derechos humanos publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el diez de junio de dos mil once; ii) la reforma a la Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de veintidós de noviembre de mil novecientos noventa y seis que, en congruencia con la reforma constitucional en materia electoral publicada el trece de

noviembre de dos mil siete, en el *Diario Oficial de la Federación*, confirió a este órgano jurisdiccional federal la facultad para inaplicar disposiciones en el caso concreto; iii) lo determinado por Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al fallar el expediente varios 912/2010; iv) hay un desacato de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Castañeda Gutman, y v) no se aplicó la protección más amplia al actor, cuando la resolución impugnada se funda en una disposición legal que contraviene diversas normas del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

5. Dictamen erróneo de la solicitud. En el acuerdo primero de la resolución impugnada se declaran “*improcedentes las solicitudes de registro de candidaturas de Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos*”, en tanto que en la solicitud respectiva el actor solicitó su inclusión y registro como “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos” y no como “Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos”, cargo, éste último, que no existe, en los términos del artículo 80 constitucional.

SEXTO. Estudio de fondo. Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estima que los agravios hechos valer son **infundados**, como se muestra a continuación:

Metodología

El juzgador debe analizar cuidadosamente la demanda correspondiente, a fin de atender a lo que quiso decir el demandante y no a lo que aparentemente dijo, con el objeto de determinar con exactitud la intención de los promoventes, ya que sólo de esta forma se puede lograr una correcta impartición de justicia en materia electoral. Lo anterior es acorde con el criterio sostenido por esta Sala Superior en la tesis jurisprudencial 04/99, de rubro: **MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR.**²

Los motivos de agravios se analizarán en un orden diverso del seguido por el actor, comenzando, primero, con el análisis de los agravios formales identificados, en el resumen precedente, como **1** (relativo a la falta de fundamentación y motivación) y **3** (referente a la incompetencia de la autoridad) para después dar respuesta a los identificados en los numerales **4** (inaplicación del artículo 218, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales), **2** (violación a los principios constitucionales de certeza, legalidad e imparcialidad) y **5** (dictamen erróneo de la solicitud).

Sirve de apoyo a lo anterior, el criterio sustentado por esta Sala Superior en la jurisprudencia 04/2000, cuyo rubro es:

² *Compilación 1997-2010, Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Jurisprudencia, Volumen 1, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2011, pp. 382-383.*

AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.³

A. Ausencia de fundamentación y motivación.

Al respecto, cabe precisar que la falta de fundamentación y motivación es la omisión en que incurre la autoridad responsable de citar el o los preceptos que considere aplicables, así como la omisión de expresar las razones de hecho que sustentan su determinación y no decir los razonamientos lógico-jurídicos que hacen evidente la aplicación de las normas jurídicas.

Por otro lado, la indebida fundamentación existe en un acto o resolución cuando la autoridad responsable invoca algún precepto legal pero no es aplicable al caso concreto, debido a que las circunstancias de hecho del caso particular no se adecuan al supuesto normativo.

Respecto de la indebida motivación, se debe aclarar que existe cuando la autoridad responsable sí expresa las razones particulares de hecho que la llevaron a tomar determinada decisión, pero son discordantes con el contenido de la norma jurídica aplicable al caso.

En este sentido es válido concluir que la falta de fundamentación y motivación implica la ausencia total de tales requisitos; en tanto que, una indebida fundamentación y

³ *Compilación 1997-2010, Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Jurisprudencia, Volumen 1, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2011, pp. 119-120.

motivación supone la existencia de esos requisitos, pero con una divergencia entre los supuestos de las normas invocadas y las razones de hecho expresadas por la autoridad responsable, respecto del caso concreto.

Acotado lo anterior, por cuanto hace al concepto de agravio en que el actor aduce que el acuerdo CG191/2012, no está fundado y motivado, esta Sala Superior considera que es **infundado**, por lo siguiente.

Contrariamente a lo afirmado por el enjuiciante, el acuerdo controvertido sí está fundado y motivado, pues de la simple lectura del citado acto, se advierte que el Consejo General del Instituto Federal Electoral citó los preceptos jurídicos que consideró aplicables e hizo argumentaciones, por las cuales consideró que esos preceptos jurídicos eran aplicables al caso concreto.

En efecto, el Consejo General responsable consideró que eran aplicables los artículos: 8º; 35, fracción II; 41, párrafo segundo, bases I, IV y V, y 133 de la Constitución Federal; 25, incisos b) y c), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 23, párrafo 1, incisos b) y c), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como 2, párrafo 4; 4, párrafo 2; 5, párrafo 1, 36, párrafo 1, inciso d); 104, párrafo 1; 105, párrafo 2, y 218, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; asimismo, sostiene que emitió la resolución impugnada en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 118, párrafo 1, incisos o) y p), del invocado código electoral federal.

De igual forma, la autoridad electoral responsable invocó las tesis jurisprudenciales 144/2005, 53/2009 y 59/2009 sustentadas por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Unión, de rubros: “FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO”, “CANDIDATURAS INDEPENDIENTES, CIUDADANAS O NO PARTIDARIAS. EL ARTÍCULO 218, PÁRRAFO 1, DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES ES CONSTITUCIONAL” y “CANDIDATURAS INDEPENDIENTES, CIUDADANAS O NO PARTIDARIAS. AL NO EXISTIR EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ALGUNA BASE NORMATIVA EXPRESA EN RELACIÓN CON AQUÉLLAS, EL LEGISLADOR ORDINARIO FEDERAL NO PUEDE REGULARLAS”, respectivamente.

Asimismo, invocó la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos el resolver el *caso Castañeda Gutman vs. los Estados Unidos Mexicanos*.

Igualmente, el Consejo General responsable expuso los razonamientos por los cuales consideró que, en el caso, para dar respuesta a las solicitudes de diversos ciudadanos para registrarse a cargos públicos de elección popular, concretamente, en el caso del ciudadano impugnante, para el cargo de titular del Poder Ejecutivo Federal, eran aplicables las disposiciones jurídicas invocadas para determinar la improcedencia de los registros solicitados.

Acorde con lo anterior, esta Sala Superior considera que el acuerdo controvertido sí está fundado y motivado; de ahí que, como se indicó, no asista razón al enjuiciante.

B. Incompetencia de la autoridad.

En ese agravio, el ciudadano actor sostiene que la “notificación” combatida fue rubricada por autoridad incompetente, es decir, el “director ejecutivo” y el consejero presidente, cuando quienes debieron haber rubricado el acuerdo eran todos los Consejeros Electorales, los Consejeros del Poder Legislativo y los representantes de los partidos políticos, razón por la cual estima que en la resolución controvertida no está plasmada la voluntad del órgano colegiado.

El motivo de disenso es **infundado**, en virtud de lo siguiente:

En primer término, es preciso señalar que, de una lectura integral de su escrito inicial de demanda, el ciudadano actor, al afirmar que la “notificación” combatida fue rubricada por autoridad incompetente, se refiere, en realidad al acuerdo CG191/2012 del Consejo General del Instituto Federal Electoral, el cual fue aprobado en la sesión especial de veintinueve de marzo de dos mil doce, mediante el cual se determinó, entre otros aspectos, que:

“**Son improcedentes** las solicitudes de candidaturas a Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a senadores y diputados al Congreso de la Unión por el principio de mayoría relativa, según corresponda, precisadas en el ANTECEDENTE 1 del presente Acuerdo, por no cumplir con los

requisitos exigidos por las normas legales en la materia electoral federal vigente, por las razones expuestas en los CONSIDERANDOS anteriores.” [Énfasis añadido]

Lo anterior, porque el actor afirma que, en el momento en que presentó la demanda del presente medio impugnativo, no se le había notificado personalmente de la resolución controvertida.

En ese sentido, este órgano jurisdiccional federal estima que no asiste la razón al actor, toda vez que, primero, la resolución impugnada fue emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral en ejercicio de la potestad que le confiere el artículo 118, párrafo 1, inciso o) y p), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, según el cual compete al Consejo General, en lo que interesa, registrar las candidaturas a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; segundo, el acuerdo impugnado fue aprobado en la sesión especial de veintinueve de marzo de dos mil doce, por votación unánime de los ocho Consejeros Electorales y del Consejero Presidente, que lo integran, en el entendido de que las resoluciones se tomarán por mayoría de votos, salvo las que conforme al propio requieran de una mayoría calificada, en los términos de los artículos 115, párrafo 4, del invocado código electoral federal y 23, párrafo 2, del Reglamento de Sesiones del Consejo General; tercero, el Consejo General es el órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral y se integra por un Consejero Presidente y ocho consejeros electorales, concurriendo, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un

Secretario Ejecutivo, de conformidad con los artículos 41, párrafo segundo, fracción V, de la Constitución Federal; y 110, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, razón por la cual para la validez del acto reclamado no era necesaria la firma de los consejeros del Poder Legislativo y los representantes de los partidos políticos, y cuarto, la circunstancia de que el mencionado acuerdo esté suscrito por el Consejero Presidente y el Secretario del Consejo General no lo invalida en forma alguna, toda vez que con arreglo a lo dispuesto en el artículo 120, párrafo 1, inciso j), y 10, párrafo 1, inciso j), del Reglamento de Sesiones del Consejo General, corresponde al Secretario del Consejo General firmar junto con el Presidente del Consejo, todos los acuerdos y resoluciones que emita el propio consejo, como ocurre en la especie.

C. Inaplicación del artículo 218, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Como se indicó, una de las pretensiones básicas que el enjuiciante plantea es que esta Sala Superior inaplique el artículo 218, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que, como se refirió, constituye uno de los fundamentos centrales del acuerdo impugnado.

Dicha pretensión la hace descansar en la causa de pedir y motivos de impugnación siguientes:

- i) Hay un nuevo marco constitucional, concretamente derivado de la reforma constitucional en materia de

- derechos humanos publicada el diez de junio de dos mil once , en el *Diario Oficial de la Federación*;
- ii) La reforma a la Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral publicada el veintidós de noviembre de mil novecientos noventa y seis, en el *Diario Oficial de la Federación*, la cual, en congruencia con la reforma constitucional en materia electoral publicada el trece de noviembre de dos mil siete, en el *Diario Oficial de la Federación*, confirió a este órgano jurisdiccional federal la facultad para inaplicar disposiciones en el caso concreto;
 - iii) Lo determinado por Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al fallar el expediente varios 912/2010;
 - iv) Hay un desacato de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Castañeda Gutman, y
 - v) No se aplicó la protección más amplia al actor, cuando la resolución impugnada se funda en una disposición legal que contraviene diversas normas del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Para dar respuesta al agravio bajo estudio, conviene tener presente, en primer término, el texto del citado artículo:

“Artículo 218

1. Corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular.

[...]"

Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre el tema.

En forma preliminar, dado que las sentencias emitidas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en interpretación de algún precepto de la Constitución, vinculan a esta Sala Superior, cabe tener presente que, en sesión de ocho de julio de dos mil ocho, el Alto Tribunal resolvió las acciones de inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas 62/2008, 63/2008, 64/2008 y 65/2008, promovidas por los partidos políticos Convergencia (ahora Movimiento Ciudadano), del Trabajo, Nueva Alianza, el entonces existente Alternativa Socialdemócrata y Campesina, así como Verde Ecologista de México, para impugnar diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, expedido por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de catorce de enero de dos mil siete.

En dichos medios de control de constitucionalidad abstracto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró infundado el concepto de invalidez que se hizo valer respecto a la inconstitucionalidad del artículo 218, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, conforme al cual corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular.

En relación con esa decisión, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la tesis jurisprudencial 53/2009, de rubro: **CANDIDATURAS INDEPENDIENTES, CIUDADANAS O NO PARTIDARIAS. EL ARTÍCULO 218, PÁRRAFO 1, DEL**

CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES ES CONSTITUCIONAL.⁴

Para la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el artículo 218, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales era acorde a la Constitución, porque una interpretación sistemática de las disposiciones constitucionales aplicables permite sostenerlo de esa manera, ya que su previsión en el artículo 35, fracción II, de la Constitución, no debía interpretarse aisladamente, sino que debía tomarse en cuenta lo previsto en el artículo 41 constitucional, que establece las bases constitucionales de la función estatal de organizar las elecciones, a efecto de armonizarlos, de manera que se alcance un punto de equilibrio entre el derecho fundamental a ser votado y las bases constitucionales de la función estatal de organizar las elecciones, es decir, que se armonicen, de ser posible, el

⁴ El contenido integro del texto de dicha jurisprudencia es el siguiente: "De conformidad con una interpretación sistemática de las disposiciones constitucionales aplicables, el artículo 218, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, al tenor del cual corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, no conculca el derecho fundamental a ser votado, teniendo las calidades que establezca la ley, contenido en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que esta disposición constitucional no puede interpretarse aisladamente en relación con el artículo 41 constitucional, sino que es necesario interpretarla sistemática y armónicamente, en concordancia con la jurisprudencia P./J. 2/2004 del Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "GARANTÍAS INDIVIDUALES. SI SU EJERCICIO SE RELACIONA CON EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ELECTORAL, SU INTERPRETACIÓN DEBE CORRELACIONARSE CON LO DISPUESTO EN LOS ARTÍCULOS 41 Y 116, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.", de manera que se alcance un punto de equilibrio entre el derecho fundamental a ser votado y las bases constitucionales de la función estatal de organizar las elecciones, es decir, que se armonicen, de ser posible, el referido derecho fundamental y otros bienes o valores constitucionalmente protegidos, destacadamente el sistema constitucional de partidos políticos y los principios constitucionales de la función estatal electoral, sin hacer realidad uno en detrimento del otro."

referido derecho fundamental y otros bienes o valores constitucionalmente protegidos, destacadamente el sistema constitucional de partidos políticos y los principios constitucionales de la función estatal electoral, sin hacer realidad uno en detrimento del otro.

No obstante, aun cuando dicha tesis resulta válida y aplicable al caso, conviene tener presente que la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, a partir de la reforma constitucional del sistema de derechos humanos de dos mil once, ha reconocido la inclusión de nuevas normas al sistema jurídico mexicano de protección de derechos humanos al igual que su aplicación directa, por lo que es necesario que este Tribunal estudie el planteamiento hecho valer por el actor, lo cual se realiza conforme con la nueva normativa constitucional.

Lo anterior, en la inteligencia de que, con motivo de la reforma constitucional invocada, las bases normativas establecidas en el artículo 41, párrafo segundo, de la Constitución Federal, conforme a las cuales la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas periódicas, no tuvieron modificación alguna.

En efecto, la reforma constitucional en materia de derechos humanos publicada el diez de junio de dos mil once, en el Diario Oficial de la Federación, no importó una modificación a los siguientes aspectos regulados en el artículo 41, párrafo segundo, constitucional: el estatuto constitucional de los partidos políticos como entidades de interés público; el derecho de los partidos políticos nacionales a participar en las

elecciones estatales, municipales y del Distrito Federal; los fines constitucionales de los partidos políticos; la libertad autoorganizativa de los partidos políticos; el régimen de financiamiento de los partidos políticos; el derecho de los partidos políticos nacionales al uso de manera permanente de los medios de comunicación social; el nuevo modelo constitucional de comunicación social (radio y televisión); la duración de las precampañas y de las campañas; la función estatal de organizar elecciones libres auténticas y periódicas y los principios constitucionales rectores en materia electoral, entre otros aspectos.

En particular, no se modificaron las bases fundamentales del sistema constitucional de partidos políticos y del sistema electoral federal.

Facultades constitucionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral.

En el marco de las garantías constitucionales de carácter jurisdiccional que constituyen el derecho procesal constitucional, las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para el caso de que le asistiera la razón al actor, tienen facultades jurídicas expresas para resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siempre que la resolución se limite al caso concreto sobre el que verse el juicio, en términos de lo dispuesto en el artículo 99, párrafo sexto, de la propia Constitución Federal.

Parámetros constitucionales y convencionales aplicables.

Mediante decreto publicado el diez de junio de dos mil once, en el *Diario Oficial de la Federación*, en vigor a partir del día siguiente de su publicación, se reformó y adicionó el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar redactado en los siguientes términos:

“Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.”
[Énfasis añadido]

Del precepto constitucional transcrito es preciso destacar el principio según el cual las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Dicho principio constituye un parámetro obligatorio de carácter interpretativo, ya que si bien no establece derechos humanos de manera directa, constituye una norma que obliga a los operadores jurídicos a interpretar las normas aplicables conforme a la Constitución y a los tratados internacionales en materia de derechos humanos, concediendo siempre a todas las personas la protección más amplia o favorable a ellas, bajo el principio pro homine o pro persona (interpretación conforme en sentido amplio).

De igual forma, se llama la atención sobre la disposición constitucional invocada, en el sentido de que todas las autoridades (sin excepción y en cualquier orden de gobierno), en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; y que, en consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

De lo anterior se sigue que, cuando el precepto constitucional mencionado establece que todas las autoridades deberán promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, implica que se haga de manera universal, es decir, a todas las personas por igual, con una visión interdependiente e integral, que se refiere a

que el ejercicio de un derecho humano implica necesariamente que se respeten y protejan múltiples derechos vinculados; los cuales, además, no podrán dividirse ni dispersarse, y todo habrá de ser de manera progresiva, prohibiendo cualquier retroceso en los medios establecidos para el ejercicio de los mismos.⁵

En este sentido cabe señalar que en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, del Senado de la República (publicado en la Gaceta del 8 de marzo de 2011), que recayó a la Minuta enviada por la Cámara de Diputados,

⁵ En el Dictamen de 7 de abril de 2001 se definen los principios que rigen los derechos humanos: “Por **universalidad** se concibe, de conformidad con la doctrina internacional de los derechos humanos, que éstos corresponden a todas las personas por igual. La falta de respeto de los derechos humanos de un individuo tiene el mismo peso que la falta respecto de cualquier otro y no es mejor ni peor según el género, la raza, el origen étnico, la nacionalidad o cualquier otra distinción. Este se convierte en el principio fundamental por el que se reconoce igual dignidad a todas las personas y con él se obliga a toda autoridad a que en el reconocimiento, la aplicación o restricción del derecho, se evite cualquier discriminación.

El principio de **interdependencia** consiste en que cada uno de los derechos humanos se encuentran ligados unos a otros y entre sí, de tal manera que el reconocimiento de un derecho humano cualquiera, así como su ejercicio, implica necesariamente que se respeten y protejan multiplicidad de derechos que se encuentran vinculados; de esa manera, si se quiere reconocer un derecho se deben de garantizar toda la gama de derechos propios del ser humano. A través de este derecho se está marcando una orientación clara para las autoridades, que al proteger un derecho deben observar los efectos que se causan sobre otros, a la vez que se obliga, en la labor de promoción de los mismos, a mantener siempre una visión integral.

Respecto al principio de **indivisibilidad**, éste se refiere a que los derechos humanos son en sí mismos infragmentables, ya sean de naturaleza civil, cultural, económica, política o social, pues son todos ellos inherentes al ser humano y derivan de su dignidad. Así, no se puede reconocer, proteger y garantizar parte de un derecho humano o sólo un grupo de derechos; de esta forma se consigue que la protección se haga de manera total y se evite el riesgo de que en la interpretación se transija en su protección.

Finalmente, el principio de **progresividad** de los derechos humanos establece la obligación del Estado de procurar todos los medios posibles para su satisfacción en cada momento histórico y la prohibición de cualquier retroceso o involución en esta tarea.”

sobre el proyecto de decreto que modificó la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se señaló textualmente:

“Asimismo, se modificó para establecer el principio pro homine o principio pro persona, es decir, que el derecho debe interpretarse y aplicarse siempre de la manera que más favorezca a las personas. Dicha modificación se realizó con el ánimo de reflejar lo establecido en el párrafo primero ya señalado, ya que al adicionar la protección que beneficie de manera amplia a las personas, representa el fortalecimiento de las prerrogativas que las dignifiquen.

Este principio representa una máxima protección para las personas, ya que se deberá aplicar la norma contenida en el orden jurídico nacional o en el tratado internacional que más proteja los derechos de las mismas. Con esto se refuerzan las garantías y los mecanismos de protección.”
[Énfasis añadido].

Entonces, este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en su carácter de máxima autoridad jurisdiccional en la materia electoral, con excepción de las acciones de inconstitucionalidad, cuya competencia corresponde, en forma exclusiva y excluyente, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tiene la obligación constitucional de proteger y garantizar los derechos humanos de carácter político-electoral, cuya violación alega el ciudadano actor en sus agravios, de conformidad con los principios anotados.

Asimismo, es preciso señalar que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el Expediente varios 912/2010, en sesión de catorce de julio de dos mil once, determinó, entre otros aspectos, lo siguiente:

1. Es un hecho inobjetable que la determinación de sujeción de los Estados Unidos Mexicanos a la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, es una decisión ya consumada del Estado mexicano.⁶

2. Las resoluciones pronunciadas por aquella instancia internacional cuya jurisdicción ha sido aceptada por el Estado mexicano, son obligatorias para todos los órganos del mismo en sus respectivas competencias, al haber figurado como Estado parte en un litigio concreto. Por tanto, para el Poder Judicial son vinculantes no solamente los puntos de resolución concretos de la sentencia, sino la totalidad de los criterios contenidos en la sentencia mediante la cual se resuelve ese litigio.⁷

3. Por otro lado, el resto de la jurisprudencia de la Corte Interamericana que deriva de las sentencias en donde el Estado mexicano no figura como parte, tendrá el carácter de criterio orientador de todas las decisiones de los jueces mexicanos, pero siempre en aquello que le sea más favorecedor a la persona, de conformidad con el artículo 1º constitucional cuya reforma se publicó el diez de junio de dos mil once, en el *Diario Oficial de la Federación*, en particular en su párrafo segundo, donde establece que: “Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.”⁸

⁶ Considerando quinto, párr. 1.

⁷ Considerando quinto, párr. 6.

⁸ Considerando quinto, párr. 6.

4. En el caso mexicano, se presenta una situación peculiar, ya que hasta ahora y derivado de una interpretación jurisprudencial, el control de constitucionalidad se ha ejercido de manera exclusiva por el Poder Judicial Federal mediante los mecanismos de amparo, controversias y acciones de inconstitucionalidad. De manera expresa, a estos medios de control, se adicionó el que realiza el Tribunal Electoral mediante reforma constitucional de primero de julio de dos mil ocho, en el sexto párrafo del artículo 99 de la Constitución Federal, otorgándole la facultad de no aplicar las leyes sobre la materia contrarias a la Constitución. Así, la determinación de si en México ha operado un sistema de control difuso de la constitucionalidad de las leyes en algún momento, no ha dependido directamente de una disposición constitucional clara sino que, durante el tiempo, ha resultado de distintas construcciones jurisprudenciales.⁹¹⁰

5. A la luz del artículo 1º constitucional reformado, todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas a velar no sólo por los derechos humanos contenidos en los instrumentos internacionales firmados por el Estado mexicano, sino también por los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal, adoptando la

⁹ Considerando sexto, párr.12.

¹⁰ Entre otras tesis, la Suprema Corte de Justicia de la Nación señala que, “En la novena época, dicho órgano jurisdiccional al resolver la Contradicción de Tesis 2/2000, emitió la tesis P./J. 23/2002 de rubro: “TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. CARECE DE COMPETENCIA PARA PRONUNCIARSE SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES”, la que quedó posteriormente sin efecto por la reforma constitucional al artículo 99 publicada el 13 de noviembre de 2007 en el Diario Oficial en la que se facultó a las Salas del Tribunal Electoral para inaplicar leyes electorales contrarias a la Constitución.”

interpretación más favorable al derecho humano de que se trate, lo que se entiende en la doctrina como el principio pro persona.¹¹

6. De este modo, este tipo de interpretación por parte de los jueces presupone realizar tres pasos:¹²

- A) Interpretación conforme en sentido amplio. Ello significa que los jueces del país, al igual que todas las demás autoridades del Estado mexicano, deben interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.
- B) Interpretación conforme en sentido estricto. Ello significa que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, los jueces deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquélla que hace a la ley acorde a los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado mexicano sea parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos.
- C) Inaplicación de la ley cuando las alternativas anteriores no son posibles. Ello no afecta o rompe con la lógica del principio de división de poderes y del

¹¹ Considerando sexto, párr. 4.

¹² Considerando sexto, párr. 20.

federalismo, sino que fortalece el papel de los jueces al ser el último recurso para asegurar la primacía y aplicación efectiva de los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales el Estado mexicano es parte.

7. Finalmente, es preciso reiterar que todas las autoridades del país en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de aplicar las normas correspondientes haciendo la interpretación más favorable a la persona para lograr su protección más amplia, sin tener la posibilidad de inaplicar o declarar la incompatibilidad de las mismas.¹³

La referida resolución dio origen, entre otras, a las tesis sustentadas por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que llevan por rubros: “PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS”¹⁴; “CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD”¹⁵; “PARÁMETRO PARA EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS”¹⁶; “SISTEMA DE CONTROL

¹³ Considerando sexto, párr. 22.

¹⁴ Registro No. 160525, localización: 10a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Libro III, Diciembre de 2011; Pág. 552; [T.A.].

¹⁵ Registro No. 160589, localización: 10a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Libro III, Diciembre de 2011; Pág. 535; [T.A.].

¹⁶ Registro No. 160526, localización: 10a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Libro III, Diciembre de 2011; Pág. 551; [T.A.].

CONSTITUCIONAL EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO”¹⁷; “SENTENCIAS EMITIDAS POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. SON VINCULANTES EN SUS TÉRMINOS CUANDO EL ESTADO MEXICANO FUE PARTE EN EL LITIGIO”¹⁸; “CRITERIOS EMITIDOS POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS CUANDO EL ESTADO MEXICANO NO FUE PARTE. SON ORIENTADORES PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEAN MÁS FAVORABLES A LA PERSONA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”¹⁹.

Bajo las premisas anteriores, esta Sala Superior considera que si bien es cierto que la reforma constitucional en materia de derechos humanos aprobada por el Poder Constituyente Permanente y publicada el diez de junio de dos mil once, en el *Diario Oficial de la Federación*, en conjunción con las determinaciones del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el referido Expediente varios 912/2010 —entre las cuales destaca el criterio según el cual las sentencias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos son vinculantes en sus términos cuando el Estado mexicano sea parte en el litigio—, significan o entrañan, en más de un sentido (en el caso, formal y material o sustancial), un nuevo sistema jurídico mexicano, dentro del orden jurídico

¹⁷ Registro No. 160480, localización: 10a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Libro III, Diciembre de 2011; Pág. 557; [T.A.].

¹⁸ Registro No. 160482, localización: 10a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Libro III, Diciembre de 2011; Pág. 556; [T.A.].

¹⁹ Registro No. 160584, localización: 10a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Libro III, Diciembre de 2011; Pág. 550; [T.A.].

mexicano,²⁰ cuyo vértice es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, también es verdad que ello no implica necesariamente, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate, lo que se conoce como principio pro persona, el reconocimiento del derecho humano de las ciudadanas y ciudadanos mexicanos a ser registrados como candidatos independientes, ciudadanos o no partidarios al cargo de y, consecuentemente, a juicio de esta Sala Superior, no hay razones jurídicas que justifiquen, como lo pretende el actor, la no aplicación del artículo 218, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, toda vez que encuadra o es compatible con los parámetros controlantes de constitucionalidad y convencionalidad aplicables. De ahí que sus motivos de impugnación sean **infundados**.

Lo anterior es así, en atención a las siguientes consideraciones:

En primer término, cabe advertir, de entrada, que, en relación con el tema controvertido, es decir, las candidaturas independientes, ciudadanas o no partidarias, existe un pronunciamiento específico en la propia sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Castañeda Gutman*²¹ que constituye una diferencia específica en relación con el reconocimiento y la garantía jurisdiccional de

²⁰ En el ámbito de la teoría jurídica se distingue, en un sentido formal, entre sistema jurídico y orden jurídico. Véase, por ejemplo, Alchourrón, Carlos y Bulygin, Carlos, *Análisis lógico y derecho*, tr. de G. H. Wright, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 199, p. 397.

²¹ *Caso Castañeda Gutman vs. México*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008, Serie C No. 184.

otros derechos humanos, en el entendido de que, como se indicó, las sentencias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos son **vinculantes en sus términos** cuando el Estado mexicano sea parte en el litigio, tal como acontece, precisamente, en el invocado caso.

En efecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha determinado que, más allá de esas características del proceso electoral (universal, igual, secreto, que refleja la libre expresión de la voluntad popular), la Convención Americana “no establece una modalidad específica o un sistema electoral particular mediante el cual los derechos a votar y ser elegido deben ser ejercidos”.²² La Convención se limita a establecer determinados estándares dentro de los cuales los Estados legítimamente pueden y deben regular los derechos políticos, siempre y cuando dicha reglamentación cumpla con los requisitos de legalidad, esté dirigida a cumplir con una finalidad legítima, sea necesaria y proporcional; esto es, sea **razonable** de acuerdo con los principios de la democracia representativa.²³

En esa línea, la Corte Interamericana ha determinado que la Convención Americana establece lineamientos generales que determinan un contenido mínimo de los derechos políticos y permite a los Estados que, dentro de los parámetros convencionales, regulen esos derechos de acuerdo con sus necesidades históricas, políticas, sociales y culturales, las que pueden variar de una sociedad a otra, e incluso en una misma sociedad, en distintos momentos históricos.²⁴

²² Cfr. *Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos*, párr. 149.

²³ Cfr. *Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos*, párr. 149.

²⁴ Cfr. *Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos*, párr. 166.

De conformidad con el artículo 23, párrafo 2, de la Convención se puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a las que se refiere el inciso 1 de dicho artículo, exclusivamente por las razones establecidas en ese inciso (transcrito con anterioridad),²⁵ **en el entendido de que el artículo 23 de la invocada Convención debe ser interpretado en su conjunto y de manera armónica, de modo que no es posible dejar de lado el párrafo 1 de dicho artículo e interpretar el párrafo 2 de manera aislada, ni tampoco es posible ignorar el resto de los preceptos de la Convención o los principios básicos que la inspiran para interpretar dicha norma.**²⁶

En particular, en lo relativo al análisis de convencionalidad del artículo 175 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de mil novecientos noventa, abrogado por el vigente código (cuyo texto es idéntico al del 218, párrafo 1, del ordenamiento comicial vigente), la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al realizar un examen de razonabilidad o proporcionalidad de la medida legislativa bajo examen, sostuvo lo siguiente (énfasis agregado):

“[...]”

197. Como ha sido señalado, la Convención Americana, al igual que otros tratados internacionales de derechos humanos, no establece la obligación de implementar un sistema electoral determinado. Tampoco establece un mandato específico sobre la modalidad que los Estados partes deben establecer para regular el ejercicio del derecho a ser elegido en elecciones populares (supra párrs. 149 y 162 a 166).

²⁵ Cfr. Caso Caso Yatama Vs. Nicaragua, párr. 206.

²⁶ Cfr. Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos, párr. 153

198. La Corte observa que en el derecho electoral comparado la regulación del derecho a ser votado respecto de la inscripción de las candidaturas puede implementarse de dos maneras; mediante el sistema de registro de candidatos de forma exclusiva por parte de los partidos políticos, o bien el sistema de registro de candidaturas por parte de los partidos políticos junto con la posibilidad de inscribir candidaturas independientes. En la región puede observarse que existe cierto equilibrio entre los Estados que establecen el sistema de registro exclusivo a cargo de partidos y aquellos que, además, permiten candidaturas independientes.

199. Los Estados cuya legislación reconoce la posibilidad de inscribir candidaturas independientes establecen diversos requisitos para su inscripción, algunos de ellos similares a los que se prevén para las candidaturas registradas por partidos políticos. Un requisito común para la inscripción de candidaturas independientes es el respaldo de un número o porcentaje de electores que apoye la inscripción de la candidatura, lo que resulta indispensable para organizar de manera eficaz el proceso electoral²⁷. Adicionalmente, los Estados establecen otros requisitos tales como la presentación de plataformas políticas o planes de gobierno para el período que la candidatura se presenta, la integración de garantías económicas o “pólizas de seriedad”, incluso una organización de cuadros directivos igual a la de los partidos políticos en todo el territorio del Estado, en caso de candidaturas independientes a Presidente de la República.

200. Ninguno de los dos sistemas, el de nominación exclusiva por parte de partidos políticos y el que permite candidaturas independientes, resulta en sí mismo más o menos restrictivo que el otro en términos de regular el derecho a ser elegido consagrado en su artículo 23 de la Convención. La Corte considera que no hay una posibilidad de hacer una valoración en abstracto respecto de si el sistema que permite las candidaturas independientes es o no una alternativa menos restrictiva de regular el derecho a ser votado que otro que no lo

²⁷ [Nota núm. 66 en el original]: En algunos Estados de la región para el registro de estas candidaturas se ha requerido: un número de ciudadanos inscritos no menor al 0.5% de los ciudadanos que sufragaron en la anterior elección de Diputados (Chile); el respaldo de firmas equivalente al 5% de electores empadronados (Ecuador); la nómina de ciudadanos que representen el 2% de electores en la República (Honduras); adherentes no inferiores al 4% de los ciudadanos hábiles para votar a nivel nacional (Perú); manifestaciones de voluntad firmadas por un número de electores inscritos equivalente a 0.5% de los electores de la circunscripción de que se trate (Venezuela).

permite. Ello dependerá de diversas circunstancias, especialmente, de cómo se regulen los aspectos mencionados anteriormente de las candidaturas independientes o de la regulación de las candidaturas presentadas por partidos.

201. *Las candidaturas independientes pueden regularse de manera que faciliten y amplíen el acceso al derecho a ser votado, pero también puede ocurrir que para inscribir candidaturas independientes se establezcan requisitos mayores que los establecidos para nominar a un candidato por un partido político. El sólo hecho de permitir candidaturas independientes no significa que se trate del medio menos restrictivo para regular el derecho a ser votado. Lo esencial es que cualquiera de los dos sistemas que sea elegido haga accesible y garantice el derecho y la oportunidad a ser votado previsto en la Convención en condiciones de igualdad.*

202. *La Corte observa que el Estado fundamentó su afirmación de que la regulación objetada por el señor Castañeda Gutman no era desproporcionada (supra párr. 172). Por su parte, la presunta víctima no argumentó ni demostró elemento alguno que permita concluir que el requisito de ser nominado por un partido político le impuso obstáculos concretos y específicos que significaron una restricción desproporcionada, gravosa o arbitraria a su derecho a ser votado. Por el contrario, la Corte observa que el señor Castañeda Gutman incluso disponía de alternativas para ejercer su derecho a ser votado, tales como ingresar a un partido político e intentar por la vía de la democracia interna obtener la nominación y ser nominado por un partido; ser candidato externo de un partido; formar su propio partido y competir en condiciones de igualdad o, finalmente, formar una agrupación política nacional que celebre un acuerdo de participación con un partido político. De acuerdo a lo que consta en el expediente ante esta Corte la presunta víctima no utilizó ninguna de esas alternativas.*

iii) Proporcionalidad respecto del interés que se justifica y adecuación al logro del objetivo legítimo.

203. *En cuanto a si la medida se ajusta al logro del objetivo legítimo perseguido, en atención a lo anteriormente mencionado, la Corte estima que en el presente caso la exclusividad de nominación por partidos políticos a cargos electivos de nivel federal es una medida idónea para producir el resultado legítimo perseguido de organizar de manera eficaz los procesos electorales con el fin de realizar elecciones periódicas, auténticas, por sufragio universal e igual, y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores de acuerdo a lo establecido por la Convención Americana.*

204. Finalmente, la Corte considera que ambos sistemas, uno construido sobre la base exclusivamente de partidos políticos, y otro que admite también candidaturas independientes, pueden ser compatibles con la Convención y, por lo tanto, la decisión de cuál sistema escoger está en las manos de la definición política que haga el Estado, de acuerdo con sus normas constitucionales. A la Corte no se le escapa que en la región existe una profunda crisis en relación con los partidos políticos, los poderes legislativos y con quienes dirigen los asuntos públicos, por lo que resulta imperioso un profundo y reflexivo debate sobre la participación y la representación política, la transparencia y el acercamiento de las instituciones a las personas, en definitiva, sobre el fortalecimiento y la profundización de la democracia. La sociedad civil y el Estado tienen la responsabilidad, fundamental e inexcusable de llevar a cabo esta reflexión y realizar propuestas para revertir esta situación. En este sentido los Estados deben valorar de acuerdo con su desarrollo histórico y político las medidas que permitan fortalecer los derechos políticos y la democracia, y las candidaturas independientes pueden ser uno de esos mecanismos, entre muchos otros.

*

**

205. Con base en los anteriores argumentos, la Corte no considera probado en el presente caso que el sistema de registro de candidaturas a cargo de partidos políticos constituya una restricción ilegítima para regular el derecho a ser elegido previsto en el artículo 23.1.b de la Convención Americana y, por lo tanto, no ha constatado una violación al artículo 23 de dicho tratado.

[...]"

Acorde con las partes considerativas transcritas de la sentencia dictada en el caso *Castañeda Gutman*, es preciso dejar sentado que la Corte Interamericana de Derechos Humanos estima que tanto el sistema de nominación exclusiva por partidos políticos como el que permite candidaturas independientes, en sí mismos, son compatibles con el derecho a ser votado consagrado en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Asimismo, consideró que no es dable valorar, en el plano abstracto, si el sistema de postulación exclusiva por partidos políticos, en sí mismo, es o no menos restrictivo que el sistema que permite las candidaturas no partidarias.

De igual forma, como podrá advertirse, el tribunal interamericano arribó a la conclusión de que la medida legislativa bajo análisis (es decir, el artículo 175, párrafo 1, del abrogado Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales) no constituía una restricción ilegítima para regular el derecho a ser elegido establecido en el artículo 23.1.b de la Convención Americana.

Por lo tanto, declaró que el Estado Mexicano no había violado el derecho político a ser elegido, que reconoce el invocado artículo 23, párrafo 1, inciso b).

No pasa inadvertido a esta Sala Superior que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en una consideración de *lege ferenda*,²⁸ reconoció que en el ámbito americano se advierte una crisis en relación con los partidos políticos, los poderes legislativos y los dirigentes públicos. De ahí que, sostuvo:

“...resulta imperioso un profundo y reflexivo debate sobre la participación y la representación política, la transparencia y el acercamiento de las instituciones a las personas, en definitiva, sobre el fortalecimiento y la profundización de la democracia. La sociedad civil y el Estado tienen la responsabilidad, fundamental e inexcusable de llevar a cabo esta reflexión y realizar propuestas para revertir esta situación. En este sentido los Estados deben valorar de acuerdo con su desarrollo histórico y político las medidas que permitan fortalecer los derechos políticos y la democracia, y las candidaturas

²⁸ García Ramírez, Sergio y Del Toro Huerta, Mauricio Iván, *México ante la Corte Interamericana de derechos humanos*, México, coed. UNAM-Porrúa, 2011, p. 89.

independientes pueden ser uno de esos mecanismos, entre muchos otros.”

Cabe señalar que el Consejo General responsable, en el acuerdo impugnado, entre otras consideraciones, invocó, expresamente, y aplicó las consideraciones vertidas por la Corte Interamericana en los párrafos 203, 204 y 205 de la citada sentencia. En tal virtud, no se puede reprochar a la autoridad electoral responsable que no haya seguido los criterios contenidos en la sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el *caso Castañeda Gutman*, en el que el Estado Mexicano fue parte en el litigio y, por lo tanto, la sentencia es obligatoria en sus términos.

Ahora, este órgano jurisdiccional ha sostenido reiteradamente que los derechos político-electorales no son absolutos ni ilimitados, sino que pueden estar sujetos a ciertas y determinadas **restricciones**, siempre y cuando no sean irrazonables, desproporcionadas, caprichosas ni arbitrarias y no afecten su contenido esencial.

En ese sentido, el propio artículo 1º, párrafo primero, de la Constitución Federal establece que en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, **cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la propia Constitución establece.**

Por su parte, el artículo 35, fracción II, constitucional — como se explicará más adelante— establece un **derecho de base constitucional y de configuración legal** (dado que la disposición constitucional establece una reserva de ley), en la inteligencia de que el legislador ordinario, sea federal o local no puede válidamente, como se dijo, alterar ni afectar el contenido esencial del referido derecho fundamental.

Si bien es cierto que el artículo 41 de la Constitución Federal no prohíbe en forma expresa las candidaturas independientes, ciudadanas o no partidarias, como sí lo hace el artículo 116, fracción IV, inciso e), de la propia Ley Fundamental, también es verdad que, como lo señaló el Consejo General responsable (véase el considerando **13** del acuerdo controvertido), el texto vigente del invocado artículo 41 constitucional —cuando menos bajo *una* interpretación sistemática y funcional—, no establece expresamente, base normativa alguna para la regulación de las mencionadas candidaturas independientes, dado que el diseño constitucional está orientado, primordialmente, a fortalecer el sistema constitucional de partidos políticos.

La Constitución federal, mediante el artículo 1° reformado, ha ampliado sustancialmente el catálogo de los derechos humanos de los que gozarán todas las personas en los Estados Unidos Mexicanos, ya que ahora el Poder Constituyente Permanente reconoce un **bloque de derechos humanos** que tienen una fuente constitucional o una fuente convencional, según el caso, favoreciendo en todo tiempo a las personas la

protección más amplia, lo cual tendrá que valorarse caso por caso.

Al mismo tiempo, cabe apuntar que si bien del hecho de que un derecho no esté específicamente enumerado en una Constitución no se sigue automáticamente que no pueda ser reconocido, el silencio de una Constitución puede tener, en ocasiones, un significado normativo que los operadores jurídicos deben tener en cuenta.²⁹

Previsiones legales. En los artículos 1º, párrafo 2, incisos a) y b); 4º, párrafo 1; 9º, y 19, párrafo 1, inciso c); 23; 27, párrafo 1, inciso d); 36, párrafo 1, incisos a) y d); 38, párrafo 1, incisos a) y s); 46, párrafo 3, inciso d); 49, párrafo 1, 2 y 3; 57, párrafos 1 y 2; 59, párrafos 1 y 2; 60; 69; 70, párrafos 1 y 2; 77; 78; 79; 83; 84; 85; 87 a 93; 95; 96, párrafos 1 a 4; 97 a 98; 99; 110, párrafo 1; 116, párrafo 4; **118, párrafo 1, inciso o)**; 138, párrafo 1; 149, párrafo 1; 201, párrafo 1, inciso b); 211 a 217; 218, párrafos 1 y 3; 222, párrafo 1; 224, párrafo 1; 226; 228 a 238; 245 a 251; 252, párrafo 2, incisos c) y h); 274, párrafos 1, inciso c), y 2, inciso a); 276, párrafo 1, inciso e); 277; 279; 293; 294, párrafo 1, inciso a); 298; 331 a 336, y 340 a 378 del mismo código federal electoral, se prevé que:

- a) Dicho ordenamiento reglamenta los derechos y obligaciones político-electorales de los ciudadanos, así como la organización, función y prerrogativas de los partidos políticos;

²⁹ En el plano teórico, véase, por ejemplo, Huscroft, Grant, "Vagueness, Finiteness, and the Limits of Interpretation and Construction" (September 5, 2011). *THE CHALLENGE OF ORIGINALISM: THEORIES OF CONSTITUTIONAL INTERPRETATION*, Grant Huscroft, Bradley W. Miller, eds., Cambridge University Press, 2011. Disponible en SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2016276>

- b) Es derecho de los ciudadanos y obligación para los partidos políticos, la igualdad de oportunidades y equidad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular;
- c) El ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos electo cada seis años por mayoría relativa y voto directo de los ciudadanos mexicanos;
- d) Las elecciones ordinarias deberán celebrarse el primer domingo de julio del año que corresponda, para elegir Presidente de los Estados Unidos Mexicanos;
- e) Los partidos políticos para el logro de los fines establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ajustarán su conducta a las disposiciones de dicho ordenamiento legal;
- f) La declaración de principios de los partidos políticos nacionales contendrá, por lo menos y entre otros aspectos, la obligación de observar la Constitución y de respetar las leyes e instituciones que de ella emanen;
- g) En sus estatutos, establecerán, entre otras disposiciones, las normas para la postulación democrática de sus candidatos;
- h) Los partidos políticos tienen derecho a participar, conforme con lo dispuesto en la Constitución federal y en el propio código federal electoral, en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral, y organizar procesos internos para seleccionar y postular candidatos en las elecciones federales;

- i) Están obligados a conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos, y garantizar la equidad y procurar la paridad de los géneros en sus órganos de dirección y en las candidaturas a cargos de elección popular;
- j) Son asuntos internos de los partidos políticos, entre otros, los procedimientos y requisitos para la selección de sus precandidatos y candidatos a cargos de elección popular;
- k) Los partidos políticos tienen derecho al uso permanente de los medios de comunicación social;
- l) Los partidos políticos, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, accederán a la radio y la televisión a través del tiempo que la Constitución otorga como prerrogativa a los primeros, en la forma y términos establecidos en el código federal electoral;
- m) Los partidos políticos, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión;
- n) El Instituto Federal Electoral es la única autoridad para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a los fines propios del Instituto y a los de otras autoridades electorales, así como al ejercicio de las prerrogativas que la Constitución y el

código de la materia otorgan a los partidos políticos en la materia;

- o) El Instituto Federal Electoral pondrá a disposición de los partidos políticos nacionales, en conjunto, dieciocho minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión, en el plazo que se prevé en el código y que está de acuerdo con la normativa partidaria; los mensajes de precampaña de los partidos políticos como los de campaña serán transmitidos de acuerdo con la pauta que apruebe el Comité de Radio y Televisión del Instituto, y los partidos políticos decidirán libremente la asignación, por tipo de precampaña, de los mensajes que le correspondan; cada partido decidirá libremente la asignación por tipo de campaña federal de los mensajes de propaganda electoral a que tenga derecho, salvo en el caso de renovación de las cámaras del Congreso de la Unión y Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en que se sujeta a los porcentajes mínimos previstos en el código de la materia; en ningún caso, el Instituto Federal Electoral podrá autorizar a los partidos políticos tiempo o mensajes en radio y televisión en contravención a las reglas establecidas en el código y los gastos de producción de los mensajes para radio y televisión de los partidos políticos serán sufragados con sus propios recursos; para la realización de los debates entre los candidatos registrados al cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, se escuchará la opinión de los partidos políticos;

- p) Se establece el régimen de financiamiento para los partidos políticos nacionales con reglas precisas en materia de prohibiciones, actividades ordinarias permanentes, gastos de campaña, actividades ordinarias, fiscalización; presentación de los informes de los partidos políticos nacionales;
- q) Régimen fiscal para los partidos políticos nacionales;
- r) Franquicias postales y telegráficas para los partidos políticos nacionales;
- s) La reglas que imperan en materia de coaliciones entre partidos políticos nacionales;
- t) Los consejos General, locales y distritales se integran con representantes de los partidos políticos nacionales, así como en las comisiones del Consejo General podrán participar, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo y los representantes de los partidos políticos;
- u) El Consejo General tiene atribuciones, entre otras, para registrar las candidaturas a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que presenten los partidos políticos nacionales;
- v) Las comisiones de vigilancia del padrón electoral y las listas nominales de electores se integran, entre otros, por un representante propietario y suplente de cada uno de los partidos políticos nacionales;
- w) Los procesos de selección de candidatos a cargos de elección popular y las precampañas electorales en los partidos políticos nacionales están sujetos a un procedimiento de acuerdo con las reglas previstas

legalmente y la normativa partidaria: los plazos, prohibiciones, acceso a radio y televisión, órganos responsables de la organización de los procesos de selección de candidatos y las precampañas; medios de impugnación intrapartidarios; negativa y cancelación del registro ante las instancias partidarias; topes de gastos de precampaña; informes de ingresos y gastos, y sanciones por incumplimiento, cancelación del registro o pérdida de la candidatura por el rebase de topes de gastos de campaña ante la autoridad electoral federal;

- x) El derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales, la presentación y obtención del registro de la plataforma electoral que los candidatos sostendrán a lo largo de las campañas políticas por los partidos políticos nacionales; los plazos y los órganos competentes para el registro de las candidaturas; la información que deben contener las solicitudes de registro de candidaturas; la publicación de la relación de nombres de los candidatos y los partidos políticos y coaliciones que las postulen, así como las cancelaciones, y la sustitución de los candidatos;
- y) Las reglas para la realización de las campañas electorales por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados; los gastos y topes de campaña; reglas a que se sujetan las reuniones públicas y marchas realizadas por los partidos políticos y los candidatos; el uso de los locales cerrados de propiedad pública; la

solicitud de los medios de seguridad personal para los candidatos que lo requieran, en especial para los candidatos a Presidente de la República; la propaganda y mensajes (inclusive, impresa o por medios gráficos, a través de grabaciones que se realicen en la vía pública y, en general, por cualquier medio) de los partidos políticos nacionales o coaliciones en el curso de las precampañas y las campañas, su colocación; su duración, y derecho de réplica,

- z) Representantes de los partidos políticos nacionales de carácter general y ante las mesas directivas de casilla y sus derechos, trámite de registro, y características de los nombramientos;
- aa) Medidas de certeza para la boleta electoral, como es su contenido, en el cual destaca el emblema a color de cada uno de los partidos políticos nacionales que participarán con candidatos propios o en coalición en la elección de que se trate y el espacio para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos para cada partido político nacional y candidato;
- bb) Las reglas para la realización de los escrutinios y cómputos en las mesas directivas de casilla, el cual es en función del número de votos emitidos a favor de cada uno de los partidos políticos o candidatos, la nulidad de los votos, y el levantamiento de las actas de escrutinio y cómputo
- cc) Reglas para el cómputo distrital de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y para el

escrutinio y cómputo de los votos emitidos en el extranjero para dicha elección;

dd) Las prohibiciones a los partidos políticos nacionales y sus candidatos para la realización de campañas electorales en el extranjero, y

ee) Las faltas electorales y su sanción, así como los procedimientos sancionadores ordinario, especial y en materia de quejas sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos, para los partidos políticos nacionales, los aspirantes, precandidatos y candidatos de los partidos políticos nacionales, según corresponda.

Se advierte de lo anterior, que los partidos políticos nacionales tienen un conjunto preciso de derechos y obligaciones que dan certeza y seguridad jurídica a los procesos electorales federales, de forma tal que no es posible jurídicamente modificarlo, a través de una decisión administrativa o jurisdiccional, porque vulneraría el principio de legalidad. Además, tales medidas son proporcionales y necesarias para dar eficacia al proceso electoral federal, a fin de permitir la realización de elecciones, periódicas y auténticas, mediante voto universal, libre, secreto y directo.

De la interpretación sistemática de los preceptos citados, así como de lo previsto en el artículo 41, fracción I, de la Constitución federal, se desprende el reconocimiento expreso de que los partidos políticos son entidades de interés público y desempeñan un papel fundamental en la vida democrática, como medios o instrumentos para acceder al ejercicio del poder público, mediante la libre asociación de los ciudadanos para

ejercer el derecho político-electoral de votar y ser votado, por lo que se les otorga la facultad de postular candidatos a cargos de elección popular.

Como en la legislación federal no está prevista la posibilidad de que entes distintos puedan solicitar su registro para participar en las elecciones, se infiere razonablemente que el legislador federal estableció el derecho exclusivo de los partidos políticos para la postulación de candidatos a los puestos de elección popular.

Si en la legislación federal se adoptó un régimen que establece el derecho exclusivo de los partidos políticos para la postulación de candidatos a cargos de elección popular, el problema que se debe resolver consiste en determinar si en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o en los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos suscritos y ratificados por México se encuentra previsto un derecho fundamental de todo ciudadano para ser postulado como candidato independiente, de tal manera que el legislador ordinario no pueda limitarlo a través del establecimiento del derecho exclusivo de los partidos políticos para la postulación de candidatos (como una política legislativa), con el objeto de determinar si el acto ahora impugnado que se basó en la citada legislación es acorde o no, en este punto, con la Constitución federal y los correspondientes instrumentos internacionales de derechos humanos.

Con base en los fundamentos y motivaciones que se exponen a continuación, este órgano jurisdiccional estima que

no le asiste la razón al ciudadano promovente, cuando sostiene que el acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el cual se consideró improcedente su registro como candidato independiente a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, es violatorio de la potestad o prerrogativa de ser votado reconocida en su favor.

Asimismo, esta Sala Superior considera que es impreciso que, con lo previsto en la legislación secundaria federal, indebidamente se impida al ciudadano acceder en condiciones de igualdad a las funciones públicas o al poder público y que, a través de aquélla, se niegue la posibilidad de que un ciudadano mexicano que no pertenezca a un partido político aspire a un cargo de elección popular, porque indebidamente los partidos políticos nacionales monopolicen dicha potestad, atendiendo, según el actor, a los artículos 1º y 35, fracción II, de la Constitución federal.

Por lo tanto, contrariamente a lo aducido por el actor, este órgano jurisdiccional estima que de la interpretación de las disposiciones aplicables de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, particularmente del artículo 35, fracción II, así como de los instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos y ratificados por México, no cabe desprender que el derecho de los ciudadanos a ser votados sea incondicionado y no se pueda establecer algún límite legal, por lo que no resulta inconstitucional ni violatoria del derecho internacional la improcedencia del registro como candidato independiente al cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos al ciudadano actor, como lo determinó el Consejo

General del Instituto Federal Electoral, atendiendo a las razones jurídicas que se exponen a continuación:

En el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se establece que corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular y, por tanto, no contemplan las candidaturas independientes.

En este sentido, se concluye que si bien **la disposición legal que establece que la solicitud de registro de candidatos sólo la puedan presentar los partidos políticos**, constituye una condición referida a las calidades o requisitos que los ciudadanos deben satisfacer para ejercer su derecho a ser votados, la misma **no representa, per se, una vulneración de las normas y principios constitucionales o de los tratados internacionales, ya que estos ordenamientos no prohíben las limitaciones o restricciones legales a los derechos político-electorales ni a los derechos fundamentales o humanos en general, sino que lo que prohíben es que tales limitaciones o restricciones sean irracionales, injustificadas, desproporcionadas o que se traduzcan en privar de su esencia a cualquier derecho, fin, principio o valor constitucional o electoral fundamental.**

Contenido de los apartados. Por razón de método, en el apartado I de este considerando se analizan las razones por las cuales, contrariamente a lo alegado por el actor y atendiendo al marco jurídico vigente aplicable, se estima que el derecho político-electoral ciudadano a ser votado no es absoluto sino

que se trata de un derecho fundamental de base o consagración constitucional y configuración legal, por lo que el legislador ordinario tiene la competencia para establecer ciertas delimitaciones al referido derecho a través de una ley, con el objeto de posibilitar su ejercicio y armonizarlo con otros derechos igualmente valiosos y determinados principios, valores o fines constitucionales.

En el apartado II de este considerando, teniendo en cuenta que el ejercicio de la facultad del legislador ordinario debe ajustarse a las bases constitucionales correspondientes, se exploran cuáles son éstas, con el objeto de determinar si la propia Constitución federal establece o no un derecho fundamental absoluto de todo ciudadano a figurar como candidato independiente sin necesidad de ser postulado por partido político alguno, o bien, si la regulación de esto último es una atribución del legislador ordinario.

Por su parte, en el apartado III se abordan los preceptos aplicables de diversos instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos y ratificados por México, con el objeto de esclarecer si los mismos establecen o no un derecho fundamental absoluto de todo ciudadano a figurar como candidato independiente sin necesidad de ser postulado por partido político alguno, o bien, si el alcance y contenido del derecho político-electoral del ciudadano a ser votado y a acceder, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas, puede ser delimitado legalmente.

Asimismo, en el apartado V, con el objeto de subrayar que la atribución del legislador ordinario para delimitar el referido

derecho fundamental se encuentra acotada y sujeta a las bases constitucionales y estipulaciones de los instrumentos internacionales de derechos humanos, se exploran cuáles son los tipos de delimitaciones que pueden establecerse legalmente respecto del derecho político-electoral bajo análisis.

I. Derecho a ser votado como derecho fundamental de base constitucional y de configuración legal.

Como se mencionó, en este apartado se precisa el contenido o alcance del derecho político-electoral del ciudadano a ser votado, para cuyo efecto se analizan las disposiciones aplicables de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para concluir que aquél se trata de un derecho fundamental de base constitucional y configuración legal, cuyo contenido y extensión no son absolutos sino requieren ser delimitados por el legislador ordinario competente a través de una ley.

Con respecto al derecho político-electoral del ciudadano a ser votado, es pertinente tener presente que, de la interpretación sistemática y funcional de los artículos 35, fracción II; 41, segundo párrafo, fracciones I, II, III y IV, y 116, fracciones I, segundo párrafo, y IV, incisos f), g) y h), en relación con el 2º, apartado A, fracciones III y VII; 35, fracción I; 36, fracciones I y III; 39; 40; 41, fracciones II y III; 54; 56; 60, tercer párrafo; 63, cuarto párrafo, *in fine*; 115, primer párrafo, fracción VIII; 116, fracciones II, último párrafo, y IV, inciso a); 122, tercero, cuarto y sexto párrafos, Apartado C, bases

Primera, fracciones I, II y III; Segunda, fracción I, primer párrafo, y Tercera, fracción II, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende lo siguiente:

El derecho político-electoral del ciudadano a ser votado para todos los cargos de elección popular (tanto federales como locales) se encuentra consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En efecto, el artículo 35, fracción II, del propio ordenamiento constitucional establece expresamente como prerrogativa del ciudadano: “Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, **teniendo las calidades que establezca la ley**”.

Como puede observarse, el ejercicio del derecho político-electoral del ciudadano a ser votado requiere ser regulado o reglamentado a través de una ley (federal o local, según el cargo de elección popular de que se trate), **la cual debe ajustarse a las bases previstas en la propia Constitución federal**, respetando cabalmente su contenido esencial, armonizándolo con otros derechos fundamentales de igual jerarquía (*v. gr.*, el derecho de igualdad) y salvaguardando los principios/valores y fines constitucionales involucrados (como, por ejemplo, la democracia representativa, el sistema de partidos y los principios de certeza y objetividad que deben regir el ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones).

Por lo tanto, el derecho político-electoral del ciudadano a ser votado es un **derecho fundamental de base constitucional y configuración legal** en cuanto a que **deben**

establecerse en la ley las calidades (circunstancias, condiciones, requisitos o términos) para su ejercicio por parte de los ciudadanos (artículo 35, fracción II), según se desprende de la interpretación gramatical de dicho precepto, así como de su interpretación sistemática y funcional con otras disposiciones constitucionales aplicables, como se muestra a continuación.

En primer lugar, como se puede advertir con nitidez de la transcripción del artículo 35, fracción II, constitucional, el ámbito personal de validez de dicha disposición está referido al sujeto ciudadano mexicano; es decir, aquella persona que, por principio, reúna los requisitos que se prevén en el artículo 34 constitucional, siempre que sus derechos o prerrogativas como ciudadano no estén suspendidos (artículo 38 constitucional). Esto es, el ciudadano mexicano es titular de la prerrogativa en cuestión. Por lo que respecta al ámbito material de validez, se puede advertir que comprende dos prerrogativas del ciudadano, una primera relativa al derecho político de voto pasivo para todos los cargos de elección popular y, una segunda, concerniente al derecho también político de nombramiento para cualquier otro empleo o comisión.

a) Interpretación gramatical. Para entender el alcance del invocado artículo 35, fracción II, de acuerdo con una **interpretación gramatical**, es menester precisar el significado que tiene el término 'calidad' y otras expresiones afines en el lenguaje ordinario. Al respecto, el *Diccionario de la Lengua Española* (publicado por la Real Academia Española a través

de Editorial Espasa Calpe, S. A., Madrid, vigésima primera edición, 1992) precisa:

calidad ... Propiedad o conjunto de propiedades inherentes a una cosa, que permiten apreciarla como igual, mejor o peor que las restantes de su especie. *Esta tela es de CALIDAD inferior* ... **5.** Estado de una persona, su naturaleza, su edad y demás circunstancias y condiciones que se requieren para un cargo o dignidad ...

circunstancia ... Accidente de tiempo, lugar, modo, etc., que está unido a la sustancia de algún hecho o dicho. /**2.** Calidad o requisito./ **3.** Conjunto de lo que está en torno a uno; el mundo en cuanto a mundo de alguien ...

requisito ... **2.** Circunstancia o condición necesaria para una cosa.

condición ... **3.** Estado, situación especial en que se halla una persona ... **necesaria.** *Der.* La que es preciso que intervenga para la validación de un contrato, acto o derecho ...

Como puede observarse, si bien una de las acepciones del término ‘calidad’ es “Propiedad o conjunto de propiedades inherentes a una cosa”, se considera que la misma debe descartarse para los efectos del presente caso, en primer lugar, porque atendiendo al contexto en que se utiliza la expresión ‘calidades’ en el artículo 35, fracción II, bajo análisis, donde se hace referencia a un ciudadano (esto es, una persona) y a “cargos de elección popular”, resulta más apropiado y aplicable el significado identificado con el número 5 que alude precisamente a “persona” (en lugar de “una cosa”) y a “cargo”; asimismo, debe tenerse presente que aquella acepción hace referencia al conjunto de propiedades inherentes a una cosa que permiten apreciarla como igual, mejor o peor que las

restantes de su especie (señalando, como ejemplo, “*Esta tela es de CALIDAD inferior*”), situación que no podría predicarse de una persona o individuo desde un punto de vista jurídico, pues resultaría inadmisibile y violatoria de los derechos humanos (en particular, del derecho de igualdad), cualquier pretensión de que, por supuestas propiedades o calidades inherentes o naturales, una persona o individuo se estimara mejor o peor que otro.

En cambio, como se indicó, sí resulta aplicable la acepción relativa al “Estado de una persona, su naturaleza, su edad y demás circunstancias y condiciones que se requieren para un cargo o dignidad”, en el entendido de que, atendiendo a la estructura sintáctica del enunciado por el cual se precisa el referido significado, se aprecia que “las demás circunstancias y condiciones” no están circunscritas a la ‘naturaleza’, esencia o sustancia de la persona, en tanto que al hacer referencia a aquéllas no se remite al sujeto sino que lo abre a las “demás circunstancias y condiciones **que se requieren para un cargo**”. Asimismo, debe tenerse presente que, por definición, circunstancia es algo distinto a la sustancia o esencia, toda vez que se refiere a un accidente de tiempo, modo, lugar, etc., que está unido a la sustancia de algún hecho o dicho (en el entendido de que ‘accidente’, según el propio *Diccionario de la Lengua Española*, es la “Calidad o estado que aparece en alguna cosa, sin que sea parte de su esencia o naturaleza”) y, por tanto, no es consustancial sino tiene un carácter contingente, razón por la cual se estima que las calidades, circunstancias o condiciones que puede establecer el legislador

para el ejercicio del derecho político-electoral de ser votado no necesariamente deben estar circunscritas a la 'naturaleza', esencia o sustancia de un ciudadano.

Lo anterior se corrobora si atiende al otro sentido de 'circunstancia' que es el de calidad o requisito, en tanto que 'requisito' es la circunstancia o condición necesaria para una cosa; finalmente, 'condición necesaria' tiene una connotación jurídica que es la que es preciso que intervenga para que un acto o derecho sea válido.

Por consiguiente, 'calidad' en el presente contexto significa requisito, circunstancia o condición necesaria establecida por el legislador ordinario federal, que debe satisfacerse para ejercer un derecho, en particular, el derecho político-electoral a ser votado para todos los cargos de elección popular, **en el entendido de que esas "calidades" o requisitos no deben ser necesariamente inherentes al ser humano, sino que pueden incluir otras condiciones, siempre que sean razonables y establecidas en leyes que se dictaren por razones de interés general, lo que es compatible con el artículo 23, párrafo 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, dada la necesidad de realizar una interpretación sistemática de las propias normas convencionales aplicables, de acuerdo con lo determinado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia del caso *Castañeda Gutman*,³⁰ según se explicó anteriormente.**

³⁰ Cfr. *Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos*, párr. 153

El contenido esencial o núcleo mínimo del derecho de voto pasivo está previsto en la Constitución federal y la completa regulación de su ejercicio, en cuanto a las calidades, requisitos, circunstancias o condiciones para su ejercicio corresponde al Congreso de la Unión y a las respectivas legislaturas locales, en el ámbito de sus respectivas atribuciones, siempre y cuando el legislador ordinario no establezca calidades, requisitos, circunstancias o condiciones que se traduzcan en indebidas restricciones al derecho de voto pasivo o algún otro derecho de igual jerarquía o bien constitucional, según se explicará más adelante.

Lo anterior en el entendido de que respecto de los Estados y el Distrito Federal, expresamente, se dispone que los partidos políticos tienen reconocido el derecho exclusivo para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, no así en el ámbito federal.

Como se desprende de lo que antecede, **el derecho político-electoral del ciudadano a ser votado es un derecho fundamental de base constitucional y configuración legal**, en el entendido de que la categoría de derechos fundamentales de base constitucional y configuración legal fue utilizada por esta Sala Superior en la sentencia recaída en el expediente SUP-JRC-126/2001, SUP-JRC-127/2001 y SUP-JRC-128/2001, acumulados, fallada el trece de julio de dos mil uno.

Entre las calidades, requisitos, circunstancias o condiciones que puede establecer el legislador ordinario

federal se encuentra el de ser postulado por un determinado partido político, tal como se sostuvo por esta Sala Superior en la sentencia recaída en el expediente SUP-JDC-149/2000, fallada el veinticinco de agosto de dos mil (si bien con motivo del análisis de la normativa electoral del Estado de Colima), en los siguientes términos:

No pasa inadvertido para este órgano jurisdiccional que, conforme con lo dispuesto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es una prerrogativa de los ciudadanos el poder ser votados para todos los cargos de elección popular; sin embargo, **para que un ciudadano esté en posibilidad jurídica de ejercer dicho derecho, es menester que se cumplan las calidades que al efecto se dispongan en las leyes respectivas, en el caso particular, la relativa al presupuesto de haber sido postulado por algún partido político** y registrado como candidato por la autoridad electoral competente, tal como se dispone en los artículos 5°, fracción III; 196; 198, primer párrafo, fracción II, y 202, quinto párrafo, del Código Electoral del Estado de Colima.

b) Interpretación sistemática. A la conclusión de que el derecho político-electoral del ciudadano a ser votado es un derecho fundamental de base constitucional y configuración legal también se llega a partir de una **interpretación sistemática**, toda vez que no sólo **deben establecerse en la ley las calidades** (circunstancias, condiciones, requisitos o términos) para su ejercicio por parte de los ciudadanos (artículo 35, fracción II), sino que **las formas específicas como los partidos políticos tienen derecho a intervenir en los procesos electorales deben ser establecidas en la ley** (federal o local, según el tipo de elección de que se trate), sujetándose, claro está, a las bases previstas en la propia Constitución federal (artículo 41, segundo párrafo, fracción I) y

que **la elección de los gobernadores de los Estados será directa e, igualmente, en los términos que dispongan las leyes electorales** locales respectivas (artículo 116, fracción I, segundo párrafo). Asimismo, las Constituciones y leyes de los Estados deben garantizar que las elecciones de los gobernadores de los Estados se realicen mediante sufragio universal y libre; en el ejercicio de la función electoral sean principios rectores, entre otros, los de certeza y objetividad; los partidos políticos sólo se constituyan por ciudadanos; los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público; se fijen criterios para establecer 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; los partidos políticos accedan a la radio y la televisión; se fijen las reglas para las precampañas y las campañas electorales de los partidos políticos, así como las sanciones para quienes las infrinjan; se instituyan bases obligatorias para la coordinación entre el Instituto Federal Electoral y las autoridades electorales locales en materia de fiscalización de los partidos políticos, y se determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que deban imponerse [artículo 116, fracción IV, incisos a), b), e), g), h), i), j) k) y n)].

En cuanto al significado o alcance del artículo 35, fracción II, cabe aclarar que, atendiendo a una interpretación sistemática de los preceptos citados de la Constitución federal, se debe concluir que, por “calidades que se establezcan en la ley”, no sólo se comprende a aquellas que se precisen en una norma

legal secundaria sino en la propia Constitución federal, como, por ejemplo, ocurre con los requisitos que se prevén en los artículos 55; 58; 59; 82; 83; 115, párrafo primero, fracción I, segundo párrafo; 116, párrafo segundo, fracciones I, segundo a cuarto párrafos, y II, y 122, párrafo sexto, Apartado C, bases Primera, fracción II, y Segunda, de la Constitución federal, para ocupar los cargos de diputados y senadores al Congreso de la Unión, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, integrantes de los ayuntamientos municipales, gobernadores, diputados a las legislaturas de los Estados y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Además, del hecho de que se prevean requisitos constitucionales no significa que se impida al órgano legislativo correspondiente (federal, local o del Distrito Federal) que señale calidades, o bien, condiciones, circunstancias o requisitos adicionales para ocupar un cargo o ser nombrado en cierto empleo o comisión, siempre y cuando se respeten los principios y bases previstos en la Constitución federal, sin contravenir las estipulaciones del Pacto Federal, así como las normas jurídicas que sean la Ley Suprema de toda la Unión (como ocurre con los instrumentos de derecho internacional público), según se prescribe en los artículos 40; 41, párrafo primero; 122, párrafo sexto; 124, y 133 de la Constitución Federal.

c) Interpretación funcional. Del mismo modo, dicha interpretación conduce a que el derecho político-electoral del

ciudadano a ser votado sea considerado un derecho fundamental de base constitucional y configuración legal, en tanto que para que un ciudadano esté en posibilidad jurídica de ejercer dicho derecho, es preciso que se cumplan las “calidades” que al efecto se establezcan en las leyes aplicables. De otro modo, el pleno ejercicio de ese derecho sería deónticamente imposible. De ahí que sea necesaria su configuración legal por el legislador ordinario competente, en la inteligencia de que el enunciado de un derecho fundamental por el constituyente es un elemento esencial de su configuración legal, ya que la configuración legislativa de un derecho fundamental consagrado constitucionalmente está siempre subordinada a la Constitución.

El legislador secundario es quien determinará las modalidades para el ejercicio de ese derecho. Sin embargo, esa facultad no puede ejercerse de manera arbitraria, caprichosa o libérrima por la autoridad legislativa ordinaria, ya que, en forma alguna, implica que esté autorizado para establecer calidades, requisitos, circunstancias, condiciones o modalidades arbitrarios, ilógicos o no razonables que impidan o hagan nugatorio (fáctica o jurídicamente), el ejercicio de dicho derecho, ya sea porque su cumplimiento sea imposible o implique la violación de alguna disposición jurídica, por ejemplo.

Las calidades que se establezcan en la ley deben respetar el contenido esencial de este derecho fundamental previsto constitucionalmente y han de estar razonablemente armonizadas con otros derechos fundamentales de igual jerarquía, como el derecho de igualdad; en todo caso, tales

requisitos o condiciones deben establecerse en favor del bien común o del interés general. El legislador ordinario no es omnipotente, sino que su ámbito competencial está delimitado por la propia Constitución federal; en efecto, el legislador ordinario, en el ámbito de su competencia, tiene, dentro de los límites que la Constitución le impone para la configuración legislativa de los derechos fundamentales, la potestad de regular el ejercicio de los mismos, estableciendo los requisitos que juzgue necesarios, en atención a las particularidades del desarrollo político y social, así como la necesidad de preservar o salvaguardar otros principios, fines o valores constitucionales, como la democracia representativa, el sistema constitucional de partidos y los principios de certeza y objetividad que deben regir la función estatal de organizar las elecciones.

Ciertamente, esos derechos de participación política establecidos en favor del ciudadano conllevan un derecho de libertad y, al propio tiempo, uno de igualdad. Lo anterior, en la medida que en esa disposición jurídica se prescribe un facultamiento para el ciudadano (“poder ser votado... y nombrado”), y correlativamente una condición genérica de igualdad, por la cual se prevé que, en principio, la posibilidad de ejercer ese derecho o prerrogativa política corresponde a todo ciudadano mexicano, en cualquier supuesto [“son prerrogativas del ciudadano... (ser votado o nombrado)... para todos los cargos... y... cualquier otro empleo o comisión”].

Efectivamente, es indubitable que esa prerrogativa o derecho político del ciudadano, no sólo implica el reconocimiento de una facultad cuyo ejercicio se deja a la libre

decisión del ciudadano (aquel que aspira a ser votado o nombrado), sino que también se traduce en una facultad cuya realización o materialización está sujeta a condiciones de igualdad, como se corrobora a través de las expresiones jurídicas de carácter fundamental que se destacan con negritas y consisten en “**todos los ciudadanos...** (gozan)... de los siguientes derechos y oportunidades... tener acceso, **en condiciones generales de igualdad**, a las funciones públicas de su país”, las cuales se reiteran en los artículos 25, inciso c), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 23, párrafo 1, inciso c), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, según se analizará en el apartado III de este considerando.

Sin embargo, el hecho de que, en la prescripción jurídica habilitante para el órgano legislativo competente, no se dispongan reglas específicas que limiten la facultad normativa concerniente a la expresión “calidades establecidas en la ley”, esto no lleva a sostener que dicho órgano pueda realizar una regulación abusiva, arbitraria, caprichosa o excesiva.

El legislador secundario no debe dejar de observar los principios o bases previstos en la Constitución federal (concretamente aquellos que sean aplicables en materia de derechos políticos y que sean atinentes a un derecho de libertad y de igualdad), debe evitar que se contravengan las estipulaciones del Pacto Federal (específicamente las normas básicas relativas a la forma de organización y distribución del poder en el Estado mexicano), o bien, las normas jurídicas que son Ley Suprema de toda la Unión (Constitución federal, leyes

del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados internacionales que estén de acuerdo con la misma).

De acuerdo con lo anterior, la atribución que se reconoce en favor del órgano legislativo competente en el sistema federal mexicano no puede traducirse en el establecimiento de calidades, condiciones, requisitos o circunstancias que sean absurdos, inútiles, de imposible realización o que, en conclusión, hagan nugatorio el ejercicio del derecho de que se trata, en todo caso deben servir para dar eficacia a su contenido y posibilitar su ejercicio, haciéndolo compatible con el goce y puesta en práctica de otros derechos, o bien, para preservar otros principios o bases constitucionales que puedan ser amenazados con una previsión irrestricta, ilimitada, incondicionada o absoluta de ese derecho.

II. Bases constitucionales del sistema electoral mexicano en torno al derecho de ser votado

Conforme con lo que antecede, no existe un derecho político-electoral absoluto o irrestricto del ciudadano a ser votado sino que requiere ser regulado a través de una ley en cuanto a los requisitos, calidades, circunstancias y condiciones para ejercerlo. Con tal objeto, teniendo en cuenta que la regulación o delimitación legal de un específico derecho fundamental debe ajustarse a las bases previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es necesario analizar si éstas establecen alguna restricción o prohibición, a su vez, al legislador. En este sentido, en el presente apartado se

analizarán las bases constitucionales a las cuales debe ajustarse el legislador ordinario al efecto de establecer, en el ámbito de su competencia, las calidades que deben satisfacer los ciudadanos para ejercer su derecho político-electoral a ser votado. En particular, resulta necesario esclarecer si el propio ordenamiento constitucional establece un derecho fundamental de todo ciudadano a figurar como candidato independiente o no partidista a los cargos de elección popular; al efecto, es menester analizar también si constitucionalmente está previsto o no un derecho exclusivo de los partidos políticos a postular candidatos.

a) Preceptiva constitucional aplicable al caso que lleva a concluir que el derecho a ser votado es un derecho de base constitucional y de configuración legal. En primer lugar, esta Sala Superior estima conveniente destacar que, en conformidad con lo dispuesto en los artículos 39; 40; 41, segundo párrafo, fracciones I, II y III, así como 116, fracción IV, incisos a), b), e), g), h), i), j) k) y n), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, una de las bases constitucionales más importantes es el fortalecimiento y preservación de un sistema plural de partidos políticos, por lo que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en el ámbito de sus respectivas competencias y al efecto de regular las calidades, circunstancias, requisitos y condiciones para ejercer el derecho político-electoral de ser votado, deben ser especialmente escrupulosos en fortalecer y preservar el correspondiente sistema de partidos políticos, atendiendo a las peculiaridades

del desarrollo político y cultural en la región, propiciando condiciones para su carácter plural y la equidad en la contienda electoral.

En efecto, tal como se estableció en la sentencia recaída en los expedientes SUP-RAP-038/99, SUP-RAP-041/99 y SUP-RAP-043/99 acumulados, fallada el siete de enero de dos mil, la constitucionalización de los partidos políticos en México en 1977 tuvo por objeto elevar a estas asociaciones políticas al rango de entidades de interés público y encomendarles como tales la calidad de vehículos o intermediarios entre los ciudadanos como titulares de los derechos políticos y los órganos públicos, con el objeto de propiciar una más amplia participación de los ciudadanos mexicanos en los procesos y actividades electorales, mediante el ejercicio de dichos derechos políticos dentro del pluripartidismo, a fin de alcanzar el más alto fin de perfeccionar la democracia representativa, como sistema para elegir a los gobernantes y como modo de vida de los mexicanos.

Esto es, la constitucionalización de los partidos políticos, como organizaciones de ciudadanos, están llamados a realizar funciones preponderantes e indispensables en la vida pública, política y electoral de la nación, elevados a la calidad de entidades de interés público, sin incluirlos como órganos del Estado, confiándoles una contribución relevante en las tareas que los órganos del poder público deben desempeñar para el desarrollo político y social de los mexicanos, con lo cual se constituyó lo que la doctrina y la propia iniciativa de reforma constitucional denominan un sistema de partidos políticos, y se

concedió a éstos un conjunto de garantías y prerrogativas para facilitar su alta misión pública, identificándolos como la forma institucionalizada de la lucha por el poder político.

En este sentido, con la salvedad de las elecciones en los pueblos y comunidades indígenas que se rigen por sus respectivas normas, procedimientos y prácticas tradicionales, como son sus usos y costumbres, respecto de sus autoridades o representantes para el ejercicio de sus propias formas de gobierno interno o sus representantes en los ayuntamientos, (y, por tanto, eventualmente podría excluirse de las mismas a los partidos políticos), en cuyo caso, además, no se reconoce el derecho exclusivo de los partidos políticos para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, por disposición expresa de la Constitución federal, **las respectivas leyes federales o locales deben contemplar necesariamente la participación de los partidos políticos en las correspondientes elecciones federales, estatales, municipales y del Distrito Federal** y su derecho a postular candidatos en tales procesos electorales (toda vez que entre sus fines se encuentra hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público), en el entendido de que los partidos políticos nacionales tienen derecho a participar en las elecciones estatales y municipales (además de los eventuales partidos políticos locales) y sólo los partidos políticos nacionales pueden hacerlo en las elecciones federales [artículo 2º, apartado A, fracciones III y VII; 41, fracción I].

Como se mencionó, en la actualidad, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 41, los

partidos políticos fueron elevados a la calidad de entidades de interés público, con funciones específicas de gran importancia para el proceso democrático, y se les dotó de un conjunto de derechos o prerrogativas de rango constitucional, con el objeto de lograr su fortalecimiento, por considerarlos protagonistas indispensables para el avance y desarrollo de los procesos democráticos representativos, instituidos para la integración de los órganos de gobierno, elegidos mediante el voto popular.

La calidad de entes de interés público, con que se les dotó a los partidos políticos, implicó sustraerlos de la generalidad de las organizaciones privadas, y colocarlos en un lugar primordial, pues éstos no forman parte de la administración, pero realizan una función pública de intermediación entre el Estado y la sociedad.

Las finalidades, que constitucionalmente están consideradas de interés público, son i) Promover la participación en la vida democrática; ii) Contribuir a la integración de la representación nacional, y iii) Hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Para cumplir con estos cometidos, se les dotó de financiamiento público y, asimismo, se sujetó su régimen económico interno a reglas concretas, por el interés que tiene la sociedad en la transparencia de la obtención y uso de los recursos de los partidos políticos, como se advierte en el punto IV de este considerando.

Asimismo, se les confirió el derecho al uso, en forma permanente y equitativa, de los medios de comunicación social,

para hacer posible una participación equilibrada en la contienda, y lograr comunicación continua con la ciudadanía, acerca de su programa de acción, principios, ideología política, plan de gobierno, y promover la vida democrática del país, así como para formar conciencia en los problemas sociales y su posible solución.

Por ello, en la Constitución federal (artículo 41, párrafo segundo, fracciones II, II y IV), se establecen los principios y las reglas específicas:

i) Para su constitución y registro, deben cumplir con ciertos requerimientos previstos legalmente para asegurar su autenticidad y representatividad;

ii) Además, en el cumplimiento de las funciones de orden público que les fueron conferidas, los partidos políticos deben sujetarse, entre otras, a determinadas prescripciones y obligaciones;

iii) De igual manera, los partidos políticos están sujetos a un régimen de fiscalización, sobre el origen y aplicación de sus recursos, por parte de la autoridad electoral, y

iv) Asimismo, está previsto un régimen disciplinario o sancionatorio al que están sujetos los partidos políticos, para el cumplimiento de cada una de sus obligaciones, en el que se establecen sanciones que pueden consistir en multa, reducción o supresión de sus ministraciones de financiamiento público, la suspensión de su registro o, incluso, su cancelación.

b) Interpretación gramatical, sistemática y funcional. No obstante la capital importancia que tiene la base constitucional

que prevé el fortalecimiento y preservación de un sistema plural de partidos políticos y la necesaria intervención de los partidos políticos en los procesos electorales, lo cual debe ser cabalmente observado por el legislador ordinario en el ejercicio de sus atribuciones, es pertinente señalar que **las disposiciones constitucionales y su interpretación sistemática o funcional del conjunto de preceptos constitucionales aplicables en la elección de cargos federales (Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, así como diputados y senadores al Congreso de la Unión) llevan a concluir que los partidos políticos tengan el monopolio de la postulación de candidaturas para cargos de elección popular en ese ámbito ni, mucho menos, que al efecto estén prohibidas las candidaturas independientes o no partidistas para los cargos de elección popular en el ámbito federal (con la excepción clara de las elecciones de diputados y senadores por representación proporcional, según se explica a continuación).**

El contenido literal del texto del artículo 41 constitucional anteriormente transcrito, en el ámbito federal, no es apto para considerar que incluye la exclusividad del derecho para postular candidatos en las elecciones populares, a favor de los partidos políticos, porque en dicho texto no está empleado algún enunciado, expresión o vocablo, mediante el cual se exprese tal exclusividad, o a través del que se advierta, claramente, la exclusión de las personas morales o físicas que no tengan la calidad de partido político, respecto del derecho de postulación. Tampoco tal exclusión constituye una consecuencia necesaria

del hecho de encontrarse reconocido, como uno de los fines de las organizaciones partidistas, el **hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulen, y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.**

De estas expresiones no se puede deducir o inferir que sólo estos institutos políticos puedan desempeñar las actividades que sean necesarias para la consecución del propósito citado, de hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, sobre todo porque no se trata de labores que sólo puedan atribuirse a un tipo específico de personas, por su naturaleza, de modo tal que, cuando se confiriera a alguna clase de éstas, ya resultara material y jurídicamente imposible otorgárselas a otras clases diferentes de personas. Por el contrario, se trata de acciones que admiten la posibilidad de desempeño, a través de una adecuada regulación que las armonice evitando puntos de confrontación, tanto por los partidos políticos, por estar inmersas dentro de sus finalidades, como por otras personas morales con fines políticos e, inclusive, por las personas físicas no organizadas o afiliadas necesariamente en una persona moral. Esto es, el hecho de que la postulación de candidatos se encuentre dentro de los fines de los partidos políticos, sólo constituye la expresión de ese hecho, pero en modo alguno conlleva la exclusión de otras entidades del ejercicio de tal derecho.

El análisis de la construcción gramatical de las normas constitucionales indicadas, tampoco aporta elementos para sostener la consagración del monopolio de los partidos políticos

en la postulación de candidatos, en el ámbito federal [salvo por lo previsto en el ámbito local, en términos del artículo 116, fracción IV, inciso e), y 122, párrafo sexto, apartado C, base primera, fracción V, inciso f)], porque al examinar la función gramatical que desempeña cada uno de los términos y vocablos utilizados, individualmente y en su conjunto, y atendiendo al orden en que se encuentran expresados, no se descubre algo que pudiera servir de apoyo para construir algún argumento en el sentido señalado.

c) Proceso legislativo. Finalmente, en el contenido de las partes compiladas del proceso legislativo, mediante el cual se incorporaron a la Constitución federal las citadas bases fundamentales, por el Poder Revisor de la Constitución, no se encuentran elementos para considerar que, en la voluntad plasmada en la referida reforma constitucional, se encuentre la decisión de conferir a los partidos políticos nacionales el derecho de postulación de candidatos a cargos federales como una prerrogativa propia y excluyente de otras organizaciones sociales o de los ciudadanos en lo individual (salvo, como se anticipó, para el caso de elecciones locales en los Estados y el Distrito Federal).

En la exposición de motivos de la Iniciativa con proyecto de decreto para reformar diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia electoral del treinta y uno de agosto de dos mil siete, presentada por diversos senadores y diputados del Congreso de la Unión, como consecuencia de la Ley para la Reforma del

Estado del trece de abril de dos mil siete, se destaca que no se propone empezar de nuevo, sino consolidar lo que bajo el tamiz de la experiencia, probó eficacia democrática y buenos resultados, para corregir lo que no funcionó y seguir construyendo soluciones que hacen más amplio el camino de la democracia. Se trata, se advierte en la exposición de motivos, de dar respuesta a los dos grandes problemas que enfrenta la democracia mexicana: El dinero, y el uso y abuso de los medios de comunicación. Para enfrentar dichos retos se fortalecen las instituciones electorales, a fin de recuperar la confianza de la mayoría de los ciudadanos.

Los tres propósitos de la iniciativa, son: i) En política y campañas electorales: menos dinero, más sociedad; ii) En quienes son depositarios de la elevada tarea de dirigir las instituciones electorales: capacidad, responsabilidad e imparcialidad, y iii) En quienes ocupan cargos de gobierno: Total imparcialidad en las contiendas electorales, y que quienes aspiren a un cargo de elección popular, hoy o mañana, tienen legítimo derecho a postularse, con la única condición, establecida en la Constitución federal, de no usar el cargo que ostenten en beneficio de la promoción de sus ambiciones o aspiraciones políticas.

A través de la Iniciativa se propone modificar e incluir dos aspectos relevantes al texto entonces vigente del artículo 41, fracción I, párrafos segundo y tercero, de la Constitución federal, los cuales son:

Artículo 41...

I...

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

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

Artículo 116...

...

IV...

- a) Los partidos políticos sólo se constituyan por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales, o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa. Asimismo, que sean el único medio para el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público en cargos de elección popular;

...

[énfasis añadido]

Dicha Iniciativa es un antecedente por el cual, al establecer la teleología de los partidos políticos (artículo 41, fracción I, párrafo segundo), se pretendía determinar el monopolio en beneficio de los partidos políticos para el acceso de los ciudadanos a los cargos públicos de elección popular. Esto fue reiterado en el artículo 116, fracción IV, inciso e), del texto constitucional.

En el Dictamen de primera lectura de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; Gobernación; Radio,

Televisión y Cinematografía, y Estudios Legislativos, de la Cámara de Senadores, se establece que coincide con los objetivos rectores que los autores de la iniciativa señalan de manera explícita:

- i) La significativa disminución del gasto en las campañas electorales, mediante la reducción del financiamiento público (setenta por ciento en las elecciones en que sólo se renueva la Cámara de Diputados y cincuenta por ciento en la que, además, se elige al Presidente de la República);
- ii) La inclusión de una nueva fórmula de cálculo del financiamiento anual para las actividades ordinarias de los partidos políticos;
- iii) Establecimiento de límites menores a los vigentes para el financiamiento privado para los partidos políticos;
- iv) Atención directa al riesgo de que intereses ilegales o ilegítimos, a través del dinero, puedan influir en la vida de los partidos y en el curso de las campañas electorales;
- v) Reducción de la duración de la campaña Presidencial, así como de diputados y senadores;
- vi) En materia de acceso a los medios de comunicación se deja establecida la base para que el Constituyente Permanente determine lo conducente;
- vii) El fortalecimiento de las atribuciones y facultades de las autoridades electorales federales, a fin de que el Instituto Federal Electoral fortalezca su capacidad para desempeñar su papel de árbitro en la contienda, y que

el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación decida la no aplicación de leyes electorales contrarias a la Constitución federal;

viii) El fortalecimiento de la autonomía del Instituto Federal Electoral y del Tribunal Electoral, mediante la renovación escalonada de los consejeros electorales y los magistrados electorales, e

ix) Impedir que actores ajenos al proceso electoral incidan en las campañas electorales y sus resultados, a través de los medios de comunicación, así como elevar a rango constitucional las regulaciones a que debe sujetarse la propaganda gubernamental de todo tipo, tanto durante las campañas electorales como en periodos no electorales.

Sin embargo, no se justifica el establecimiento de la finalidad de los partidos políticos como "...único medio para hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público...", de manera general, ni su reiteración en el ámbito local.

En la parte que se identifica como Análisis de las propuestas específicas contenidas en la iniciativa y resoluciones de las comisiones unidas de dictamen (once de septiembre de dos mil siete), las citadas Comisiones, en cuanto al derecho exclusivo de los partidos políticos para solicitar el registro de candidaturas, razonan:

El sentido de las propuestas de reforma es, por una parte, resolver un dilema que hasta hoy no ha encontrado solución adecuada. Nos referimos al derecho de los partidos políticos a postular candidatos a cargos de elección popular, reconocido

por la ley secundaria, en su artículo 175, como derecho exclusivo, frente a reformas electorales ocurridas en algunas entidades federativas para permitir, en su ámbito, el registro de las denominadas “candidaturas independientes”, es decir, la participación de ciudadanos sin partido político en los procesos comiciales como candidatos a cargos de elección popular.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto que las disposiciones aprobadas por legislaturas locales (caso Yucatán) en el sentido antes mencionado encuentran base en una interpretación sistemática y funcional de los principios y normas constitucionales en materia electoral. Se han invocado también diversos tratados internacionales suscritos por México en materia de derechos humanos y políticos, en defensa del derecho de los ciudadanos al voto pasivo sin tener que cumplir el requisito de ser postulados por un partido político.

Se trata de un tema en el que resulta imposible establecer una solución general, válida en todo tiempo, lugar y circunstancia. La experiencia internacional y el derecho comparado nos muestran que cada país ha resuelto el tema según las particularidades de su cultura política, su historia electoral y el sistema de partidos con que cuenta.

En México, desde finales de la década de los cuarenta del siglo pasado, el sistema electoral se orientó de manera definida a privilegiar el surgimiento, desarrollo y consolidación de un sistema de partidos, como base de la competencia electoral. Las reformas ocurridas de 1977 a 1996 se orientaron en la misma ruta y fueron definiendo un sistema de derechos y obligaciones para los partidos políticos, a los que nuestra constitución define como “Entidades de Interés Público”. Establecer en la constitución el derecho de todo ciudadano que así lo decida, aun señalando requisitos de ley, para ser inscrito y participar como candidato a un cargo de elección popular, iría en sentido contrario al que, con éxito, ha seguido México.

A partir de dichas consideraciones del Dictamen de las comisiones unidas indicadas, se advierte que la propuesta era en el sentido de:

- i) La resolución de un dilema para establecer el derecho exclusivo de los partidos políticos para postular candidatos a cargos de elección popular tanto en el ámbito federal como en el de las entidades federativas;

- ii) La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto que el reconocimiento de las candidaturas independientes tiene fundamento en la interpretación sistemática y funcional de los principios y normas constitucionales en la materia;
- iii) Tales candidaturas tienen apoyo en diversos tratados internacionales suscritos por México en materia de derechos humanos;
- iv) Cada país ha resuelto el tema según las particularidades de su cultura política, su historia electoral y el sistema de partidos con que cuenta;
- v) El sistema electoral mexicano está orientado a la consolidación de un sistema de partidos políticos, desde finales de la década de los cuarenta del siglo pasado, por lo que las candidaturas independientes irían en contra de esa evolución, y
- vi) La adopción de las candidaturas independientes estaría en contradicción con el entramado jurídico que enmarca el desarrollo de los procesos y campañas electorales, inclusive, con los principios rectores de todo el sistema, así como con el complejo sistema de regulación y control que la Constitución federal establece y desarrolla respecto de los ingresos y gastos de los partidos políticos.

Por ello, las Comisiones Unidas manifestaron su coincidencia con el sentido de la propuesta de la iniciativa, sólo que hicieron una modificación para que el derecho exclusivo de solicitar el registro no quedara como una

finalidad de los partidos políticos, en los términos siguientes:

Artículo 41...

I...

...

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

...

Artículo 116...

...

IV...

...

- b) Los partidos políticos sólo se constituyen por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales, o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa. Asimismo tenga reconocido el derecho exclusivo para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, con excepción de lo dispuesto en el artículo 2º, Apartado A, fracciones III y VII, de esta Constitución.

...

Sin embargo, fue en el proceso de discusión del Dictamen de segunda lectura del Proyecto de Decreto que reforma los artículos 6º, 41, 85, 99, 108, 116 y 122, así como adiciona el artículo 134 y deroga el tercer párrafo del artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando se suprimió dicha prescripción de la Iniciativa original y del Dictamen de discusión de primera lectura. El senador José Luis

Lobato Campos advertía que a partir de lo dispuesto en el artículo 23 del Pacto de San José, se permitían las candidaturas independientes y que por ello era necesario que los ciudadanos tuvieran el derecho de someterse a la voluntad del pueblo y que si eran electos, éstos accedieran a la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, a una presidencia municipal o a una gubernatura. De esa forma se honrarían los convenios internacionales que el país había firmado y que la Cámara de Senadores había ratificado.

En el mismo sentido el senador Ricardo Monreal Ávila destacaba que las candidaturas independientes o ciudadanas era un reclamo de diversos compañeros de otros grupos parlamentarios y de distintos sectores de la población, y que la propuesta del párrafo segundo de la fracción I del artículo 41 constitucional estaba en contra de los tratados internacionales que ha ratificado la Cámara de Senadores, así como del artículo 35 constitucional, en el cual se señala el derecho de los ciudadanos para ser votados.

Además, hizo referencia a la suscripción de la cláusula democrática por varios países europeos y que en otros países se permiten las candidaturas ciudadanas e independientes. También destacó que la supresión de la disposición constitucional era un ejercicio inacabado, ya que en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales está plasmada una disposición idéntica a la que se proponía modificar. Por eso expresaba su reconocimiento a la no prohibición de las candidaturas ciudadanas e independientes,

aun cuando el entramado jurídico no permita el financiamiento para ese tipo de candidaturas.

Igualmente, el senador Tomás Torres Mercado destacó que la supresión de la restricción fue demandado por los electores, para reconocer el derecho fundamental al registro de los ciudadanos para contender, sin la necesidad de pasar por los partidos políticos, por lo cual reconocía a quienes presidían las comisiones dictaminadoras (senadores Jesús Murillo Karam, José Alejandro Zapata Perogordo, Carlos Sotelo García y Pedro Joaquín Coldwell).

A pesar de que, durante el proceso de discusión como cámara de origen, la Cámara de Senadores suprimió la parte conducente del párrafo segundo de la fracción I del artículo 41 constitucional, para que se considerara que no estaban prohibidas las candidaturas independientes, al dejarse la restricción precisada en la última parte del inciso e) de la fracción IV del artículo 116 constitucional, el efecto inmediato es que no se prohibieron tales candidaturas para el ámbito federal pero sí en el de los Estados y el Distrito Federal [en este último caso por un reenvío del artículo 122, párrafo sexto, apartado C, base primera, fracción V, inciso f), de la Constitución federal].

En conclusión, lo previsto en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no es apto para sostener que la ley fundamental prevé el monopolio de los partidos políticos respecto de la postulación de candidatos en los procesos electorales federales, a diferencia de lo que se dispone en el artículo 116, fracción IV, inciso e), de la misma Constitución federal.

No es óbice para lo anterior el hecho de que el segundo párrafo del artículo 41 constitucional establezca que “La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases ...” y, entre las mismas, en la fracción I se prevea la necesaria intervención de los partidos políticos en los procesos electorales, pero no se contemple base alguna relativa a la participación necesaria de candidatos independientes en tales procesos electorales, toda vez que el alcance de la locución “conforme a las siguientes bases” sólo significa que el legislador ordinario, en ejercicio de sus respectivas atribuciones, debe necesariamente ajustarse a las mismas y salvaguardar las competencias y los principios, fines y valores que en tales bases se contemplan (por ejemplo, el fortalecimiento y preservación de un sistema plural de partidos políticos; las formas específicas de intervención de los partidos políticos en los procesos electorales; la necesaria participación de los partidos políticos nacionales en las elecciones estatales y municipales; las formas de financiamiento público a los partidos políticos nacionales en las elecciones federales; los principios rectores de la función estatal de organizar las elecciones federales, y el establecimiento de un sistema de medios de impugnación para garantizar que todos los actos y resoluciones electorales se ajusten a los principios de constitucionalidad y legalidad), mas ello **no impide que, sin contravenir tales bases, el legislador ordinario esté facultado para establecer lineamientos adicionales** (como pudiera ser, por ejemplo, el derecho de los ciudadanos mexicanos a participar como

observadores electorales; la posibilidad de que los partidos políticos establezcan frentes y coaliciones o, incluso, en principio, el derecho de los ciudadanos a participar como candidatos independientes), siempre y cuando, se insiste, lo anterior se armonice (esto es, sea conforme, acorde, proporcionado y con arreglo) con los derechos, atribuciones, instituciones, principios, fines y valores previstos en las bases constitucionales referidas.

Por otro lado, cabe mencionar que los términos literales en que están redactados los artículos 52, 53, 54 y 56, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ponen de manifiesto, de modo expreso y claro, que en la elección de diputados por el principio de representación proporcional y en la de senadores por el mismo principio, para integrar una parte de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y una de la Cámara de Senadores en México, las únicas entidades facultadas para postular candidatos, mediante las listas regionales a que se refieren esos preceptos, son los partidos políticos nacionales y, en consecuencia, sólo en los candidatos registrados de esa manera puede recaer la asignación de curules, de acuerdo con los resultados obtenidos por los candidatos de cada partido político en su conjunto, en las correspondientes circunscripciones plurinominales, y en atención a las reglas y requisitos establecidos para el efecto.

Por lo que toca a las elecciones locales, tanto para integrar las legislaturas de los Estados y los ayuntamientos, en cierta forma, también para el caso de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal), en los que se acogen los lineamientos

relativos a la representación proporcional, así como las Gubernaturas (y Jefatura de Gobierno del Distrito Federal), la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene una declaración expresa respecto a que la postulación de los candidatos corresponde en exclusiva a los partidos políticos, según se establece en el artículo 116, fracción IV, inciso e), de la Constitución federal.

De todo lo anterior se concluye lo siguiente:

i) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no contiene ni admite el monopolio de los partidos políticos nacionales en el ejercicio del derecho para postular candidatos en elecciones populares federales;

ii) La Ley Fundamental del país sí contiene y admite, en forma expresa y clara, la facultad exclusiva de los partidos políticos nacionales para registrar fórmulas de candidatos respecto de las elecciones de diputados federales y senadores que se lleven a cabo bajo el principio de representación proporcional;

iii) En las elecciones locales de los Estados y del Distrito Federal sí se establece una limitación para que los ciudadanos puedan ser postulados en forma independiente de los partidos políticos para el resto de los cargos de elección popular previstos constitucionalmente, al establecer que los partidos políticos tienen reconocido el derecho exclusivo para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, y

iv) En consecuencia, toda vez que la Constitución federal no establece en forma expresa y clara el derecho exclusivo de los partidos políticos para postular candidatos a cargos de

elección popular federales distintos a los precisados en las secciones ii) y iii) que anteceden, y en virtud de que, como se explicará en el inciso d) del presente apartado, el propio ordenamiento constitucional federal tampoco establece un derecho fundamental absoluto de los ciudadanos a ser candidatos independientes, **es competencia del legislador ordinario (ya sea federal no así en el ámbito local), al regular a través de una ley las calidades, condiciones, circunstancias y requisitos del derecho político-electoral de los ciudadanos a ser votados**, goza de plena competencia para **determinar si sólo los partidos políticos tienen derecho a postular candidatos a esos otros cargos de elección popular federales o si también se permiten candidaturas independientes**, atendiendo a las peculiaridades del desarrollo político y cultural del correspondiente ámbito electoral y con el objeto de armonizar los diversos derechos fundamentales de igual jerarquía involucrados y salvaguardar los principios, fines y valores constitucionales, como la democracia representativa, el sistema plural de partidos políticos y los principios de certeza y objetividad que deben regir la función estatal electoral.

De ahí que deba desestimarse el agravio esgrimido por el actor, en tanto que **no puede considerarse que la disposición legal federal que establece que la solicitud de registro de candidatos sólo la puedan presentar los partidos políticos, por sí misma, implique una vulneración de las normas y constitucionales.**

d) Inexistencia de alguna disposición constitucional que prohíba las candidaturas independientes. No obstante que constitucionalmente no se prevé que los partidos políticos tengan el monopolio de la postulación de candidaturas para cargos de elección popular (con las salvedades apuntadas) ni se prohíben las candidaturas independientes o no partidistas, es preciso señalar que **ninguna disposición constitucional ni la interpretación sistemática o funcional del conjunto de preceptos constitucionales aplicables establecen, en forma alguna, que las leyes federales o locales deban contemplar necesariamente la participación de candidatos independientes o no partidistas en las elecciones federales, estatales, municipales o del Distrito Federal.**

En efecto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no consigna norma alguna en la que se fije con precisión los alcances, forma de ejercicio, requisitos y condiciones necesarias para hacer factible y adecuada la existencia de candidaturas independientes, esto es, que hagan viable la postulación de candidatos fuera de un partido político. De ahí que no resulte jurídicamente admisible interpretar el artículo 35, fracción II, constitucional en el sentido de que supuestamente contempla el derecho constitucional o fundamental de los ciudadanos a ser candidatos independientes y, por tanto, que el legislador ordinario necesariamente debe contemplarlas al regular las calidades, circunstancias, requisitos y condiciones que los ciudadanos deben satisfacer para ejercer el derecho político-electoral a ser votados.

Por tanto, debe desestimarse el agravio esgrimido por el actor, en tanto que **no puede considerarse que la supuesta omisión del legislador federal en cuanto a no prever la participación de candidaturas independientes o no partidistas para la elección de Presidente de la República, por sí misma, implique una vulneración de las normas y principios constitucionales**, toda vez que tampoco existe un derecho constitucional absoluto de todo ciudadano a ser candidato independiente.

No obstante lo que antecede, es claro que del hecho de que no se haya establecido en la Constitución el derecho fundamental o constitucional de los ciudadanos a ser candidatos independientes para los cargos de elección popular, no cabe derivar que exista algún impedimento para que el legislador ordinario, al ejercer su atribución, determine incorporar a nivel legal el derecho respectivo de los ciudadanos, siempre y cuando ello resulte compatible con los demás derechos, bases, principios/valores y fines constitucionales, según se explica en el siguiente inciso.

Como consecuencia de lo hasta aquí expuesto, el Congreso de la Unión, en el ámbito de su competencia, al efecto de regular las calidades, circunstancias, condiciones, requisitos o términos para el ejercicio del derecho político-electoral de los ciudadanos a ser votados, así como para armonizarlo con otros derechos fundamentales de la misma jerarquía (particularmente, el derecho de igualdad) y salvaguardar los principios y valores tutelados en la propia Constitución (como son la democracia representativa, el

sistema plural de partidos políticos y los principios de certeza y objetividad que deben regir la función estatal electoral), atendiendo a las particularidades del desarrollo político y social, se encuentra facultado para establecer la participación en los procesos electorales tanto de los partidos políticos nacionales como de candidatos independientes, o bien, el derecho exclusivo de los partidos políticos en la postulación de candidatos a cargos de elección popular, siempre y cuando en este último caso no se exija que el respectivo ciudadano se encuentre afiliado a algún partido político y la creación de partidos políticos nuevos sea accesible al común de los ciudadanos, con el objeto de salvaguardar los derechos de libre asociación e igualdad.

En este sentido, se insiste, el legislador ordinario federal puede optar por prever la participación en los procesos electorales tanto de los partidos políticos como de candidatos independientes (como regularmente lo estableció durante los primeros treinta años de vigencia de la Constitución de 1917, tanto en el ámbito federal como en el local, así como excepcionalmente en la actualidad, según se explica a continuación), o bien, el derecho exclusivo de los partidos políticos en la postulación de candidatos a cargos de elección popular, en el entendido de que ambas alternativas son, en principio, constitucionalmente viables, siempre y cuando se observen los términos indicados en el párrafo que antecede.

e) Derecho comparado en el tiempo. Así, por ejemplo, estando vigente el mismo texto del actual artículo 35, fracción II,

mas no así el del 41, constitucionales, en la *Ley para las Elecciones de Poderes Federales*, de dos de julio de mil novecientos dieciocho, promulgada por Venustiano Carranza, los artículos 106 y 107 establecieron los requisitos para la postulación de candidatos; el primero, respecto de los candidatos propuestos por partidos políticos, y el segundo, en relación con los candidatos independientes, en los siguientes términos:

106. Los partidos políticos tendrán en las operaciones electorales la intervención que les señale esta ley, siempre que reúnan los siguientes requisitos:

I. Que hayan sido fundados por una Asamblea constitutiva de cien ciudadanos, por lo menos;

II. Que la Asamblea haya elegido una Junta que dirija los trabajos del partido y que tenga la representación política de éste;

III. Que la misma Asamblea haya aprobado un programa político y de gobierno;

IV. Que la autenticidad de la Asamblea constitutiva conste por acta formal;

V. Que no lleve denominación o nombre religioso ni se forme exclusivamente a favor de individuos de determinada raza o creencia;

VI. Que la Junta Directiva nombrada, publique por lo menos ocho números de un periódico de propaganda durante los dos meses anteriores a las elecciones;

VII. Que registre sus candidaturas durante los plazos fijados por la ley, sin perjuicio de modificarlas si lo considera conveniente, dentro de los mismos plazos. El registro se hará en la cabecera del Distrito Electoral, si se trata de Diputados o en la capital del Estado, si de Senadores o Presidente de la República;

VIII. Que la misma Junta Directiva o las sucursales que de ella dependen, nombren sus representantes en las diversas

Municipalidades, dentro de los plazos fijados por la ley, sin perjuicio de modificarlos oportunamente.

107. Los candidatos no dependientes de partidos políticos tendrán los mismos derechos conferidos a los candidatos de éstos, siempre que estén apoyados por cincuenta ciudadanos del Distrito, que hayan firmado su adhesión voluntaria en acta formal; que tengan un programa político al que deben dar publicidad y se sujeten a los requisitos prevenidos en las fracciones VII y VIII del artículo anterior.

Para que un candidato independiente a Senador o Presidente de la República sea registrado, bastará que llene las condiciones anteriores; pero sólo se exigirá que esté apoyado por cincuenta ciudadanos de cualquier Distrito Electoral del Estado.

Como se puede observar, estos requisitos para la postulación de candidatos reflejan, por una parte, que el derecho a ser votado podía ser ejercido a través de los partidos políticos, y para constituir un instituto político de esta naturaleza se requería de cierta representación, organización y formalidades, que estaban orientados precisamente a que pudiera ser eficaz el proceso electoral, porque de esta manera se hacía posible la información de las personas aspirantes a los cargos de elección popular y sus propuestas políticas, necesaria para que los electores estuvieran en aptitud de conocer y decidir a quién favorecer con su voto.

Lo anterior, pues se les exigía la afiliación de cien ciudadanos por lo menos; haberse constituido en una asamblea que constara en acta formal; tener un órgano de representación política y de dirección de sus trabajos (junta); contar con un programa político y de gobierno aprobado por esa junta; hacer propaganda electoral escrita durante los dos meses anteriores a las elecciones, mediante la publicación de, al menos, ocho

números de un periódico de propaganda, además de que debían participar de manera activa en las elecciones, a través de representantes en cada municipalidad.

En cuanto a los candidatos independientes, también se les sujetó al cumplimiento de requisitos semejantes a los exigidos a los mencionados institutos políticos, en cuanto cumplían la misma función de demostrar un mínimo de representatividad (la mitad que los partidos políticos) y de seriedad de la candidatura, pues se les exigió tener el apoyo de cincuenta ciudadanos del distrito electoral correspondiente, el cual debía hacerse constar en acta formal; asimismo, se les exigía una determinada oferta política para los electores dentro de la contienda electoral, ya que debían formular un programa político y darle difusión.

Evidentemente, los requisitos mencionados sólo se pueden considerar correspondientes a las condiciones reales de la época en que se establecieron, como la densidad de población existente, donde seguramente cincuenta ciudadanos de un distrito sí revelaba cierta representatividad de un candidato.

En efecto, los requerimientos precisados en la ley electoral mexicana de mil novecientos dieciocho ponen en evidencia la necesidad de que las candidaturas independientes se encuentren sujetas a algunos requisitos, de los que se desprenda que los candidatos deben tener cierta representatividad o impacto en el electorado, bases de organización que puedan hacer posible el cumplimiento de la

campaña electoral y la obtención del voto de manera libre y razonada.

En este sentido, si los ciudadanos pretendieran hacer uso de su derecho a ser votado, con la sola manifestación de voluntad de aspirar a un cargo público, sin la exigencia de otros requisitos de operatividad que sirvieran de garantía frente al electorado, la presencia de candidatos independientes en esas circunstancias, se podría traducir en una situación inicua respecto de los partidos políticos, al exigirse a éstos muchos más requisitos que la postulación de un ciudadano sin estar sujeta ésta a regulación alguna y, a su vez, se podría propiciar el debilitamiento de los partidos políticos, como entes organizados para cumplir los fines constitucionales que les fueron encomendados, en contra de los claros propósitos establecidos en la constitución, para conseguir su fortaleza y desarrollo.

Además de lo anterior, existiría la posibilidad de llegar a la falta de operatividad del proceso electoral, pues con la participación de candidatos independientes sin sustento normativo alguno, no podrían tener efectividad los mecanismos previstos en la ley para lograr la integración de los órganos públicos, como son los actos preparatorios de la jornada electoral, en cuanto a la integración de los órganos electorales, reglas para el gasto de topes de campaña, formación de la papelería electoral, así como los desarrollados durante los comicios sobre la vigilancia, recepción y cómputo del voto, al igual que la falta de normas de fiscalización y control, el acceso a los medios de comunicación, etcétera.

En el supuesto de que el legislador ordinario, en ejercicio de sus atribuciones, opte por prever candidaturas independientes, junto a las candidaturas partidistas, ciertamente debe ser cuidadoso en ajustarse a las bases constitucionales que se mencionaron en los incisos que anteceden en este apartado, así como en armonizarlas con los derechos, principios, fines y valores constitucionales involucrados, siendo especialmente relevante la salvaguarda de los principios de certeza y objetividad que rigen la función estatal electoral y el sistema plural de partidos políticos. En cuanto a este último aspecto, es conveniente tener presente lo advertido por Maurice Duverger (*Los partidos políticos*, traducción de Julieta Campos y Enrique González Pedrero, México, Fondo de Cultura Económica, 1957, p. 385):

... Oponer las candidaturas individuales a las candidaturas de los partidos es demasiado simplista; aparte de algunas candidaturas fantasmas que no tienen ninguna oportunidad de éxito, nadie se presenta jamás sólo al sufragio de los electores. Detrás de un candidato, hay siempre una organización al menos embrionaria, para apoyarlo en su campaña: comité electoral, periódico, apoyo financiero, propagandistas y *supporters*. El problema de las candidaturas fuera de los partidos consiste en definir cómo estos diversos elementos pueden reunirse fuera del partido. **La ausencia de monopolio de partido no significa que la libertad de candidatura esté al alcance de todo el mundo: sino, simplemente, que otras organizaciones, distintas a los partidos, pueden intervenir en la lucha electoral, considerando como “organizaciones” a las grandes fortunas privadas (cuyo papel directo disminuye en este terreno). No es seguro que estas organizaciones sean más abiertas que los partidos en la selección de los candidatos; no es seguro que la limitación del papel de los partidos y la supresión de su monopolio aumente la libertad de los electores y**

la posibilidad, para personalidades independientes, de afrontar el escrutinio.

Por tanto, como se apuntó, del hecho de que no se haya reconocido en la Constitución el derecho fundamental o constitucional de los ciudadanos a ser candidatos independientes para los cargos de elección popular (por el contrario, lo que ocurrió es que se proscribió del ámbito de las elecciones locales), no cabe derivar, en principio, que exista algún impedimento para que el legislador ordinario, al ejercer su atribución, determine incorporar a nivel legal el derecho respectivo de los ciudadanos, razón por la cual **debe considerarse ajustado a la Constitución cuando el legislador ordinario (como ocurrió con la *Ley para las Elecciones de Poderes Federales*, de dos de julio de mil novecientos dieciocho) establece a través de la ley el derecho de los ciudadanos a participar con candidaturas independientes** (o, mejor dicho, no partidarias) para cargos de elección popular, siempre y cuando ello resulte compatible con los demás derechos, bases, principios, fines y valores constitucionales, en el entendido de que también debe estimarse, en principio, como constitucional, previa observancia de las referidas compatibilidades, si el legislador ordinario opta por establecer el derecho exclusivo de los partidos políticos en la postulación de candidatos a cargos de elección popular, como ha sostenido Dieter Nohlen (*Sistemas electorales del mundo*, traducción de Ramón García Cotarelo, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1981, p. 65):

Asimismo, no cabe considerar como una restricción del derecho de sufragio pasivo la existencia de hecho de que la candidatura vaya respaldada por la pertenencia a un partido.

f) Derecho comparado en el espacio. Antes de concluir este apartado y analizar si los diversos instrumentos internacionales de derechos humanos, por su parte, establecen o no un derecho fundamental absoluto del ciudadano para participar como candidato independiente, se estima conveniente proporcionar un panorama sobre la manera en que los diversos ordenamientos constitucionales y electorales de diferentes países, particularmente de América Latina, regulan la presentación, postulación o propuesta de candidaturas a cargos de elección popular, con el objeto de comprender mejor la técnica constitucional seguida en México sobre el particular.

En el derecho comparado latinoamericano, es posible distinguir tres tipos o formas de regulación constitucional para la presentación, postulación o propuesta de candidaturas a cargos de elección popular, ya sea que establezcan el llamado “monopolio” o derecho exclusivo de los partidos políticos para la postulación (v. gr., El Salvador); la previsión explícita tanto de candidaturas partidistas como de candidaturas independientes o no partidistas (por ejemplo, Chile y Venezuela), así como la previsión del derecho de los partidos políticos para postular candidatos pero sin contemplar ni proscribir las candidaturas independientes o no partidistas y, por tanto, delegando o confiriendo al legislador ordinario la competencia o atribución para legislar sobre el particular, el cual ha optado por establecer

legalmente el derecho exclusivo de los partidos políticos para postular candidatos (como en Argentina y México, en el entendido de que, desde la Constitución federal, se reconoce el derecho exclusivo para que, a través de los partidos políticos, los ciudadanos accedan a los cargos públicos), o bien, ha permitido legalmente tanto la postulación de candidaturas partidistas como de candidaturas independientes o no partidistas (como en Honduras) o, incluso, ha admitido candidaturas independientes sólo en el ámbito municipal mas no en los cargos nacionales, cuyos candidatos en estos últimos requieren ser propuestos por partidos políticos (*v. gr.*, Guatemala y Panamá), según se explica a continuación:

i) Un primer tipo de regulación, como se mencionó, consiste en que desde la constitución se prevén a los partidos políticos como único mecanismo para el acceso a los cargos públicos, como es el caso de la Constitución de la República de El Salvador de 1983, cuyo artículo 85 establece que “el sistema político es pluralista y se expresa por medio de los partidos políticos, que son el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del Gobierno”, por lo que el legislador ordinario se encuentra impedido para regular una forma de postulación de candidatos que no sea a través de los partidos políticos, lo cual ya ha sido objeto de pronunciamiento por parte del Tribunal Supremo Electoral de El Salvador, quien en octubre de mil novecientos noventa y nueve conoció de ciertas solicitudes de registro de ciertos candidatos independientes y determinó declararlas improcedentes, entre

otros argumentos, debido a la interpretación hecha del artículo referido.

ii) Una segunda forma de regulación constitucional es aquella en que la propia Constitución establece la posibilidad de acceder a cargos públicos de elección popular en una manera no necesariamente dependiente de partidos políticos, como es el caso de Venezuela, en donde el artículo 67 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, publicada en la *Gaceta Oficial Extraordinaria* el 24 de marzo de 2000, establece que “los ciudadanos y ciudadanas, por iniciativa propia, y las asociaciones con fines políticos tienen derecho a concurrir a los procesos electorales postulando candidatos o candidatas”, por lo que el legislador ordinario debe regular la postulación de candidatos de tal forma que se permita la misma tanto por medio de partidos políticos como de manera no dependiente de los mismos, esto es, admitiendo la postulación directa por los ciudadanos.

Similar regulación es la prevista en la Constitución Política de la República de Chile de 1980, cuyo artículo 19, numeral 15°, quinto párrafo, establece que “los partidos políticos no podrán intervenir en actividades ajenas a las que les son propias ni tener privilegio alguno o monopolio de la participación ciudadana”, es decir, constitucionalmente se prohíbe el monopolio de los partidos políticos para la postulación de candidatos a cargos de elección popular, por lo que la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios de la República de Chile, en consecuencia, prevé tanto la postulación de candidatos a través de partidos políticos

como las candidaturas independientes a diputados, senadores y presidente de la República.

iii) Por último, se puede advertir una tercera forma en que se ha previsto constitucionalmente el acceso a cargos de elección popular, en que si bien no se establece expresamente a nivel constitucional las candidaturas independientes, pero sí mediante partidos políticos, tampoco se prohíben aquéllas, por lo que se puede considerar como un derecho de base constitucional y configuración legal, es decir, es facultad del legislador regularlas en las leyes ordinarias, sin que sea dable considerar que si éste no prevé las candidaturas independientes o no partidistas dentro de la legislación ordinaria como una forma de acceso a los cargos de elección pública sino únicamente establece la postulación de candidatos a través de partidos políticos, por ese solo motivo, ello resulte contrario a la constitución.

Tal es el caso, por ejemplo, de Argentina, en cuya Constitución, específicamente en los artículos 37 y 38, se establece que “la igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios se garantizará por acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y en el régimen electoral”, considerando a los propios partidos políticos como instituciones fundamentales del sistema democrático y garantizando la competencia de éstos “para la postulación de candidatos a cargos públicos”; es decir, en la Constitución de la Nación Argentina, reformada en 1994, no se establece expresamente el monopolio de los partidos políticos para la postulación de candidatos a cargos de elección

popular ni tampoco la posibilidad de las candidaturas independientes, quedando como facultad del legislador regular sobre la materia; de esta forma, el legislador federal ordinario, en ejercicio en su atribución, en el Código Electoral Nacional (artículos 60 y 61) prevé la posibilidad única de los partidos políticos de registrar candidatos ante la autoridad electoral.

Por su parte, aun cuando la Constitución de la República de Honduras no incorpora un criterio concluyente sobre el tema en cuestión, por lo que cabe ubicarla en el presente grupo de constituciones, es el caso que la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas de Honduras no sólo regula el derecho de los partidos políticos para postular o proponer candidatos sino también contempla expresamente la postulación de candidaturas independientes (artículos 49 a 51).

Incluso, aun cuando sus respectivas constituciones tampoco prevén ni proscriben las candidaturas independientes o no partidistas, algunos países han optado a través de sus leyes electorales por establecer el derecho exclusivo de los partidos políticos para postular candidatos para ciertos cargos nacionales de elección popular, pero simultáneamente permiten las candidaturas independientes en elecciones municipales, como ocurre con Guatemala donde en tales elecciones se permiten las candidaturas promovidas por los llamados comités cívicos (artículos 20 y 97 de la Ley Electoral y de Derechos de los Partidos Políticos, así como 13 y 17 de su reglamento) y en Panamá, por lo que se refiere a las elecciones de concejales y representantes de corregimientos, también se admiten

libremente las candidaturas ciudadanas (artículo 138 de la Constitución de Panamá y 234 del Código Electoral).

Lo relevante en los casos ubicados en el presente grupo es que la determinación del legislador ordinario, en ejercicio de sus atribuciones (ya sea que opte por el derecho exclusivo de los partidos políticos para la postulación de candidatos; la previsión tanto de candidaturas partidistas como de candidaturas independientes o no partidistas, o bien, establecer el derecho exclusivo de los partidos políticos para ciertos cargos y permitiendo también las candidaturas independientes o no partidistas para otros), por sí misma, no cabe considerarla inconstitucional (salvo que la misma resulte incompatible con otros derechos, bases, principios, fines o valores constitucionales).

En relación con lo anterior, este órgano jurisdiccional estima que México se puede ubicar en el primer grupo de países, por lo que respecta a las elecciones locales, en cuya Constitución se establece el llamado monopolio de los partidos políticos para postular candidatos a cargos de elección popular en los Estados, y por lo que atañe a las federales, también en virtud de lo dispuesto en la legislación federal secundaria.

Sin embargo, en la Constitución federal, tampoco se contempla ni proscribire las candidaturas independientes o no partidistas, en el ámbito federal (sólo por lo que atañe a los diputados y senadores de representación proporcional), por lo que no cabe concluir que el legislador deba abstenerse de prever tales candidaturas independientes o no partidistas (como si se tratara de las constituciones que corresponden al primer

tipo mencionado) ni que el legislador necesariamente deba preverlas (como si fuera el caso de las constituciones ubicadas en el segundo grupo), toda vez que la técnica constitucional elegida por el Poder Constituyente de Querétaro y el Poder Revisor de la Constitución, en relación con el derecho político-electoral de los ciudadanos a ser votados, ha sido la de establecer un **derecho fundamental de base constitucional y configuración legal**, por el cual se confiere la competencia al legislador ordinario federal para delimitar su alcance y, en tal sentido, determinar si establece el derecho exclusivo de los partidos políticos para postular candidatos o si opta por prever también candidaturas independientes o no partidistas, siendo constitucional el ejercicio de su atribución en ambos casos (siempre y cuando, como se ha mencionado, la regulación respectiva sea armónica y compatible con otros derechos, bases, principios, fines y valores constitucionales).

Como consecuencia de lo anterior, esta Sala Superior concluye que debe desestimarse el agravio esgrimido por el actor, en tanto que **no puede considerarse que la disposición federal que establece que la solicitud de registro de candidatos sólo la puedan presentar los partidos políticos y, por tanto, no se prevean legalmente las candidaturas independientes o no partidistas, por sí mismas, impliquen una vulneración de las normas y principios del derecho constitucional**, toda vez que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se reconoce un derecho fundamental de todo ciudadano a ser candidato independiente.

III. Derecho internacional público aplicable al asunto.

En el presente apartado, como se anticipó, se analizan los preceptos aplicables de diversos instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos y ratificados por México, con el objeto de esclarecer si los mismos establecen o no un derecho fundamental absoluto de todo ciudadano a figurar como candidato independiente sin necesidad de ser postulado por partido político alguno, o bien, si el alcance y contenido de los derechos políticos del ciudadano a ser votado y a acceder, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas, previstos en los artículos 25, incisos b) y c), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 23, incisos b) y c), de la Convención Americana sobre derechos Humanos, son susceptibles de ser delimitados legalmente.

Al respecto, es oportuno transcribir y resaltar las partes relevantes de los artículos 2º, párrafos 1 y 2; 3º; 25, y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 1º, párrafo 1; 2º; 23; 29; 30, y 32, párrafo 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos:

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Artículo 2

1. **Cada uno de los Estados Partes** en el presente Pacto **se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos** que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción, **los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole,**

origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

2. **Cada Estado Parte se compromete a adoptar**, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar **las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto** y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter.

...

Artículo 3

Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la **igualdad en el goce de todos los derechos** civiles y políticos enunciados en el presente Pacto.

...

Artículo 25

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

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

Artículo 26

Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, **la ley** prohibirá toda discriminación y **garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por** motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, **opiniones políticas** o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Convención Americana sobre Derechos Humanos

Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos

1. **Los Estados partes** en esta Convención **se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona** que esté sujeta a su jurisdicción, **sin discriminación alguna por** motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, **opiniones políticas o de cualquier otra índole**, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

...

Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno

Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el Artículo 1° no estuviera ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

...

Artículo 23. Derechos Políticos

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

a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) **de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y**

c) **de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.**

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

Artículo 29. Normas de Interpretación

Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de:

a) permitir a alguno de los Estados Partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella;

b) limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados;

c) excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, y

d) excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza.

Artículo 30. Alcance de las Restricciones

Las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.

Artículo 32. Correlación entre Deberes y Derechos

...

2. Los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias el bien común, en una sociedad democrática.

[Lo destacado en negritas corresponde a esta ejecutoria].

Ciertamente, esos derechos de participación política del ciudadano a ser votado y a acceder, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas, previstos en los invocados instrumentos internacionales de derechos humanos, conllevan un derecho de libertad y, al propio tiempo, uno de igualdad. Lo anterior, en la medida que en esa disposición jurídica se prescribe un facultamiento para el ciudadano, y correlativamente una condición genérica de igualdad, por la cual se prevé que, en principio, la posibilidad de ejercer ese derecho o prerrogativa política corresponde a todo ciudadano mexicano, en cualquier supuesto.

Efectivamente, es indubitable que esa prerrogativa o derecho político del ciudadano, no sólo implica el reconocimiento de una facultad cuyo ejercicio se deja a la libre decisión del ciudadano (aquel que aspira a ser votado o

nombrado), sino que también se traduce en una facultad cuya realización o materialización está sujeta a condiciones de igualdad, como se corrobora a través de las expresiones jurídicas de carácter fundamental que se destacan con negritas y consisten en “**todos los ciudadanos...** (gozan)... de los siguientes derechos y oportunidades... tener acceso, **en condiciones generales de igualdad**, a las funciones públicas de su país”, las cuales se reiteran en los artículos 25, inciso c), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 23, párrafo 1, inciso c), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En coincidencia con lo anterior, cabe destacar las reglas generales de libertad e igualdad que se estatuyen en los artículos 2º, párrafo 1, y 3º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 1º, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por las cuales, en forma correlativa con esos derechos políticos, se estatuye la obligación o compromiso para el Estado mexicano de respetar y garantizar los derechos y libertades reconocidos en el propio Pacto y la Convención, así como a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna, y la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el Pacto.

Así, según deriva de las disposiciones destacadas y que están contenidas en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, las cuales al tenor de lo prescrito en la primera parte del artículo 133 constitucional, son Ley Suprema en toda la

Unión, en tanto que fueron celebrados por el titular del Poder Ejecutivo federal, con aprobación de la Cámara de Senadores (artículos 76, fracción I, y 89, fracción X, de la Constitución federal), cuya observancia está garantizada jurisdiccionalmente a partir del diez de junio de dos mil once, como consecuencia de la reforma en materia de derechos humanos a la Constitución federal, y no están en contravención con lo prescrito en el propio ordenamiento constitucional federal, es claro que el Estado mexicano se comprometió a respetar y garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción, los derechos y libertades reconocidos en el Pacto y la Convención, sin distinción o discriminación alguna, y a garantizar su libre y pleno ejercicio.

Esto es, el Estado Mexicano se obligó a respetar los correspondientes derechos y libertades, en forma tal que también contrajo la obligación específica de adoptar las medidas o disposiciones legislativas, o bien, de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades. Ciertamente, la obligación del Estado mexicano, parte de dichos instrumentos internacionales, no se ciñó a una simple obligación de abstención (no inhibir el ejercicio de una libertad) sino que también conllevó la de desplegar un comportamiento activo para dar vigencia o efectividad a los derechos civiles y políticos, a través del despliegue de actos positivos que se concreten en ciertas leyes o medidas de cualquier carácter (los cuales sean necesarias, por ejemplo, para evitar un trato discriminatorio o desigual).

De las disposiciones trasuntas y resaltadas deriva que todos los ciudadanos gozan de derechos y oportunidades de carácter político, específicamente para ser votados o elegidos y tener acceso, **en condiciones generales de igualdad**, a las funciones públicas de su país; sin embargo, al igual de lo que se desprende del artículo 35, fracción II, de la Constitución federal, en la referida normativa internacional, que es derecho positivo en México, también se reconoce que dicho derecho político no posee un carácter absoluto, incondicionado o irrestricto, puesto que cabe la posibilidad de que se reglamente a través de una ley el ejercicio de ese derecho o que se establezcan restricciones permitidas o debidas, siempre y cuando sean conformes con razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas o sean necesarias para permitir la realización de los derechos de los demás, garantizar la seguridad de todos o que deriven de las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática.

Efectivamente, nuevamente se puede advertir que el derecho a ser votado o elegido y de acceso a las funciones públicas del país está sujeto al desarrollo legal que efectúe el órgano legislativo competente en el sistema federal mexicano, aunque con la limitación de que dichas prescripciones legales, al final de cuentas, sean conformes con los derechos, exigencias colectivas y necesidades imperantes en una sociedad democrática. Aunque estas condicionantes para la labor legislativa en la materia en cuestión pueden ser genéricas, lo cierto es que sólo lo es en apariencia, porque ellas deben

derivar de los principios y bases que fundan al Estado democrático mexicano.

En el caso, tales aspectos principalmente pueden circunscribirse en la realización de la democracia representativa a través de elecciones libres, auténticas y periódicas; la práctica del sufragio universal, libre, secreto y directo, así como la vigencia de los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad como rectores del proceso electoral, además del fortalecimiento y preservación de un sistema plural de partidos políticos, en términos de lo previsto en los artículos 40; 41, párrafos primero y segundo, fracción I; 116, párrafo segundo, fracción IV, incisos a) y b), y 122, párrafo sexto, apartado C, base Primera, fracciones I y V, inciso f), de la Constitución federal, y especialmente las condiciones generales de igualdad para permitir el acceso a las funciones públicas del país.

No es obstáculo para concluir lo anterior, el hecho de que en el artículo 23, párrafo 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se establezca que la facultad legislativa para reglamentar el ejercicio, entre otros, de ese derecho, exclusivamente puede hacerse por ciertas razones (edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena por juez competente, en proceso penal), porque una posición en la que se sostenga que solamente puede reglamentarse el ejercicio de ese derecho por esas razones, haría disfuncional el régimen representativo mexicano y sería resultado de una interpretación asistemática de las disposiciones jurídicas atinentes, puesto que en la propia

Convención (artículo 32, párrafo 2) se admite la existencia de una correlación entre deberes y derechos, en la cual se establece que hay límites que están dados por los derechos de los demás, la seguridad de todos y las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática.

Una vez que se ha analizado el alcance jurídico de la prerrogativa del ciudadano para ser votado a un cargo de elección popular o nombrado para desempeñar un empleo o comisión públicos, así como su regulación en los instrumentos de derecho internacional público atinentes y que están vigentes en México, es dable subrayar el carácter fundamental del derecho político-electoral del ciudadano a ser votado, lo cual, formalmente, está dado por el hecho de que se prevé en normas que en el sistema jurídico mexicano se reputan como Ley Suprema de toda la Unión, en términos de lo dispuesto en el artículo 133 de la Constitución federal y, materialmente, deriva del contenido de ese derecho político que, a su vez, articula o informa el carácter republicano, representativo y democrático del Estado federal mexicano.

De esta manera, atendiendo a las implicaciones formales y materiales del derecho político en cuestión, así como a sus alcances que se prevén en normas fundamentales del sistema jurídico nacional, particularmente en los invocados instrumentos internacionales de derechos humanos, debe concluirse que **la prerrogativa del ciudadano para poder ser votado a los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, no tiene carácter absoluto sino que se trata de un derecho fundamental de base constitucional y**

configuración legal, cuyos contornos deben establecerse por el órgano legislativo correspondiente, garantizando condiciones de igualdad que respeten los principios y bases del sistema democrático nacional.

Conforme con lo que antecede, se llega a la conclusión de que debe desestimarse el agravio esgrimido por el actor, en tanto que no puede considerarse que la disposición legal federal que establece que la solicitud de registro de candidatos sólo la puedan presentar los partidos políticos y, por tanto, no se prevean legalmente las candidaturas independientes o no partidistas, por sí mismas, impliquen una vulneración de las normas y principios de los instrumentos internacionales de derechos humanos vigentes en México, toda vez que los mismos no establecen un derecho fundamental absoluto de todo ciudadano a ser candidato independiente.

Tampoco son obstáculo para arribar a lo anterior las consideraciones expuestas sobre el tema por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el documento denominado “Informe sobre la situación de los derechos humanos en México 1998”, que son las siguientes:

El derecho de acceso a la contienda electoral.

445. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como una obligación y un derecho de los ciudadanos mexicanos, el votar y ser votado. También señala cuáles son los requisitos que los ciudadanos deben cubrir para aspirar a algún puesto de representación popular. Entre éstos, no figura el de ser postulado por algún partido político. Sin embargo, la ley reglamentaria, es decir el COFIPE, señala en su artículo 175, inciso 1, que “...corresponde exclusivamente a los

partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular”.

446. En estos términos, toda candidatura independiente es invalidada desde un principio. Hasta ahora no ha sido posible encontrar en México una fórmula que garantice la estabilidad y consolidación del sistema de partidos, que resulte compatible con la garantía constitucional que tienen los ciudadanos para ser votados para cargos de elección popular, sin tener que hacerlo obligadamente bajo las siglas de algún partido político.

...

VI. RECOMENDACIONES.

501. En virtud del análisis precedente, la CIDH formula al Estado mexicano las siguientes recomendaciones:

502. Que adopte las medidas necesarias para que la reglamentación del derecho de votar y ser votado, contemple el acceso más amplio y participativo posible de los candidatos al proceso electoral, como elemento para la consolidación de la democracia.

[Lo destacado en negritas corresponde a esta ejecutoria].

Con independencia de que las referidas recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos carecen de fuerza jurídica vinculatoria, en términos del artículo 41, inciso b), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y que la naturaleza jurídica de la citada Comisión es la de ser un órgano autónomo y consultivo de la Organización de los Estados Americanos, conforme con lo dispuesto en el artículo 1° del Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, razón por la cual aquéllas no tienen carácter obligatorio, es importante puntualizar lo siguiente:

a) La Comisión Interamericana de Derechos Humanos en ningún momento sostiene u opina que el Estado Mexicano, al

no prever legalmente la posibilidad de candidaturas independientes, haya violado el artículo 23 u otro precepto de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ni tampoco algún otro instrumento internacional de derechos humanos.

b) La Comisión Interamericana de Derechos Humanos estima que, como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece entre los requisitos que los ciudadanos deben cubrir para aspirar a algún puesto de representación popular el de ser postulado por algún partido político, al prever el artículo 175, párrafo 1, del abrogado Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que “Corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular”, según la Comisión, ello resulta incompatible con “la garantía constitucional que tienen los ciudadanos para ser votados para cargos de elección popular, sin tener que hacerlo obligadamente bajo las siglas de algún partido político”.

Como puede observarse, la Comisión parte del supuesto de que la Constitución garantiza el derecho de los ciudadanos a ser votados para cargos de elección popular sin tener que hacerlo obligadamente bajo las siglas de un partido político; sin embargo, como se ha razonado en los apartados I y II precedentes, teniendo en cuenta la interpretación gramatical del artículo 35, fracción II, constitucional y la interpretación sistemática y funcional de las disposiciones aplicables del propio ordenamiento, esta Sala Superior, con respeto absoluto a las atribuciones de la Comisión y en su carácter de máxima autoridad jurisdiccional en la materia, con la salvedad de las

acciones de inconstitucionalidad que son competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha considerado que no cabe desprender de tales preceptos el referido derecho constitucional o fundamental de los ciudadanos a ser candidatos independientes sino que el derecho político-electoral del ciudadano a ser votado tiene base constitucional y configuración legal, por lo que es competencia del legislador ordinario delimitar su alcance, máxime que expresamente el Poder Revisor de la Constitución rechazó incorporar a nivel constitucional el referido derecho.

c) Cabe insistir en que la recomendación contenida en el *Informe* va dirigida a la adopción de las medidas necesarias para que la reglamentación del derecho de ser votado, contemple el acceso más amplio y participativo posible de los candidatos al proceso electoral, como elemento para la consolidación de la democracia, lo cual requeriría hacerse a través de medidas legislativas (encontrando una fórmula que garantice la estabilidad y consolidación del sistema de partidos y sea compatible con la posibilidad de que haya candidaturas independientes) mas no jurisdiccionales, en el entendido de que, como se mencionó, dicha recomendación no deriva de una violación a la Convención Americana sobre Derechos Humanos ni de instrumento internacional alguno sino de la facultad de la Comisión para que se adopten medidas progresivas que, desde su perspectiva, resulten en favor de los derechos humanos [artículo 41, inciso b), de la Convención].

d) El *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México* es resultado de una visita *in loco* de la Comisión

Interamericana de Derechos Humanos del quince al veinticuatro de julio de mil novecientos noventa y seis, por lo que no tiene en cuenta los efectos de la importante reforma constitucional en materia electoral actualmente en vigor, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis ni la del trece de noviembre de dos mil siete.

Al respecto, la referida Comisión emitió el comunicado de prensa 16/98, el 28 de septiembre de 1996, donde reconoce lo siguiente:

El contexto del informe está marcado por un proceso de cambio en México, dentro del cual se han verificado importantes avances hacia el fortalecimiento del sistema democrático y la vigencia del Estado de Derecho, especialmente en materia de elecciones libres y el fortalecimiento de una sociedad civil cada vez más participativa.

e) Sin embargo, a diferencia de lo que sugiere la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Corte Interamericana de Derechos humanos sostiene que la Convención Americana de Derechos Humanos como otros tratados internacionales, no establecen la obligación de implementar un sistema electoral determinado ni un mandato específico sobre la modalidad que los Estados deben establecer para regular el ejercicio de derecho a ser elegido en elecciones populares (sistema de registro de candidaturas, en forma exclusiva, por partidos políticos, o dicho sistema más el de candidaturas independientes). Igualmente, en el caso de las candidaturas independientes destaca que los Estados en que se reconoce dicho derecho, se prevén diversos requisitos para

su inscripción (uno común, es el respaldo de electores que apoye la inscripción de la candidatura, la presentación de plataformas políticas o planes de gobierno, la integración de garantías económicas o “pólizas de seriedad”, y la organización d cuadros directivos a nivel nacional, por ejemplo). Para la Corte Interamericana ninguno de los dos sistemas resulta, en sí mismo, más o menos restrictivo que el otro, por lo que respecta a la regulación de derecho a ser elegido, porque lo esencial es que cualquiera de los dos sistemas sea accesible y garantice el derecho y la oportunidad de ser votado en condiciones de igualdad, sin que se opongan obstáculos concretos y específicos que signifiquen una restricción desproporcionada, gravosa o arbitraria a su derecho de ser votado. La Corte Interamericana sentencia que no se advierte esa condición restrictiva en el régimen electoral federal mexicano entonces vigente (el cual sustancialmente es similar al vigente desde dos mil ocho), puesto que el registro exclusivo por los partidos políticos es una medida idónea para producir el resultado legítimo perseguido para organizar de manera más eficaz los procesos electorales con el fin de realizar elecciones periódicas, auténticas, por sufragio universal e igual y por el voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;

f) En relación con lo señalado en el inciso que antecede, cabe citar el *Análisis del sistema electoral mexicano. Informe de un grupo de expertos*, que fue elaborado a invitación de la Oficina de Servicios para Proyectos de Naciones Unidas (OSP) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) por los expertos electorales a nivel internacional Felipe

González Roura, Dieter Nohlen y Daniel Zovatto, quienes tomaron en cuenta la reforma constitucional y legal en materia electoral de 1996, llegando a la conclusión identificada con el número 242 en el sentido de que “En suma, consecuencia de la Reforma de 1996, el sistema electoral mexicano cuenta hoy con un marco normativo y un aparato institucional idóneos para garantizar la realización de procesos electorales libres, justos y equitativos” (México, OSP-PNUD, 1997, p. 61).

Tampoco constituye obstáculo para desestimar los agravios del actor, la Observación General 25, emitida por la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, con fecha doce de julio de mil novecientos noventa y seis, relativo al derecho a participar en los asuntos públicos, derecho a votar y derecho al acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas (Artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), cuyo tenor, en lo que interesa, es el siguiente:

OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS

Derecho a participar en los asuntos públicos, derecho a votar y derecho al acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas (art. 25):

12/07/96. CCPR OBSERVACIÓN GENERAL 25. (General Comments)

OBSERVACIÓN GENERAL 25.

Derecho a participar en los asuntos públicos, derecho a votar y derecho al acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas.

(Artículo 25)

(57° periodo de sesiones, 1996) 1/ 2/

...

15. La realización efectiva del derecho y la posibilidad de presentarse a cargos electivos garantiza que todas las personas con derecho de voto puedan elegir entre distintos candidatos. Toda restricción del derecho a presentarse a elecciones, como la fijación de una edad mínima, deberá basarse en criterios objetivos y razonables. Las personas que de otro modo reúnan las condiciones exigidas para presentarse a elecciones no deberán ser excluidas mediante la imposición de requisitos irrazonables o de carácter discriminatorio, como el nivel de instrucción, el lugar de residencia o la descendencia, o a causa de su afiliación política. Nadie debe ser objeto de discriminación ni sufrir desventajas de ningún tipo a causa de su candidatura. Los Estados Partes deben indicar y explicar las disposiciones legislativas en virtud de las cuales se puede privar a un grupo o categoría de personas de la posibilidad de desempeñar cargos electivos.

...

17. El derecho de las personas a presentarse a elecciones no deberá limitarse de forma excesiva mediante el requisito de que los candidatos sean miembros de partidos o pertenezcan a determinados partidos. Toda exigencia de que los candidatos cuenten con un mínimo de partidarios [para presentar su candidatura] deberá ser razonable y no constituir un obstáculo a esa candidatura. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5 del Pacto, las opiniones políticas no deberán usarse como motivo para privar a una persona del derecho a presentarse a elecciones.

...

27. Teniendo presentes las disposiciones del párrafo 1 del artículo 5 del Pacto, los derechos reconocidos y amparados por el artículo 25 no podrán interpretarse en el sentido de que autorizan o refrendan acto alguno que tenga por objeto la supresión o limitación de los derechos y libertades amparados por el Pacto, en mayor medida de lo previsto en el presente Pacto.

[Lo destacado en negritas corresponde a esta ejecutoria].

La lectura de este documento, en las partes reproducidas, no deja lugar a dudas de que sus autores sólo admiten la restricción del derecho a presentarse a las elecciones, cuando tales restricciones estén basadas en criterios objetivos y razonables, y que rechazan la imposición de requisitos irrazonables o de carácter discriminatorio, como la filiación política, incluyendo dentro de estos últimos el consistente en que los candidatos sean miembros de partidos o pertenezcan a determinados partidos, y agregan que la interpretación de los derechos reconocidos y amparados en el artículo 25 no debe admitir los criterios que conduzcan a la autorización o refrendo de actos que tengan por objeto la supresión o limitación de los derechos y libertades amparados por el Pacto, en mayor medida de lo previsto en el mismo.

Al respecto, cabe destacar que **en la legislación ordinaria mexicana federal no se exige como requisito indispensable la membresía o pertenencia de los candidatos al partido político que los postule, por lo que no se actualizaría la violación al derecho de libre asociación que proscribe el citado documento**, máxime que resulta un hecho notorio para este órgano jurisdiccional que, en conformidad con los estatutos de diversos partidos políticos, con frecuencia éstos dejan cierto número de candidaturas vacantes para ser ocupadas por ciudadanos externos o no afiliados al respectivo partido político. Además, como lo advierte la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la resolución que recayó en el caso Castañeda Gutman, y ahora también sucede respecto del actor, no se advierte que el requisito legal de ser postulado por un partido

político implique un obstáculo concreto y específico que signifique una restricción desproporcionada, gravosa o arbitraria a su derecho a ser votado, porque no está, además, demostrado que se le impidiera ingresar a un partido político e intentar por la vía de la democracia interna obtener la nominación y ser nominado por un partido; ser candidato externo de un partido; formar su propio partido político y competir en condiciones de igualdad o, finalmente, formar una agrupación política nacional que celebre un acuerdo de participación con un partido político.

De ahí que, se insiste, deba desestimarse el agravio esgrimido por el actor, en tanto que **no puede considerarse que la disposición legal federal que establece que la solicitud de registro de candidatos sólo la puedan presentar los partidos políticos y, por tanto, no se prevean legalmente las candidaturas independientes o no partidistas, por sí mismas, impliquen una vulneración de las normas y principios de los instrumentos internacionales de derechos humanos** vigentes en México, toda vez que no existe un derecho fundamental absoluto de todo ciudadano a ser candidato independiente.

IV. Test que demuestra el respeto al contenido esencial del derecho humano de ser votado, así como la legalidad, necesidad, idoneidad y proporcionalidad de la restricción en análisis

Esta Sala Superior concluye que el ciudadano actor no tiene derecho a ser registrado como candidato independiente al cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con lo dispuesto en el sistema jurídico mexicano, así como en atención a un test o examen que permite demostrar el respeto al contenido esencial de derecho humano de ser votado, así como la legalidad, necesidad, idoneidad y proporcionalidad de la restricción en análisis, en atención a los parámetros que fueron establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia que recayó en el caso *Castañeda Gutman*, de seis de agosto de dos mil ocho.

En efecto, la Sala Superior:

- a) Reconoce que los derechos políticos son derechos humanos de importancia fundamental y que están relacionados con otros derechos, y que propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político, como se destacó en el apartado I de esta ejecutoria;
- b) El ciudadano no sólo goza del derecho de ser votado sino que tiene las oportunidades reales para ejercerlos, puesto que existen las condiciones y mecanismos óptimos para que puedan ser ejercidos los derechos de forma óptima, respetando el principio de igualdad y no discriminación. En este sentido, no se establece en la Constitución federal o en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que para poder ser postulado como candidato a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos se deba ser afiliado o militante de un partido político nacional, como se corrobora al revisar los

requisitos de elegibilidad respectivos (artículo 82 constitucional). En este sentido, de acuerdo con la normativa partidaria, de los siete partidos políticos nacionales que tienen posibilidad de participar en las elecciones federales cuatro de ellos admiten expresamente la postulación de candidaturas externas en las que, por consecuencia, no se precisa la calidad de militantes (partidos Acción Nacional, de la Revolución Democrática, Verde Ecologista de México y Movimiento Ciudadano) y tres de ellos admiten la conformación de coaliciones, en las que implícitamente, no se requiere la condición de militante (partidos Revolucionario Institucional, Partido del Trabajo y Nueva Alianza).

Además, debe considerarse que la normativa partidaria está sujeta a un control de su regularidad en sede administrativa ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, así como es susceptible de impugnarse ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, porque atente contra lo dispuesto en la Constitución federal y los tratados internacionales, ya sea de manera abstracta o a través de sus actos de aplicación [artículos 1º, párrafos primero a tercero, y 99, fracción V, de la Constitución federal, así como 24, párrafo 1, inciso a); 30, párrafo 1; 38, párrafo 1, inciso l); 47, párrafos 1 a 4, y 118, párrafo 1, inciso k), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 79; 80, párrafo 1, inciso d) y g), y 83, párrafo 1, inciso a), fracción I, de la Ley General del

Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral]. En consecuencia, no se trata de un poder omnímodo o incontrolable de los partidos políticos nacionales porque está sujeto al control jurisdiccional de su constitucionalidad y apego al principio de legalidad (incluso, en conformidad con los tratados internacionales). El derecho exclusivo a los partidos políticos para registrar a los candidatos no es una medida discriminatoria porque no está fundada en cuestiones de origen étnico o nacional, el género, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, opinión política o de otra índole, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

A partir de que se obtiene el registro como candidato, el ciudadano, a través de los partidos políticos, ejerce dicho derecho con los derechos y obligaciones que, en un plano de igualdad, se reconocen a los demás, como ocurre con el acceso a la radio y la televisión, en condiciones de equidad, y la consecuente obligación de sujetarse al procedimiento de fiscalización; participa por medio de partido político o en coalición en el proceso electoral federal; disfruta el régimen fiscal y las franquicias postales y telegráficas; tiene representantes ante los órganos colegiados de la autoridad administrativa electoral federal y las mesas directivas de casilla; vigila la conformación y actualización del padrón electoral federal

y el listado nominal de electores; participa en las precampañas y las campañas electorales; interviene en los cómputos distritales y locales, así como en los nuevos escrutinios y cómputos, y está sujeto al régimen de infracciones y sanciones. Además, dichos aspectos han sido reconocidos por ley formal y materialmente considerada. No se limita en forma excesiva el derecho del ciudadano (de acuerdo con la Observación General número 25 del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas).

Además, está demostrado, como se ilustra en el punto I de este considerando, que el sistema electoral federal vigente en México da respuesta a las necesidades históricas, políticas, sociales y culturales del país en dicho ámbito.

No pasa desapercibido, sin embargo, para esta Sala Superior que últimamente se ha suscitado un importante debate sobre una reforma que modifique diversas variables centrales del funcionamiento del sistema político mexicano. En ese sentido, es preciso señalar que, al momento en que se resuelve el presente medio impugnativo, se encuentra en curso una reforma al artículo 35, fracción II, constitucional, para consagrar expresamente el derecho de los ciudadanos a ser candidatos independientes.

La implementación de una reforma constitucional semejante corrobora que actualmente, en el texto vigente de la Constitución federal, no existe un derecho

fundamental para ser votado como candidato independiente, sino simplemente el “derecho de ser votado”. Lo anterior es así ya que se precisa de una reforma constitucional para el establecimiento de dicho derecho fundamental con tales alcances. Además, debe tenerse en cuenta que para la vigencia de un nuevo derecho fundamental a ser votado con esas características –al lado del derecho de ser votado mediante el registro de un partido político- se prevé un régimen transitorio que otorga un plazo de un año, para que el Congreso de la Unión expida la legislación para hacer cumplir lo dispuesto en el decreto de reforma constitucional respectivo.

Asimismo, esta reforma constitucional en proceso de aprobación nuevamente muestra que dicho derecho fundamental requiere, precisamente, de una legislación ad hoc, la cual se encargará de darle configuración, instrumentación o desarrollo. No se trata únicamente de una medida que pueda ser “instrumentada o desarrollada” a través de una decisión jurisdiccional, porque de esa manera se vulneran los principios de certeza jurídica, objetividad y legalidad, menos si de esa forma se vulnera la limitación temporal que deriva de lo previsto en el artículo 105, fracción II, de la Constitución federal, en el sentido de que no es constitucionalmente dable realizar modificaciones legales fundamentales, dentro de los noventa días anteriores al inicio proceso electoral y durante el mismo.

Por otra parte, esta Sala Superior no advierte que el ciudadano por su lengua, costumbres y forma de organización enfrente serias dificultades que lo mantengan en una situación de vulnerabilidad y marginalidad para participar en la toma de decisiones públicas dentro de dicho Estado, y donde el requisito de participar políticamente a través de un partido político se traduzca en una forma de organización ajena a sus usos, costumbres y tradiciones que impida, sin alternativas, su participación en las elecciones federales precisadas. En realidad, cabe observar que el actor es un profesional del derecho.

Por lo que se refiere a la obligación de los candidatos a desarrollar sus campañas electorales sobre la base de los principios, programas y plataformas del partido político que los postule, así como a propiciar su exposición y discusión ante el electorado (artículos 222, párrafo 1, y 228, párrafo 4, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales), este órgano jurisdiccional estima que no sería suficiente para acoger los agravios esgrimidos por el actor, en virtud de que ante la eventual colisión o diferencia entre la ideología y convicciones de un ciudadano que no sea militante del partido político que lo haya postulado como candidato a un cargo de elección popular y algunos de los contenidos específicos de los principios, programas y plataforma del respectivo partido, la autoridad electoral administrativa encargada de vigilar el cumplimiento del correspondiente

código electoral deberá realizar una interpretación conforme con la Constitución y salvaguardar el derecho fundamental a la libertad de pensamiento y expresión por parte del candidato.

Lo anterior, en el entendido de que si así no lo hiciera el propio candidato tendría expedita la promoción de un juicio para la protección de su derecho político-electoral de asociación y/o ser votado, en contra del acto concreto de la autoridad electoral administrativa, mismo que sería valorado en sus méritos por este órgano jurisdiccional.

c) El requisito previsto en el artículo 218, párrafo 1, es necesario y proporcional, porque tiene finalidades legítimas en un Estado de derecho, porque se busca asegurar condiciones de equidad en el otorgamiento del financiamiento público y el acceso a los medios de comunicación, así como las limitaciones correspondientes; los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuentan y que se impongan las sanciones por el incumplimiento; los topes para el gasto de campaña y las aportaciones a los militantes; las restricciones a la propaganda política y electoral denigratoria o calumniosa, así como las sanciones respectivas; los plazos para la realización de los procesos partidistas de selección y postulación de candidatos, a fin de garantizar condiciones de igualdad, en las precampañas y las campañas electorales, entro otros aspectos;

d) Las condiciones habilitantes que se imponen en el código de la materia para ejercer los derechos político electorales, y las restricciones basadas en dichos criterios son comunes de las legislaciones electorales nacionales, como se advirtió en el apartado II de este considerando que corresponde al derecho comparado de esta sentencia.

No es una exigencia de carácter desproporcionada o irrazonable y es un requisito que las personas titulares de dichos derechos deben cumplir para ejercerlos. Se trata de una exigencia que está inserta en el diseño de un sistema que permite la elección de representantes para que conduzcan los asuntos públicos, para lo cual es necesario cumplir con un complejo número de condiciones y formalidades que es necesario cumplir para el ejercicio del derecho de votar y ser votado. Por ejemplo, a los partidos políticos se les dotó de financiamiento público y, asimismo, se sujetó su régimen económico interno a reglas concretas, por el interés que tiene la sociedad en la transparencia de la obtención y uso de los recursos de los partidos políticos. Entre dichas reglas destaca: i) El financiamiento de los propios partidos políticos y sus campañas electorales se sujetará a las reglas previstas legalmente; ii) El financiamiento público debe prevalecer sobre el de origen privado; iii) Las reglas para el otorgamiento del financiamiento público para los partidos políticos; iv) Las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y en las campañas

electorales están sujetas a un límite; v) Las aportaciones pecuniarias de los simpatizantes están sujetas a límites máximos; vi) los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y dispondrá las sanciones, así como los procedimientos para la liquidación de las obligaciones de los partidos políticos que pierdan su registro.

A los partidos políticos se les confirió el derecho al uso, en forma permanente y equitativa, de los medios de comunicación social, para hacer posible una participación equilibrada en la contienda, y lograr comunicación continua con la ciudadanía, acerca de su programa de acción, principios, ideología política, plan de gobierno, y promover la vida democrática del país, así como para formar conciencia en los problemas sociales y su posible solución.

Por ello, desde la Constitución federal (artículo 41, párrafo segundo, fracciones II, II y IV), se establece la distribución de los tiempos que corresponden al Estado en radio y televisión entre los partidos políticos; los horarios; las restricciones para la contratación o adquisición, por sí o por terceras personas; la prohibición para que las personas físicas o morales, a título propio o por cuenta de terceros, contraten propaganda en radio o televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de los partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular; las prohibiciones en materia de propaganda política o

electoral en cuanto a expresiones que denigren a las instituciones o a los propios partidos, o que calumnien a las personas; las infracciones y las sanciones, las cuales podrán incluir la orden de cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión; los plazos para la realización de los procesos partidistas de selección y postulación de candidatos a cargos de elección popular, así como las reglas para las precampañas y campañas electorales.

En la propia disposición constitucional mencionada, se prevé la necesidad de que los partidos políticos siempre tuvieran participación en la vida democrática del país, aún en el periodo existente entre dos procesos electorales, pues se les exige que además de participar en la integración de los órganos del poder público, deben realizar constantemente actividades políticas, relativas a la educación, capacitación e investigación socioeconómica y política, así como tareas editoriales.

Por ello se entiende que su función no se limita a los procesos electorales, sino que son actores preponderantes en la vida democrática del país. Para su constitución y registro, los partidos políticos deben cumplir con los siguientes requerimientos:

i) Formular una declaración de principios, y en congruencia con ellos, un programa de acción y estatutos que rijan sus actividades;

ii) Contar con cierta militancia distribuida en un determinado territorio;

iii) Notificar dicho propósito al Instituto Federal Electoral, en el plazo previsto legalmente;

iv) Informar mensualmente sobre el origen y destino de los recursos que obtenga para el desarrollo de sus actividades tendentes a la obtención del registro;

v) Celebrar asambleas en veinte entidades federativas o en doscientos distritos electorales, ante la presencia de un funcionario del Instituto, el cual certificará ciertos hechos (número mínimo de afiliados asistentes; la formación de las listas de afiliados con ciertos datos, y la no intervención de organizaciones gremiales o de otras con objeto social diferente a la de la constitución de un partido político, salvo el de agrupaciones políticas nacionales), y

vi) Celebrar una asamblea nacional constitutiva ante la presencia de un funcionario designado por el Instituto Federal Electoral que certificará ciertos hechos (asistencia de los delegados propietarios o suplentes electos en las asambleas estatales o distritales; acreditación mediante las actas correspondientes de la realización de las asambleas; comprobación de la identidad y residencia de los delegados a la asamblea nacional, mediante la credencial para votar con fotografía u otro documento fehaciente; la aprobación de los documentos básicos, y la formación de las listas de afiliados en número que satisfaga el requisito del porcentaje mínimo de afiliados).

Además, en el cumplimiento de las funciones de orden público que les fueron conferidas, los partidos

políticos deben sujetarse, entre otras, a las siguientes prescripciones:

i) Conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, con respeto a la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos;

ii) Abstenerse de recurrir a la violencia y a cualquier acto que tenga por objeto alterar el orden público, perturbar el goce de las garantías o impedir el funcionamiento regular de los órganos de gobierno;

iii) Mantener el número de afiliados que fueron necesarios para obtener su constitución y registro;

iv) Cumplir sus normas de afiliación y observar los procedimientos que señalan sus estatutos para la postulación de candidatos;

v) Mantener en funcionamiento efectivo a sus órganos estatutarios;

vi) Contar con domicilio social para sus órganos directivos;

vii) Editar, por lo menos, una publicación trimestral de divulgación, y otra semestral de carácter teórico;

viii) Sostener, por lo menos, un centro de formación política;

ix) Publicar y difundir, en los tiempos oficiales que les corresponden, de frecuencias de radio y televisión, en las estaciones de radio y canales de televisión, la

plataforma electoral que se sostendrán en la elección de que se trate;

x) Permitir la práctica de auditorías y verificaciones, así como entregar la documentación que se le requiera respecto de sus ingresos y egresos;

xi) Comunicar al instituto, los cambios de los integrantes de sus órganos directivos o de su domicilio social;

x) Aplicar el financiamiento exclusivamente para el sostenimiento de sus actividades ordinarias, para sufragar los gastos de precampaña y campaña, entre otras;

xi) Garantizar la equidad y procurar la paridad de géneros en sus órganos de dirección y en las candidaturas a cargos de elección popular, y

xii) Cumplir con las obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información.

De igual manera, los partidos políticos están sujetos a un régimen de fiscalización, sobre el origen y aplicación de sus recursos, por parte de la autoridad electoral. Al efecto, deben presentar informes anuales y de campaña, en los que se precise el origen y monto de sus ingresos, así como su empleo y aplicación, en las actividades permanentes, de educación, capacitación política e investigación socio-económica y de campaña. Asimismo, está previsto un régimen disciplinario o sancionatorio, al que están sujetos los partidos políticos, para el cumplimiento de cada una de sus obligaciones, en el que se establecen sanciones que pueden consistir en multa,

reducción o supresión de sus ministraciones de financiamiento público, la suspensión de su registro o, incluso, su cancelación;

- e) Lo anterior se trata de aspectos organizativos e institucionales en los procesos electorales, por medio de normas expedidas anteriormente y de medidas de diverso carácter para implementar los derechos y las oportunidades reconocidos en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En efecto, existen acuerdos de la autoridad administrativa por los cuales se determinan los montos del financiamiento público ordinario y para gastos de campaña, así como el otorgamiento material de dichas cantidades, en función de reglas predeterminadas, en las cuales, en ciertos supuestos, se toman en cuenta las votaciones precedentes (artículo 78 del código federal electoral); existen montos mínimos y máximos y la periodicidad de las cuotas ordinarias y extraordinarias de los afiliados y sus organizaciones, las cuales son predeterminadas por el órgano interno responsable del financiamiento de cada partido político; el diseño de los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuentan está en función de partidos políticos nacionales y de candidatos registrados mediante solicitudes de los propios partidos no de candidatos independientes (artículos 79 a 86 del ordenamiento legal señalado), así como las infracciones respectivas (artículo 342 y 344 del código invocado).

En el acceso a los medios de comunicación social, como son radio y televisión, puesto que la distribución de los tiempos es en función de la representatividad de los partidos políticos nacionales, así como los tiempos son precisos (48 minutos diarios en cada estación de radio y televisión), en mensajes (de treinta segundo, uno y dos minutos) y están pautados por el Comité de Radio y Televisión en forma cuidadosa y son destinados a los partidos políticos nacionales y las autoridades electorales, no para candidatos independientes, en forma de acuerdos precisos, y los debates son entre candidatos registrados por los partidos políticos nacionales (artículo 49 a 61, 69 y 70 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales). Además, los partidos políticos nacionales y los candidatos tienen ciertas restricciones cuya vulneración da lugar a la comisión de infracciones y la eventual aplicación de sanciones en materia de financiamiento y acceso a medios de comunicación social, lo cual es insuperable para los candidatos independientes, en virtud de un principio de reserva de ley y garantía de tipicidad, por lo cual unos (partidos políticos nacionales y sus candidatos) estarían sujetos a un marco de exigencia y otros no (candidatos independientes).

Por otra parte, los partidos políticos nacionales están sujetos, para el otorgamiento de sus derechos, a reglas que se cifran en la representatividad y en el caso de los candidatos no habría parámetros ciertos; igualmente, su proceso de constitución y registro, y la

- pérdida de su registro está sujeto a reglas que buscan asegurar una representatividad mínima, prevista legalmente y que da certeza al propio procedimiento de constitución, lo que no ocurriría en el caso de los candidatos independientes;
- f) En el ámbito federal, el Congreso de la Unión optó por un diseño que fortalece el sistema de partidos políticos para la realización de elecciones periódicas, auténticas y periódicas, a través de voto universal, libre, secreto y directo;
 - g) La medida prevista en el artículo 218, párrafo 1, del código federal electoral tiene por finalidad organizar el proceso electoral y el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público en condiciones de igualdad (tiempos, financiamiento y acceso a medios de comunicación, como se destacó) y de manera eficaz (asegurando que se cumplan los principios y reglas que rigen en la materia), es esencial para el ejercicio de los derechos de votar y a ser votado en elecciones periódicas auténticas, por sufragio universal e igual, y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
 - h) Como se puede advertir de lo razonado en la parte I de este considerando, la solicitud del registro de las candidaturas como derecho exclusivo de los partidos políticos nacionales responde a necesidades concretas como es la consolidación del sistema plural y constitucional de partidos políticos, a fin de que cumplan

con sus finalidades; la vigencia de los principios de certeza y objetividad sobre las reglas que rigen en la materia electoral; en beneficio del principio de igualdad para que todos los contendientes puedan participar en los procesos electorales bajo las mismas bases y reglas predeterminadas; se observen reglas de equidad, transparencia y control del financiamiento público, así como en el acceso a los medios de comunicación social en los tiempos del Estado; se atiende a los dos grandes problemas que enfrenta la democracia mexicana, como ocurre con el dinero, y el uso y el abuso de los medios de comunicación; la reducción del financiamiento público a través de la disminución del gasto en campañas electorales y el establecimiento de límites menores a los vigentes para el financiamiento privado para los partidos políticos; la necesidad de que los intereses ilegales o ilegítimos, a través del dinero, puedan incluir en la vida de los partidos políticos y en el curso de las campañas electorales; el impedir que los actores ajenos al proceso electoral incidan en las campañas electorales y sus resultados, a través de los medios de comunicación, y la existencia de **79'595,394**³¹ ciudadanos registrados en el listado nominal de electores que podrían ser potenciales candidatos independientes en un sistema que no posee reglas específicas, e

³¹ Al 5 de abril de 2012, de acuerdo con la página web del Instituto Federal Electoral.

- i) México optó por el establecimiento de un sistema de registro de candidatos de forma exclusiva por parte de los partidos políticos, el cual es un medio idóneo no restrictivo para regular el derecho a ser votado. Además, el ciudadano tiene mecanismos para participar en el proceso electoral federal como es el constituir un partido político; participar como candidato externo o en coalición, o bien, como candidato de una agrupación política nacional que celebre un convenio con un partido político nacional.

V. Delimitaciones válidas.

En el presente apartado se exploran cuáles son los tipos de delimitaciones que pueden establecerse legalmente respecto del derecho político-electoral bajo análisis, con el objeto de evidenciar que la atribución del legislador ordinario para delimitar el referido derecho fundamental se encuentra acotada y sujeta a las bases constitucionales y estipulaciones de los instrumentos internacionales de derechos humanos.

Como se desprende de lo que antecede, no existe un derecho político-electoral absoluto del ciudadano a ser votado sino que requiere ser regulado a través de una ley en cuanto a los requisitos, calidades, circunstancias y condiciones para ejercerlo, en el entendido de que el legislador no podrá establecer restricciones indebidas ni requisitos, calidades, circunstancias o condiciones irrazonables, injustificadas o desproporcionadas que hagan nugatorio el ejercicio del referido derecho o violen el principio de igualdad entre los ciudadanos

para acceder a los cargos públicos de elección popular, o bien, algún otro de los derechos, principios, fines o valores constitucionales. En particular, el artículo 35, fracción II, de la Constitución federal no consagra un derecho de los ciudadanos mexicanos a ser registrado como candidatos independientes, ciudadanos o no partidarios al cargo de Presidente de la República.

Es conveniente reiterar que los derechos político-electorales de votar y ser votado, lo mismo que cualquier otro derecho humano no son, en general, absolutos ni ilimitados, sino que tienen límites que deben ser determinados de manera razonable, justificada y proporcional por la autoridad competente, en correspondencia con la realidad específica en la que los referidos derechos deberán tener vigencia.

Por una parte, a ningún derecho humano se le puede dar o reconocer una extensión tan amplia que restrinja de manera injustificada o haga imposible la realización de otro derecho humano. Esto es, todos los derechos humanos, incluidos los derechos políticos, deben ser armonizados entre sí, delimitando para cada uno de ellos la extensión más amplia posible que, sin embargo, no invada indebidamente la esfera de realización de otro derecho de su misma o superior jerarquía.

Ciertamente, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos acoge el principio general del derecho relativo a que la extensión de los derechos de una persona termina donde comienza el derecho de otras personas, como se puede advertir, de manera expresa, en los artículos 5° y 6° de dicha ley fundamental, al disponer en el primero, que el ejercicio

de la libertad de trabajo sólo podrá vedarse, por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero; y en el segundo, que la manifestación de las ideas sólo puede ser objeto de inquisición judicial o administrativa, entre otros supuestos, cuando se ataquen los derechos de tercero. Además, el principio se encuentra apoyado en las más elementales reglas de la lógica y en la necesidad del orden en las cosas, porque si un derecho confluyera en los ámbitos en que dos o más personas entraran en oposición, y las dos gozaran de tutela jurídica en sus posiciones, esto equivaldría, propiamente, a que ninguna tuviera la prerrogativa.

Por otra parte, además, hay ciertos derechos fundamentales para cuya efectiva vigencia se requiere de una determinada regulación jurídica que precise para las personas sus derechos y obligaciones y que establezca los procedimientos para su ejercicio, así como a las autoridades responsables de garantizar la efectiva aplicación, tanto administrativa como jurisdiccional, del referido régimen jurídico. En este supuesto, desde luego, no cabe ubicar a los derechos humanos que son exclusivamente de libertad y cuyo ejercicio se procura con la abstención o no intervención del Estado, pero sí quedarían incluidos aquí otros derechos humanos, como por ejemplo los orientados a lograr la igualdad entre las personas, y cuya vigencia implica que el Estado intervenga estableciendo y proveyendo los medios necesarios que harán posible la referida igualdad. Es convicción universal moderna que la abstención del Estado no promueve la igualdad entre los individuos, sino la exteriorización de sus desigualdades; la igualdad no es un

punto de partida sino algo que debe construirse con medios de igualación que no restrinjan injustificadamente la libertad de los hombres.

Los derechos político-electorales de votar y ser votado son derechos de delimitación legal, porque su extensión no está determinada definitivamente por su mera enunciación en la Constitución o en los tratados internacionales, sino que requiere de ser precisada por el legislador a través de la ley. Se requiere que las leyes establezcan los límites concretos de los citados derechos fundamentales, así como las calidades y los términos y modalidades bajo los cuales serán ejercidos. En otras palabras, delimitar o poner límites a los derechos de votar y ser votado, no sólo está autorizado sino que, además, es condición indispensable para que tales derechos sean ejercidos en un régimen democrático. Lo que no está autorizado es que la referida delimitación legal incluya límites que sean injustificados, irrazonables o desproporcionados frente a los derechos, principios, fines y valores constitucionales y electorales básicos.

Para el efectivo ejercicio de los derechos a votar y ser votado, se requiere no sólo que la Constitución y los tratados internacionales los enuncien o prevean genéricamente, sino que, además, el legislador (o eventualmente el juez constitucional ante el vacío de normas legales aplicables) los delimite para posibilitar su ejercicio.

Configurar un derecho fundamental es delimitar su extensión practicable y, por lo mismo, jurídicamente exigible.

Configurar un derecho constitucional, fundamental o humano,³² es “la precisión de su contenido eficaz, una precisión que consiste, en unos casos, en el establecimiento de las instituciones u organizaciones y de los procedimientos indispensables para su ejercicio, en otros simplemente en la limitación necesaria para hacer compatible entre sí el ejercicio de los distintos derechos, o preservar otros bienes constitucionales que su ejercicio irrestricto podría amenazar”.

Así, la configuración legal de los derechos político-electoral de ser votado implica:

- a) Establecer los procedimientos a través de los cuales el derecho a ser votado será ejercido, así como estructurar y dotar de atribuciones a las instituciones o autoridades que garantizarán que tales procedimientos efectivamente estén disponibles y sean accesibles;
- b) Armonizar entre sí al referido derecho político-electoral con otros derechos políticos y a éstos con los demás derechos fundamentales, delimitando para el sufragio la extensión más amplia posible de libertad e igualdad en su ejercicio, pero sin que esto se traduzca en negar de manera injustificada, irrazonable o desproporcionada, la realización de otro derecho fundamental o principio constitucional, y
- c) Salvaguardar otros bienes, principios, fines o valores constitucionales, como podrían ser la democracia representativa, la celebración de elecciones libres y auténticas, el fortalecimiento y preservación de un sistema

³² Cfr., Rubio Llorente, Francisco, “La configuración de los derechos fundamentales en España”, en *Liber Amicorum Héctor Fix-Zamudio*, San José, Costa Rica, 1998, p. 1329.

plural de partidos políticos, así como los principios de certeza y objetividad que deben orientar la función estatal electoral.

Cabe destacar también que la configuración legal de los derechos político-electorales, la debe hacer el legislador ordinario competente (ya sea federal o local), atendiendo a la específica realidad en la que los referidos derechos políticos habrán de tener vigencia. Configurar a los derechos político-electorales de voto, es la vía para asegurar su vigencia en una determinada realidad, de tal manera que a realidades diferentes debe corresponderles una configuración diferente para los referidos derechos fundamentales, aunque en todo caso las diversas delimitaciones a estos derechos no deben privarles a éstos de su contenido esencial.

Consecuentemente, no hay razón para esperar o exigir que los diversos países que junto con México han suscrito y ratificado los tratados internacionales que consagran los derechos fundamentales políticos de voto libre e igual y de acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas, deban por este hecho tener regímenes electorales idénticos. De la misma manera que tampoco puede esperarse ni exigirse que en un país federal como México, la legislatura federal y las treinta y dos legislaturas locales deban homologar la manera como cada una de ellas configura los derechos político-electorales consignados en la Constitución federal y en los referidos tratados internacionales. Todos los regímenes jurídicos comiciales democráticos deben coincidir en el respeto del contenido esencial de los derechos político- electorales

fundamentales, pero también pueden y deben establecer para los referidos derechos los términos y modalidades diversos que, en la realidad distinta de cada país o entidad federativa, aseguren mejor la vigencia precisamente de los contenidos esenciales de los derechos político-electorales y de los otros derechos fundamentales y principios constitucionales de igual jerarquía.

Es preciso anotar que el hecho de que los derechos políticos de sufragio sean de configuración legal, de ninguna manera implica que tales derechos dejen de ser derechos constitucionales o supremos, para transformarse, en su dimensión exigible, en derechos meramente legales. Parafraseando a Krüger, habrá que decir que no es que los derechos fundamentales valgan en el ámbito de la ley, sino que más bien las leyes valen en el ámbito de los derechos fundamentales.³³ Asimismo, como apunta Manuel Aragón, “la ley juega un papel necesario, una función ‘positiva’, en los derechos fundamentales, ya que éstos, aunque gocen de eficacia directa, *ex Constitutione*, sólo adquieren su plenitud aplicativa cuando legalmente se desarrollan las condiciones de su ejercicio”.³⁴ El objetivo es que la ley no sustituya a la Constitución, y que tampoco el juez sustituya a la ley, sino que entre Constitución, ley y juez, se dé un necesario equilibrio en materia de derechos fundamentales.

Se inscriben en el sentido de lo antes anotado, las siguientes referencias.

³³ Cfr. Manuel Aragón, “Constitución y derechos fundamentales”, en *Teoría de la Constitución. Ensayos escogidos*, comp. Miguel Carbonell, México, Porrúa-UNAM, 1998, p. 227.

³⁴ *Ibidem*, p. 228.

- La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que establece (énfasis añadido):

“Los derechos y prerrogativas contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos son indisponibles, en tanto que ninguna ley o acto de autoridad puede desconocer su fuerza jurídica, porque de lo contrario, conduciría a la declaración de su inconstitucionalidad; empero, no son ilimitados, ya que la propia Carta Magna u otras fuentes jurídicas secundarias por remisión expresa o tácita de aquélla, pueden establecer modalidades en su ejercicio.”³⁵

- La sentencia de la Corte Europea de Derechos Humanos respecto a la naturaleza de los derechos consagrados en el artículo 3, “**Derecho a elecciones libres**”, del Protocolo número 1 (P 1-3) al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, del cual la Corte Europea de Derechos Humanos deriva los derechos subjetivos de participación (el “derecho al voto” y el “derecho a ser electo en la legislatura”), en los siguientes términos:

Los derechos en cuestión no son absolutos. Puesto que el artículo 3 (P 1-3) los reconoce sin enunciarlos expresamente, ya no digamos definirlos, hay un margen para establecer limitaciones que están implícitas. En sus órdenes jurídicos internos, los Estados contratantes sujetan los derechos a votar y a ser votado a condiciones que no están, en principio, precluidas bajo el artículo 3 (P 1-3). Dichos Estados tienen un amplio margen de apreciación en este ámbito, pero corresponde a la Corte determinar en última instancia si se ha cumplido con los requerimientos del protocolo número 1 (P 1). La Corte tiene que determinar a su entera satisfacción si tales condiciones no restringen los derechos en cuestión a grado tal de hacer nugatoria su esencia y privarlos de su efectividad; asimismo, ha de determinar que tales condiciones se establecen en aras de un objetivo legítimo y que los medios empleados no son desproporcionados.

³⁵ Cfr., DERECHOS Y PRERROGATIVAS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SON INDISPONIBLES PERO NO ILIMITADOS, tesis jurisprudencial número 122/2009.

- El Tribunal Constitucional de España ha establecido jurisprudencia en el sentido de que los derechos fundamentales no son absolutos, misma que recurrentemente invoca.³⁶
- Asimismo, cabe mencionar los criterios que han sustentado la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (sentencia recaída en el expediente SUP-JRC-126/2001, SUP-JRC-127/2001 y SUP-JRC-128/2001, acumulados, fallada el trece de julio de dos mil uno) y, previamente, la Sala Regional Monterrey de la Segunda Circunscripción Plurinominal del propio Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (al resolver los expedientes SM-II-JDC-011/2000, SM-II-JDC-096/2000 y SM-II-JDC-097/2000, en sesión celebrada el 8 de junio del año dos mil), en donde establecen que **los derechos político-electorales del ciudadano a votar y ser votado son derechos fundamentales de base constitucional y configuración legal.**

Por supuesto, un régimen normativo jurídico que establezca que sólo los partidos políticos pueden solicitar el registro de candidatos, puede ser contrario a la Constitución y/o a los tratados internacionales, pero no siempre, sino sólo en ciertos casos; por ejemplo, cuando establezca reglas que dificulten injustificadamente la formación de partidos políticos nuevos o el libre acceso de los ciudadanos a ellos, o cuando permita a los partidos excluir a ciudadanos individualmente determinados de

³⁶ *Vid.*, por ejemplo, STC 181/1990, DE 15.11.1990, en JC, vol. XXVIII, 474-482 (479), donde se citan varias sentencias anteriores.

la posibilidad de participar en los procesos internos de selección de candidatos. Del mismo modo, un sistema que estableciera que cualquier ciudadano pudiera registrarse como candidato pero teniendo que hacerlo individualmente y por su propio derecho, también parecería insostenible jurídicamente cuando tal libertad e igualdad absolutas, en términos formales, se tradujeran en impedimentos para formar asociaciones que permitieran a los ciudadanos más débiles igualar con los individuos más fuertes sus oportunidades de acceso al poder público. Incluso, un sistema que contemple tanto la posibilidad de que los partidos postulen candidatos como la posibilidad de que los ciudadanos sean registrados como candidatos sin partido político, puede ser también inconstitucional, por ejemplo, en el caso de que se establezcan reglas que propicien una desproporcionada e injustificada desigualdad entre los candidatos postulados por partido político y los candidatos independientes, ya sea porque a estos últimos no se les imponga la carga de registrar su ideario político y su propuesta de gobierno, o porque no estén obligados a acreditar con un determinado número de firmas de respaldo que representen a una corriente de opinión con presencia nacional, o porque no estén obligados a rendir cuentas y a permitir la fiscalización del origen y destino de sus recursos económicos, o porque no estén sujetos a las reglas que establecen determinados toques para el financiamiento privado, o por cualquier otra causa que riña con el derecho de igualdad para acceder a los cargos públicos de elección popular o las condiciones equitativas en la

contienda electoral, así como los principios de certeza y objetividad en la función estatal electoral.

En efecto, uno de los aspectos que habitualmente se imponen para armonizar el derecho de libertad y el derecho de igualdad (así como los principios de certeza y objetividad que rigen la función estatal electoral) que involucra el derecho político-electoral a ser votado, es la regulación de la postulación de candidatos, porque de aceptar como tal a cualquier ciudadano que reuniera las calidades precisadas en las leyes, y manifestara su voluntad de ser votado para un cargo de elección popular, evidentemente, podría propiciar la multiplicación de aspirantes a los cargos públicos, a tal grado de poder dar lugar a que el proceso electoral no resultara operativo, por la complicación que se generara en sus diversas etapas, si se atiende, por ejemplo, a lo siguiente:

i) Las campañas electorales, ante la intervención de gran número de ciudadanos como candidatos, en lugar de cumplir su función proselitista y de orientación, podrían llevar a la total confusión por saturación, con lo que los ciudadanos electores no adquirirían, en realidad, un conocimiento verdadero de los candidatos y sus ofertas políticas, y con esto se verían impedidos para decidir con libertad y conocimiento la inclinación de voto.

ii) La preparación de la documentación electoral se complicaría, en la medida en que se tendría que incluir en ésta a todos los ciudadanos que quisieran participar como candidatos, que podrían alcanzar números exagerados, de cientos o de miles.

iii) El ejercicio del derecho de los contendientes de vigilar los comicios, sería también difícil, porque todos los candidatos o aspirantes querrían tener a sus propios representantes en las mesas de votación, lo que entorpecería la emisión del voto y la función electoral, sobre todo si se tiene en cuenta que lo ordinario es que se les conceda derecho a voz y a formular reclamaciones ante los funcionarios de casilla.

iv) Esto mismo ocurriría, durante el cómputo de los votos.

v) La proliferación de candidatos, por la falta de reglamentación del derecho a ser votado, también tendría como consecuencia el fraccionamiento excesivo de la votación, con el riesgo de que resultara ganador un candidato con una mayoría relativa insignificante, con la consecuente falta de legitimidad ante la generalidad de los electores, que podría permear para la ingobernabilidad y dar lugar a conflictos pos-electorales.

vi) Las consecuencias del escenario expuesto consistirían en que, en aras de la mayor apertura hacia el derecho de ser votado, se afectarían derechos de terceros, concretamente, el derecho de los ciudadanos a votar en condiciones adecuadas, con libertad, certeza y seguridad, y el propio derecho a ser votado de los demás candidatos, y a la vez el desquiciamiento del sistema electoral, así como el eventual debilitamiento del sistema plural de partidos políticos.

Seguramente por esa razón, para evitar que se enfrentara el ejercicio de los derechos fundamentales mencionados, con perjuicio para ambos, y en aras de la eficacia del sistema, el constituyente delega en el legislador ordinario el establecimiento de ciertos requisitos, para dar seriedad,

seguridad y certeza a las elecciones, y a fin de que los electores puedan hacer uso, plenamente, de su derecho a votar y ser votado, evitando conflictos durante todo el proceso, con el objeto de hacer más ágil la jornada electoral, dar garantía de su validez, permitir una adecuada vigilancia, facilitar el cómputo de votos, salvaguardar el sistema plural de partidos políticos, lograr la legitimidad de los elegidos, permitir la gobernabilidad, etcétera.

Asimismo, una norma o régimen normativo jurídico que establezca que sólo los partidos puedan postular candidatos, o que el registro de los candidatos sólo lo podrán solicitar ciudadanos individuales o grupos de ciudadanos, o que establezca que tanto partidos como ciudadanos directamente pueden registrar candidatos, no es, por sí mismo, inconstitucional o contrario a los tratados internacionales vigentes en México, sino sólo en la medida en que restrinja de manera injustificada, irrazonable o desproporcionada el derecho de sufragio de los ciudadanos mexicanos.

Tal situación ocurriría, por ejemplo, si el legislador ordinario exigiera, bajo el concepto de calidades, posiciones materiales o económicas, sociales, de linaje, tenencia de títulos profesionales de altos grados de estudios universitarios, etcétera, lo cual evidentemente pugnaría con el espíritu democrático y el derecho de igualdad consagrado en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos invocados, y sería objeto de tutela por este órgano jurisdiccional a través del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, en el entendido de

que tales aspectos serían objeto de estudio una vez presentado el medio de impugnación contra un acto concreto en que se cometieran tales violaciones, mas no resulta pertinente en el presente en que sólo se combate la negativa de registro como candidato independiente a Presidente de la República al ciudadano ahora actor, por el mero hecho de que la normativa electoral federal prevea que sólo los partidos políticos pueden postular candidatos y no se contemplen las candidaturas independientes, sin que se formule agravio alguno por la supuesta conculcación del referido principio de igualdad.

Por otra parte, admitir que se otorgue un registro a un llamado candidato independiente, a pesar de que no existan prescripciones legales por las cuales se prevea la posibilidad de obtener el registro de dicha candidatura no partidaria, sí implicaría la subversión de una regla básica que está dirigida a resguardar la igualdad, porque mientras que unos ciudadanos se sujetarían a lo reglado, otros podrían optar porque se les aplicaran normas especiales que sí constituirían un privilegio y, en esa medida, un quebrantamiento del principio de igualdad, además de los riesgos de que no resulten compatibles con los otros derechos, principios, fines, bienes y valores tutelados constitucionalmente.

En suma, quien fuera postulado por un partido político en el ámbito federal para contender en la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tendría que reunir requisitos legales que, por sí mismos, no se consideran inconstitucionales ni violatorios del derecho internacional, por no advertir este órgano jurisdiccional que se traduzcan en restricciones

indebidas, injustificadas, irrazonables o desproporcionadas ni en la privación de la esencia de algún derecho, fin, principio o valor constitucional o electoral fundamental, razones por las cuales deben desestimarse los agravios esgrimidos por el ahora actor, en tanto que **no puede considerarse la inconstitucionalidad de la disposición legal federal (artículo 218, párrafo 1) que establece que corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos de elección popular. La ausencia de previsiones legislativas sobre las candidaturas independientes, por sí mismas, no implica una vulneración de las normas y principios constitucionales o de los instrumentos internacionales de derechos humanos vigentes en México, toda vez que éstos no establecen, en forma alguna, un derecho constitucional o fundamental absoluto de todo ciudadano a ser candidato independiente.**

En consecuencia, la disposición que prevé que sólo los partidos políticos pueden postular candidatos a cargos de elección popular en el ámbito federal, aunque no es el único, se estima que es un medio razonable, justificado y proporcional, que favorece en la realidad actual mexicana, la vigencia armónica de los derechos político-electorales del ciudadano, así como la salvaguarda de los demás derechos, fines, principios y valores constitucionales involucrados, por lo que debe confirmarse el acuerdo impugnado.

Dentro de su línea argumentativa, el actor sostiene, que, en congruencia con el garantismo jurídico, según el cual la

protección y tutela que otorguen los jueces debe ser efectiva, este órgano jurisdiccional debe emitir sentencia, garantizando su derecho a ser votado.

El motivo de impugnación es **infundado**, como se explica a continuación.

Si bien es cierto que es criterio reiterado de esta Sala Superior que la ausencia de normas legales que regulen un derecho constitucional de carácter fundamental no es óbice para garantizar el derecho constitucional de que se trate, como el derecho de réplica,³⁷ también lo es que este caso tiene ciertas peculiaridades que motivan que los precedentes invocados no sean aplicables al presente caso sino que es necesario distinguirlos de éste.

En efecto, este órgano jurisdiccional ha sostenido que la omisión legislativa no puede ser una justificación válida para que se impida ejercer un derecho humano, como sucede con el derecho de réplica, en virtud, entre otras, de las razones siguientes:

1. Fuentes normativas de los derechos humanos. Como se ha indicado en esta ejecutoria, de conformidad con el texto vigente del artículo 1º constitucional, modificado por el decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, en materia de derechos humanos, el ordenamiento jurídico mexicano tiene

³⁷ Conforme con los recursos de apelación resueltos por esta Sala Superior números SUP-RAP-175/2009 y SUP-RAP-451/2011, resueltos el 26 de junio de 2009 y el 23 de noviembre de 2011, respectivamente. Del primer asunto, se derivó la tesis de rubro: "DERECHO DE RÉPLICA. SE TUTELA A TRAVÉS DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR". *Compilación 1997-2010, Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Jurisprudencia, Volumen 1, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2011, pp. 978-979.

dos fuentes primigenias: (i) los derechos humanos reconocidos en la Constitución; y (ii) todos aquellos derechos humanos reconocidos en tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

2. Rango constitucional de las fuentes.³⁸ Las normas provenientes de ambas fuentes (fuente constitucional y fuente convencional) gozan de rango constitucional y, por ende, son normas supremas del ordenamiento jurídico mexicano. En el caso de que un mismo derecho fundamental esté reconocido en las dos fuentes supremas del ordenamiento jurídico -en materia de derechos humanos-, a saber, la Constitución y los tratados internacionales, la elección de la norma que será aplicable, atenderá a criterios de favorabilidad de la persona (principio *pro persona*), con arreglo al segundo párrafo del artículo 1° constitucional. Según dicho parámetro interpretativo y aplicativo, en caso de que exista una diferencia entre el alcance o la protección reconocida en las normas de estas distintas fuentes, deberá prevalecer aquélla que represente una mayor protección para la persona o que implique una menor restricción.

3. Obligación de garantizar los derechos humanos. Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y **garantizar** los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

³⁸ Véase el amparo directo 28/2010 resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Unión, el 22 de noviembre de 2011.

4. Ampliación del catálogo de derechos humanos.

Consecuentemente, el catálogo de derechos humanos no se encuentra limitado a lo prescrito en la Constitución federal, sino que también incluye a todos aquellos derechos que figuran en los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano.

5. Los derechos humanos traen aparejados deberes u obligaciones correlativas.

El derecho de rectificación o respuesta —como los derechos político-electorales—, por corresponder a la categoría de derechos humanos, impone deberes u obligaciones irrenunciables y correlativos para los servidores públicos y la autoridad (tanto del ámbito legislativo como administrativo y judicial, ya sea a través de normas jurídicas generales y abstractas o individualizadas). Estas obligaciones se traducen en el deber de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Por ello se debe prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que se establezca en la ley;

6. Derecho humano oponible tanto a terceros como a la autoridad.

El reconocimiento de los derechos humanos de carácter político electoral, además de lo destacado, se ve beneficiado por una protección jurídica genérica que tiene como objetivos, por una parte, preservar el disfrute de los derechos fundamentales frente a terceros -lo cual, cuando se trata de

personas físicas o colectivas, en la doctrina se ha denominado *Drittwirkung*- y, por la otra, establecer condiciones que hagan efectivo el disfrute de tal derecho humano o fundamental. Esta medida encuentra sustento en la normativa fundamental del sistema jurídico nacional, a través de lo dispuesto en los artículos 5, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 29, inciso a), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y se significa por cuanto a que está dirigida al resto de las personas físicas o jurídicas, imponiéndoles un deber de hacer, cuando se prescribe que ninguna de las disposiciones del Pacto Internacional o la Convención Americana precisados puede ser interpretada en el sentido de conceder derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción o desconocimiento de cualquiera de los derechos y libertades reconocidos en el Pacto y la Convención o a su limitación en mayor medida que la prevista en éstos.

7. Valor normativo de la Constitución federal. Dicho ordenamiento jurídico tiene valor normativo propio, por lo cual vincula a todos que estén comprendidos en su ámbito personal de validez (servidores públicos, autoridades, órganos del Estado y toda persona, individuo o grupo). No se trata de un ordenamiento que contenga disposiciones exclusivamente programáticas o declarativas sino que resultan obligatorias, en algunos casos de manera directa (imponiendo deberes de hacer o de no hacer) y, en otros, de manera indirecta u oblicua.

No son las leyes el único instrumento para la positivización de un derecho con la correlativa obligación de promoción, respeto, protección y garantía (eficacia), porque **en forma subsidiaria y, en defecto de una omisión**, es mediante la **tutela judicial** e, incluso, la actividad administrativa como se puede dar satisfacción o cobertura para posibilitar o asegurar el ejercicio de un derecho, en especial, en aquellos supuestos en que directamente se confiere un control de constitucionalidad (artículos 1º, párrafos primero a tercero; 128, y 133 de la Constitución federal), y

8. La omisión legislativa no impide que se ejerza un derecho humano, cuando para ello se involucren disposiciones operativas o instrumentales (las que están relacionadas con el proceso para acudir ante una instancia administrativa y, eventualmente, judicial). Al respecto debe recordarse lo que ha establecido la Sala Superior, además del precedente citado (SUP-RAP-175/2009), en las sentencias que emitió al resolver en los medios de impugnación con número de expediente SUP-RAP-17/2006 y SUP-JRC-163/2006, sobre el procedimiento especializado para la suspensión de la transmisión de propaganda electoral denigrante o calumniosa.

9. Distinción entre normas constitucionales de eficacia directa y normas de eficacia indirecta. La doctrina científica ha clasificado a las normas constitucionales, de acuerdo a su capacidad de aplicarse o no directamente ante la falta de desarrollo legislativo.

Entre otras, se ha establecido la siguiente distinción:

- **Normas constitucionales de eficacia directa** son aquellas cuya estructura es suficientemente completa para poder servir de regla en casos concretos, o que por su naturaleza y formulación, ofrecen aplicabilidad y funcionamiento inmediato y directo, sin necesidad de ser reglamentada por otra norma.

Esa clase de normas se caracterizan porque desde su entrada en vigor, producen todos sus efectos, o bien, tienen la posibilidad de producirlos, actualizando todos los efectos previstos por el legislador constituyente.

Es de advertir que la eficacia directa de la norma constitucional, no impide que sea susceptible de ulterior desarrollo, por ejemplo, que se detalle por el legislador ordinario mediante la emisión de la ley reglamentaria correspondiente.

- **Normas constitucionales de eficacia indirecta** son aquellas cuya estructura no es lo suficientemente completa, de manera que pueda servir como regla de casos concretos, por lo que para su operatividad requiere de una posterior intervención normativa por parte de las fuentes subordinadas.

La principal diferencia entre las normas de eficacia directa con las de eficacia indirecta, estriba precisamente en que éstas solo podrán producir sus consecuencias jurídicas previstas, sí y solo sí, son desarrolladas mediante la actividad posterior por parte de fuentes subordinadas, lo cual no sucede con las primeras, las cuales podrán regular situaciones jurídicas

concretas, sin que para ello sea indispensable un ulterior desarrollo.³⁹

Las consideraciones anteriores y otras (no operativas al presente caso) permitieron a esta Sala Superior establecer, en el recurso de apelación identificado con el número SUP-RAP-451/2011, la conclusión en el sentido de que la ausencia de una ley sobre el derecho de réplica que regule ese derecho fundamental vinculado con la materia electoral, no es óbice para que el Instituto Federal Electoral, como órgano del Estado mexicano, en ejercicio de sus atribuciones y en cumplimiento a las disposiciones normativas de la Constitución Federal y de los tratados internacionales suscritos por México, adopte las medidas instrumentales pertinentes.

No obstante lo anterior, como se adelantó, el presente caso individual se distingue de los precedentes antes

³⁹ Por ejemplo, el artículo 113 de la Constitución federal es una norma de eficacia indirecta, que para ser operativa, requiere de la intervención normativa de una fuente subordinada, puesto que en dicho precepto, el Poder Reformador de la Constitución Federal estableció únicamente las bases para instrumentar el procedimiento de sanciones administrativas aplicables a los servidores públicos, en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, con el fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia que deben observar, pero que para la operatividad del sistema de sanciones requiere de una norma secundaria, en tanto que, se reservó al legislador ordinario la facultad para que a través de las leyes secundarias, establezca las sanciones aplicables por las irregularidades en que incurra el servidor público, ajustándose desde luego a las bases mínimas establecidas en el mencionado artículo 113 de la Constitución Federal. A tal conclusión arribó la Segunda Sala del Alto Tribunal, en la jurisprudencia que se puede ver en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVIII, noviembre de dos mil ocho, 2008, página: 232, cuyo rubro es RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 113 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ES UNA NORMA DE EFICACIA INDIRECTA, QUE RESERVA AL LEGISLADOR ORDINARIO LA FACULTAD PARA SU REGULACIÓN E IMPOSICIÓN EN LAS LEYES SECUNDARIAS.

invocados, en atención a las consideraciones que enseguida se precisan, las cuales permitirán hacer una recapitulación de las principales conclusiones alcanzadas:

RECAPITULACIÓN:

Primera. Como se indicó, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha determinado que, más allá de ciertas y determinadas características del proceso electoral (universal, igual, secreto, que refleja la libre expresión de la voluntad popular), la Convención Americana “no establece una modalidad específica o un sistema electoral particular mediante el cual los derechos a votar y ser elegido deben ser ejercidos”.⁴⁰ La Convención se limita a establecer determinados estándares dentro de los cuales los Estados legítimamente pueden y deben regular los derechos políticos, siempre y cuando dicha reglamentación cumpla con los requisitos de legalidad, esté dirigida a cumplir con una finalidad legítima, sea necesaria y proporcional; esto es, sea **razonable** de acuerdo con los principios de la democracia representativa.

Segunda. La Corte Interamericana de Derechos Humanos estima que tanto el sistema de nominación exclusiva por partidos políticos como el que permite candidaturas independientes, en sí mismos, son compatibles con el derecho a ser votado consagrado en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

⁴⁰ *Cfr. Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos*, párr. 149.

Tercera. El tribunal interamericano consideró que no es dable valorar, en el plano abstracto, si el sistema de postulación exclusiva por partidos políticos, en sí mismo, es o no menos restrictivo que el sistema que permite las candidaturas no partidarias.

Cuarta. De lo anterior se sigue, que, en la especie, según lo determinado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al interpretar la Convención Americana sobre Derechos Humanos, dicho tratado internacional no consagra el derecho humano a ser postulado como candidato independiente, ciudadano o no partidario y, por lo tanto, al no estar consagrado directamente, a juicio de esta Sala Superior, no existiría razón alguna para poder aplicarlo preferentemente sobre el derecho reconocido en la fuente normativa constitucional, con arreglo al principio *pro persona*.

Quinta. En el ámbito universal, como lo ha señalado la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos, el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, cuya redacción es esencialmente similar a la disposición correlativa de la Convención Americana, establece parámetros amplios en lo referente a la regulación de los derechos políticos. El Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, al interpretar la citada disposición, ha dicho que “el pacto no impone ningún sistema electoral concreto” sino que todo sistema electoral vigente en un Estado “debe ser compatible con los derechos

amparados por el artículo 25 y garantizar y dar efecto a la libre expresión de la voluntad de los electores”.⁴¹

En la citada Observación, el Comité de Derechos Humanos señala que cualesquiera condiciones que se impongan al ejercicio de los derechos amparados en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos deberán basarse en criterios objetivos y razonables.

Sexta. Consecuentemente, en principio, no habría una obligación para el Estado mexicano de reconocerlo.

Séptima. Aunado a lo anterior, como se ha mostrado (*supra*, apartado **IV** del presente considerando), la medida legislativa bajo análisis (es decir, el artículo 218, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales) no constituye una restricción ilegítima para regular el derecho a ser elegido establecido en el artículo 23.1.b de la Convención Americana, al haberse corrido sobre dicha intervención legislativa un test de proporcionalidad o razonabilidad, conforme con los parámetros exigidos por la propia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (es decir, legalidad, necesidad, idoneidad y proporcionalidad), sino que constituye una **restricción permitida** en los términos del invocado artículo 23.1. b, en relación con los artículos 30 y 32 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en cuanto que se aplica conforme a leyes dictadas por razones de interés general y con

⁴¹ Cfr. *Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos*, párr. 163. Véase la Observación General Núm. 25 del Comité de Derechos Humanos.

el propósito para el cual ha sido establecida, en una sociedad democrática.

Octava. En el mismo sentido, la intervención legislativa en estudio, al establecer una limitación al derecho a ser votado, es compatible o acorde con lo dispuesto en el artículo 1º, párrafo primero, de la Constitución Federal, en cuanto dispone que en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la propia Constitución establece.

Lo anterior es así, por lo siguiente:

La propia disposición constitucional invocada da la pauta para realizar una interpretación sistemática y, por lo tanto armónica, de las normas aplicables. Por ello, el análisis del alcance del derecho a ser votado, como también estableció la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe realizarse de manera sistemática con lo previsto en el artículo 41 de la misma Constitución, porque en éste se establecen las bases fundamentales del sistema electoral federal, y de otros preceptos que inciden en el alcance de dicho precepto.

Ciertamente, de conformidad con el artículo 29 constitucional en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquel no estuviere reunido, podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la restricción o suspensión se contraiga a determinada persona, y que si la restricción o suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará de inmediato al Congreso para que las acuerde.

Igualmente, es el caso que, de conformidad con el artículo 29 constitucional, en los decretos que se expidan, no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio, entre otros, de los derechos políticos; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

No obstante, a juicio de esta Sala Superior, las mencionadas restricciones no son el único tipo de limitaciones, restricciones o modalidades autorizadas por el Poder

Constituyente Permanente en el invocado artículo 1º constitucional, particularmente, cuando, como es el caso del derecho a ser votado, la propia Constitución, en el artículo 35, fracción II, estableció una reserva de ley en favor del legislador, al disponer que son prerrogativas del ciudadano [énfasis añadido]: ***“Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley”***.

La pretendida interpretación en el sentido de que dicha disposición establece el derecho a ser votado en forma incondicional o irrestricta, o bien, el derecho a ser registrado a una candidatura independiente, ciudadana o no partidaria, entraña realizar una interpretación que pierde de vista que la Constitución Federal constituye un sistema y que, conforme al principio de interdependencia de los derechos humanos establecido en el artículo 1º constitucional, hay que tener en cuenta, mediante una visión integral, la interacción de unos derechos con otros y con otras reglas, toda vez que los principios —y los derechos están estructurados como principios— constituyen mandatos de optimización en tanto mandan lo mejor, según las posibilidades fácticas y jurídicas implicadas en el caso.

Asimismo, con pleno respeto al principio de universalidad, la norma del caso no autoriza el trato diferenciado para persona alguna.

De igual forma, es necesario dejar esclarecido que el tipo de restricciones, limitaciones o modalidades a que puede estar sujeto el derecho a ser votado no es equivalente ni se asimila a los diferentes hipótesis de suspensión de los derechos o prerrogativas de los ciudadanos establecidas en el artículo 38 constitucional, en particular la establecida en la fracción II, cuyo sentido y alcance ha sido fijado por esta Sala Superior en una interpretación garantista confirmada esencialmente por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte.

Novena. De igual forma, como se ha razonado a lo largo de la presente ejecutoria, el derecho humano de carácter político-electoral a ser votado, establecido en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal, es un **derecho fundamental de base constitucional y configuración legal**. En particular, el invocado artículo no consagra el derecho de los ciudadanos a ser registrados como candidatos independientes, ciudadanos o no partidarios al cargo de Presidente de la República.

Décima. Además, el referido derecho humano —como en general todos los derechos—, incluidos los derechos político-electorales, no es un derecho absoluto o ilimitado.

Décima primera. Como se indicó, el artículo 218, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, respeta el contenido esencial del referido derecho humano.

Décima segunda. De las razones anteriores, cabe establecer que el hecho de que el legislador ordinario federal no haya establecido las candidaturas independientes, ciudadanas o no partidarias no implica que esta Sala Superior tenga que, en forma subsidiaria y en defecto de una omisión, garantizar el ejercicio del derecho a ser postulado en forma independiente. Lo anterior es así, porque no se actualiza o es inexistente la pretendida omisión, dado que no existe un mandato u obligación del Poder Constituyente Permanente o una obligación internacional para establecerlas.

Décima tercera. Finalmente, como se indicó, es preciso señalar que, al momento en que se resuelve el presente medio impugnativo, las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de Unión han aprobado y está en proceso de votación en las entidades federativas, una reforma constitucional en la que se prevé expresamente, mediante una reforma al artículo 35, fracción II, la institución jurídico-política de los candidatos ciudadanos o independientes (que no necesitan ser postulados por un partido político).

Dicha reforma, en caso de ser aprobada por la mitad más uno de los Congresos locales, de conformidad con el artículo 135 de la Constitución Federal, entrará en vigor a partir del día siguiente a la publicación en el Diario Oficial de la Federación en términos del artículo primero transitorio.

No obstante, ello no incide en el sentido del presente asunto –por el contrario, lo confirma–, porque el artículo 105, fracción II, parte final, de la Constitución Federal, establece que durante el proceso electoral no podrá haber **modificaciones**

legales fundamentales y, en el presente caso individual, se está frente a una modificación fundamental a una ley electoral (en el caso a una norma constitucional), toda vez que, sin importar su jerarquía normativa, tendría por objeto, efecto o consecuencia producir en las bases, reglas o algún otro elemento rector del proceso electoral una alteración al marco jurídico aplicable a través de dicho proceso, pues se reconoce un derecho humano fundamental a las ciudadanas y ciudadanos.

Lo anterior, encuentra respaldo argumentativo en la tesis de jurisprudencia P./J. 87/2007 sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN “MODIFICACIONES LEGALES FUNDAMENTALES”, CONTENIDA EN LA FRACCIÓN II, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.⁴²

⁴² Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 563. Texto: “El citado precepto establece que las leyes electorales federales y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos 90 días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse y durante el mismo no podrá haber “modificaciones legales fundamentales”. Por otra parte, del procedimiento de creación de dicha norma, se advierte que la intención del Órgano Reformador al establecer tal prohibición fue que, en su caso, las normas en materia electoral pudieran impugnarse ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que ésta resolviera las contiendas antes del inicio del proceso electoral correspondiente, garantizando así el principio de certeza que debe observarse en la materia; sin embargo, la previsión contenida en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no puede considerarse como tajante, toda vez que admite la realización de reformas a las disposiciones generales en materia electoral ya sea dentro del plazo de 90 días anteriores al inicio del proceso electoral en que vayan a aplicarse o una vez iniciado éste, con la limitante de que no constituyan “modificaciones legales fundamentales”. En relación con esta

La propia propuesta de reforma establece que el Congreso de la Unión tendrá como plazo máximo un año para llevar a cabo la reforma legal de implementación, en tanto que para las legislaturas estatales ese plazo será máximo de dos años.

Esto es, que en todo caso, la institución de las candidaturas independientes no podría realizarse en el proceso electoral en curso.

De ahí que resulte indiscutible que si la reforma constitucional en curso es aprobada por el Poder Constituyente Permanente, la obligación que se fijó para el legislador debe ser desarrollada por éste, sin que exista posibilidad de que esta Sala Superior pudiera emitirla a afecto de garantizar el derecho a ser candidato independiente, en el entendido de que, como se

expresión, aunque no fue el tema medular, este Alto Tribunal en la tesis P./J. 98/2006, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIV, agosto de 2006, página 1564, se refirió a dichas modificaciones como aquellas que alteran sustancialmente disposiciones que rigen o integran el marco legal aplicable al proceso electoral; en este orden, si las citadas modificaciones legislativas no son de naturaleza trascendental para el proceso electoral, por ser de carácter accesorio o de aplicación contingente, su realización dentro del proceso electoral no producirá su invalidez o, en su caso, la inaplicación al proceso correspondiente. Ahora bien, este Tribunal Constitucional estima pertinente definir claramente el alcance de la expresión "modificaciones legales fundamentales", pues de ello dependerá la determinación sobre si la ley electoral impugnada vulnera o no el precepto citado y, por ende, su inaplicabilidad o no para el proceso que ya hubiere iniciado. Por tanto, una modificación a una ley electoral, sin importar su jerarquía normativa, será de carácter fundamental cuando tenga por objeto, efecto o consecuencia, producir en las bases, reglas o algún otro elemento rector del proceso electoral una alteración al marco jurídico aplicable a dicho proceso, a través de la cual se otorgue, modifique o elimine algún derecho u obligación de hacer, de no hacer o de dar, para cualquiera de los actores políticos, incluyendo a las autoridades electorales. Así, las modificaciones legales no serán fundamentales, aun cuando se reformen preceptos que rigen el proceso electoral, si el acto legislativo no afecta los elementos rectores señalados, de forma que repercuta en las reglas a seguir durante el proceso electoral; por consiguiente, si las modificaciones tienen como única finalidad precisar y dar claridad a los supuestos normativos correspondientes desde su aspecto formal, la reforma no tendrá el carácter mencionado." [Énfasis añadido]

ha señalado, en el marco constitucional vigente, la Constitución federal no consagra el derecho humano a ser registrado como candidato independiente, ciudadano o no partidario.

Además, no toda omisión o vacío legislativo puede superarse por el órgano jurisdiccional correspondiente.

Ello, porque si bien es cierto que ante el vacío legislativo que obstaculice la vigencia y eficacia de un derecho constitucionalmente reconocido, el tribunal respectivo debe desplegar sus esfuerzos, dentro de los límites de su jurisdicción, para tratar de integrar la norma, de manera que se logre respetar el derecho correspondiente, debe distinguirse entre omisiones superables por el órgano jurisdiccional, a través de los medios interpretativos o integradores que a su potestad jurisdiccional corresponden, y los vacíos legislativos insustituibles.

En diverso aspecto, si bien es cierto, como lo aduce el actor, que el Consejo General responsable invocó algunas tesis jurisprudenciales sustentadas por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (números P./J. 53/2009 y P./J. 59/2009), aprobadas con anterioridad a la trascendental reforma constitucional en materia de derechos humanos de dos mil once, su agravio, a la postre, resulta **inoperante**, toda vez que la autoridad responsable sustentó su determinación en otras razones jurídicas que el actor no controvierte, además de que, como se ha mostrado, el acuerdo impugnado está apegado a derecho.

De igual forma, resulta **inoperante** lo aducido por el actor en el sentido de que el Estado Mexicano incumplió lo dispuesto

en la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el *caso Castañeda Gutman*, toda vez que es una cuestión que, en su caso, no compete dilucidar a este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Por todo lo expuesto, se concluye que, a juicio de esta Sala Superior no hay razones jurídicas para inaplicar o desaplicar el artículo 218, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

D. Violación a los principios constitucionales de certeza, legalidad e imparcialidad.

En lo concerniente al agravio consistente en que se actualiza una violación a dichos principios, toda vez que el Consejo General no dio contestación, con el principio *pro persona*, de manera individual a la solicitud del ahora actor sino que decidió en bloque y de manera equivocada, es decir, por todos los solicitantes y sin individualizar las peticiones, el mismo resulta **infundado**.

Lo anterior es así, porque si la certeza se entiende como dotar de facultades expresas a las autoridades, incluidas las partidarias, de modo que todos los participantes en el proceso electoral o procedimiento selectivo conozcan previamente con claridad y seguridad las reglas a que su propia actuación y la de las autoridades electorales están sujetas, el principio de legalidad significa la garantía formal para que los ciudadanos y las autoridades electorales actúen en estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley, de tal manera que no se emitan o desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias al

margen del texto normativo; el de imparcialidad consiste en que en el ejercicio de sus funciones las autoridades electorales eviten irregularidades, desviaciones o la proclividad partidista,⁴³ esta Sala Superior no advierte en qué forma —ni el actor argumentó ni demostró mayores elementos— el que el Consejo General responsable haya procesado conjuntamente las diversas solicitudes de registro de los ciudadanos solicitantes pudo actualizar una violación a los mismos en perjuicio del actor, habida cuenta de que la normativa aplicable, en particular las reglas legales relativas al registro y requisitos, eran conocidas con antelación por los ciudadanos y los actores políticos; el acuerdo impugnado está apegado a derecho y no hay constancia probatoria alguna que acredite que el Consejo General responsable al emitir el acuerdo impugnado haya actuado irregularmente, se haya desviado de los cauces legales o favorecido alguna opción partidista.

Sobre todo debe tenerse en cuenta que la circunstancia de que la autoridad responsable, en un mismo acuerdo, hubiera dado una respuesta a las cincuenta y seis solicitudes de candidatura independiente para el cargo de Presidente de la República, tres de senadores y veinticuatro de diputados federales, no implica, por sí mismo una violación constitucional, y que se dejen de considerar las particularidades de cada una de las solicitudes, porque se trata de un análisis del sistema jurídico nacional, en especial, de su incidencia en la preceptiva

⁴³ Sirve de criterio orientador la tesis plenaria de jurisprudencia P./J. 155/2004 (con número de registro 176707) sustentada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro: “FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO”.

federal, así como las tesis y precedentes de la suprema Corte de Justicia de la Nación, y de la Corte Interamericana de derechos Humanos, para dar una respuesta puntual a la solicitud del autor. Una determinación individual en nada variaría la negativa al actor sobre su solicitud individual.

E. Dictamen erróneo de la solicitud.

Finalmente, el enjuiciante sostiene que la autoridad responsable dictaminó erróneamente su solicitud, ya que en el acuerdo primero de la resolución impugnada se declaran *“improcedentes las solicitudes de registro de candidaturas de Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos”*, en tanto que en la solicitud respectiva el actor solicitó su inclusión y registro como Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y no como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, cargo, éste último, que no existe, en los términos del artículo 80 constitucional.

El agravio es **infundado**, ya que si bien es cierto que, de conformidad con el artículo 80 de la Constitución Federal, el individuo en que se deposita el ejercicio del así llamado “Supremo Poder Ejecutivo de la Unión”⁴⁴ se denomina “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos” y el texto constitucional no usa la expresión de “Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos”, sino que utiliza indistintamente expresiones, tales como “Presidente de los

⁴⁴ A juicio de Jorge Carpizo, dicha expresión es una “reminiscencia de otras épocas en las que se acostumbró calificar de supremos a los poderes”. Carpizo, Jorga, *El presidencialismo mexicano*, 9ª. ed., México, Siglo XXI, 1989, p. 45.

Estados Unidos Mexicanos” (por ejemplo, artículo 99, fracción II, constitucional), “Presidente de la República” (por ejemplo, artículos 84, 86 y 108 constitucionales) “Presidente” (por ejemplo, artículos 81, 82, 83 y 89 constitucionales) o titular del Poder Ejecutivo (artículo 89, fracción X, constitucional), entre otros términos equivalentes, se trata de una cuestión terminológica que no importa inconstitucionalidad o ilegalidad alguna, ya que, en el contexto en que la expresión controvertida aparece, se advierte que se refiere inequívocamente al titular unitario o unipersonal del Poder Ejecutivo Federal, a que se refiere el citado artículo 80 constitucional.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

ÚNICO. Se **confirma, en la materia de la impugnación,** el acuerdo CG191/2012 del Consejo General del Instituto Federal Electoral, el cual fue aprobado en la sesión especial de veintinueve de marzo de dos mil doce.

NOTIFÍQUESE: **personalmente** al actor; **por oficio** a la autoridad responsable dado que no señaló cuenta de correo electrónico en su informe circunstanciado, con copia certificada de esta sentencia, y por **estrados** a los demás interesados.

Devuélvase los documentos que correspondan y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así lo resolvieron por **mayoría** de votos, los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto particular de los Magistrados Constancio Carrasco Daza y Pedro Esteban Penagos López, y los votos razonados de los Magistrados Flavio Galván Rivera y José Alejandro Luna Ramos, en ausencia de la Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa, ante el Secretario General de Acuerdos quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**CONSTANCIO CARRASCO
DAZA**

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

MARCO ANTONIO ZAVALA ARREDONDO

VOTO PARTICULAR QUE EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 187, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, FORMULAN LOS MAGISTRADOS CONSTANCIO CARRASCO DAZA Y PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ CON RELACIÓN A LA EJECUTORIA RELATIVA AL EXPEDIENTE SUP-JDC-494/2012.

Con el debido respeto, exponemos las razones que nos llevan a emitir voto particular con relación a la ejecutoria aprobada por los integrantes de este órgano jurisdiccional.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 99, de la Constitución Federal tiene la potestad de no aplicar, en un caso concreto, leyes electorales contrarias a este máximo ordenamiento; atribución que adquiere un matiz esencialmente distinto al que corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en control abstracto de constitucionalidad.

Es en ejercicio de la primera facultad señalada, como este órgano jurisdiccional federal actúa como tribunal constitucional, en complementariedad con las atribuciones que competen a la

Suprema Corte de Justicia de la Nación, en términos del numeral 105 de la ley suprema.

Ahora bien, en los asuntos que se analizan, se propone confirmar el Acuerdo CG 191/2012, emitido por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, mediante el cual, *declaró improcedentes las solicitudes de registro para contender como candidatos independientes al cargo de Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.*

Nuestra posición es convergente con la decisión esencial, empero, encuentra un ejercicio interpretativo diverso, para concluir que lo procedente es confirmar la determinación impugnada.

Como tema central en los asuntos materia de estudio, destaca el relacionado con la regularidad constitucional del artículo 218, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, disposición que en nuestro concepto, se aparta de una interpretación favorecedora de los derechos fundamentales en tanto contiene una limitación al derecho de voto pasivo no prevista en la Carta Magna.

El tamiz constitucional conforme al cual debe confrontarse el precepto legal, debe partir de lo previsto por el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuya reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, la cual tuvo por objeto reconocer los derechos humanos contenidos en instrumentos internacionales suscritos por nuestro país, -que ahora se ubican en la cúspide del orden jurídico nacional- y a la vez, imponer a la autoridad el deber de realizar un ejercicio de interpretación

pro persona, para favorecer una protección más amplia a fin de garantizar su pleno ejercicio.

Nuestra convicción se sustenta en una interpretación de los dispositivos de la Constitución que constituyen el marco aplicable, la cual involucra la eficacia en la protección de los derechos humanos, que permite inferir que el dispositivo legal en comento, en modo alguno encuentra consonancia con ese entorno normativo principal.

Al efecto, es preciso considerar lo siguiente:

La prerrogativa político-electoral del ciudadano de ser votado para todos los cargos de elección popular representa un verdadero derecho humano que se positiviza en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, concretamente, en su artículo 35, fracción II, que establece expresamente como derecho de todo ciudadano: *“Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley”*.

Por su parte, el artículo 38, consigna que los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden: ***I. Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36. Esta suspensión durará un año y se impondrá además de las otras penas que por el mismo hecho señale la ley; II. Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión; III. Durante la extinción de una pena corporal; IV. Por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes; V. Por estar***

prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal, y VI. Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión.

Los invocados preceptos constitucionales se enmarcan en un espectro normativo general, regulado en el artículo 41 de la propia ley suprema, que establece las bases para la renovación de los poderes legislativos y ejecutivo a través de elecciones libres, auténticas y periódicas.

En esta última norma, se reconoce el carácter de entidades de interés público a los partidos políticos, los cuales, tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo a los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

También estatuye reglas de financiamiento; regula el uso permanente de medios de comunicación social; la duración del periodo de campañas electorales; las atribuciones exclusivas de la autoridad administrativa electoral federal; la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos; y el sistema de medios de impugnación en materia electoral, entre otras previsiones.

Todas ellas, constituyen reglas esenciales previstas para la organización adecuada de los comicios, sobre la base de un sistema de partidos, lo que contribuye a preservar los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad; sin embargo, en ninguna parte de su enunciado se establece que el derecho político-electoral a ser votado deba

materializarse exclusivamente a través de los institutos políticos, esto es, que la participación política esté acotada a esos márgenes de exclusividad, interpretación a la que tampoco es dable arribar de manera implícita, en virtud de que no se advierte la existencia de algún mandamiento normativo del que se infiera el propósito de restringir el ejercicio del derecho al voto pasivo a la vía partidaria.

Ahora bien, como se sostiene por la mayoría, el derecho político-electoral del ciudadano a ser votado es un derecho humano de base constitucional y configuración legal, cuyo contenido no tiene carácter absoluto en tanto los requisitos para su ejercicio se establecen precisamente en la Constitución Federal, siendo que la forma en que debe ser efectivizado, ha de ser regulado por el legislador ordinario a través de una ley.

En particular, consideramos que en ese ejercicio de configuración, que corresponde al legislador ordinario, está vedada toda posibilidad de implementar limitaciones no previstas en el orden constitucional, puesto que ello quebrantaría el principio de reserva de ley, en perjuicio del ciudadano, además de traducirse en la vulneración de un derecho fundamental al impedir su plena realización, dejando de garantizarse un derecho reconocido en la Constitución.

De acuerdo a lo anterior, y tomando en consideración que el planteamiento de la parte actora está dirigido a explicar que la autoridad administrativa electoral trastocó su derecho a ser votado para ocupar un cargo de elección popular, es pertinente efectuar el análisis constitucional tomando en consideración el sistema de tutela de derechos humanos que orienta el artículo

1° de la Carta Magna, a partir de la reforma que ha sido precisada, y que ha significado un paradigma en la interpretación constitucional por lo que los tribunales constitucionales deben reformular sus criterios de interpretación y aplicación de las normas que establecen derechos humanos, así como de aquellos que se relacionan con éstos, más aun, cuando las condiciones políticas y sociales que imperan en un momento dado lo exigen.

A partir de la nueva concepción de los derechos humanos reconocidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, se establece que tales normas deben interpretarse favoreciendo siempre la protección más amplia.

Esta protección se logra en tanto se ordena que todas las autoridades tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, independencia, indivisibilidad y progresividad; por lo que el Estado debe prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos.

En la parte final del precepto, se precisa que su ejercicio podrá restringirse y suspenderse en los casos y bajo las condiciones que la propia Constitución establece; lo cual impide una interpretación restrictiva, ya que debe hacerse de forma armónica y expansiva, ponderando en cada caso, la prescripción de la limitación y el alcance de su regulación.

En suma, es posible afirmar que las restricciones permisibles según el ordenamiento fundamental **sólo pueden**

ser las que se consignen de manera expresa en el propio contenido de la disposición constitucional, sin que sea dable establecer restricciones de orden legal que rebasen el ámbito previsto constitucionalmente.

De acuerdo a lo anterior, la interpretación del artículo 35, fracción II, de la Constitución debe entenderse como la autorización para instrumentar racionalmente el ejercicio del derecho a ser votado a través de condiciones que permitan y posibiliten plenamente su ejercicio, sin que pueda concebirse como una remisión abierta para que el legislador ordinario establezca o imponga cualquier tipo de condición o requisito que pueda afectar la materialización de su ejercicio.

En ese sentido, y a efecto de realizar el examen constitucional debe partirse de la base de que el artículo 218, fracción I, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, dispone literalmente: *“corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular”*, lo cual hace patente que esa determinación de exclusividad es contraria al esquema constitucional explicado, porque según se expuso, la Constitución Federal en modo alguno contempla que los partidos políticos sean la única vía para acceder a los cargos de elección popular.

Al efecto, puede apreciarse que la disposición legal en comento, está dirigida a explicitar un derecho fundamental regulado en el artículo 41 Constitucional; empero, al establecer esa condición de exclusividad rebasa la norma constitucional, porque en ésta no se establece una forma particular y concreta de acceder a los cargos de elección popular, sin que tampoco sea dable inferir esa circunstancia de manera implícita.

Se advierte que el propio precepto constitucional, incluye una remisión al legislador ordinario para precisar las *calidades* que deben reunir los ciudadanos que aspiren a ocupar determinado cargo de elección popular, sin embargo, **la labor legislativa debe ser congruente o conforme con lo previsto en la Constitución, pues sería inadmisibles que a través de tales prescripciones, se hiciera nugatorio el derecho a ser votado.**

En tal virtud, esas calidades deben ser las suficientes y razonables para garantizar que los candidatos que obtengan los cargos o puestos de elección popular, puedan ejercerlas eficazmente.

En ese tenor, el concepto “calidades” previsto en la Constitución para hacer viable el derecho fundamental a ser votado, no debe tener un significado más amplio que el de aquellas *condiciones* que exige la ley fundamental, como son por ejemplo, los que se prevén en el artículo 82 de la Constitución General de la República.

Pero no puede pensarse que dentro de ese concepto, el poder revisor de la Constitución pretendió incluir las vías de acceso o los sistemas de instrumentación para objetivizar ese derecho, motivo por el cual, el legislador ordinario no puede establecer el derecho exclusivo de ser votado a través de partidos políticos.

Lo anterior, porque pugnaría con lo dispuesto en el artículo 23, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, cuyo texto es:

Artículo 23. Derechos Políticos

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

a. de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b. de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

c. de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

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

Además, la interpretación anterior, encuentra consonancia con lo que estableció la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al resolver el caso *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*, en cuyo punto número 204, precisó:

204. Finalmente, la Corte considera que ambos sistemas, uno construido sobre la base exclusivamente de partidos políticos, y otro que admite también candidaturas independientes, pueden ser **compatibles** con la Convención y, por lo tanto, la decisión de cuál sistema escoger está en las manos de la definición política que haga el Estado, de acuerdo con sus normas constitucionales. A la Corte no se le escapa que en la región existe una profunda crisis en relación con los partidos políticos, los poderes legislativos y con quienes dirigen los asuntos públicos, por lo que resulta imperioso un profundo y reflexivo debate sobre la participación y la representación política, la transparencia y el acercamiento de las instituciones a las personas, en definitiva, sobre el fortalecimiento y la

profundización de la democracia. La sociedad civil y el Estado tienen la responsabilidad, fundamental e inexcusable de llevar a cabo esta reflexión y realizar propuestas para revertir esta situación. En este sentido los Estados deben valorar de acuerdo con su desarrollo histórico y político las medidas que permitan fortalecer los derechos políticos y la democracia, y las candidaturas independientes pueden ser uno de esos mecanismos, entre muchos otros.

En esa tesitura, si bien el análisis que vertió el tribunal interamericano se dirigió a expresar que no advertía una **incompatibilidad** de ninguno de los sistemas de participación política para acceder a cargos públicos, -esto es el de partidos políticos en forma exclusiva y el que permite la posibilidad de contender a través de candidaturas ciudadanas-, lo cierto es, que también identificó y expresó diversas circunstancias de orden material que han generado cuestionamientos válidos respecto de la eficacia de la participación exclusiva a través de institutos políticos, lo cual, significa un elemento sólido para que la interpretación de este órgano jurisdiccional privilegie otras alternativas distintas a las que involucra un sistema cerrado de participación.

Ahora bien, reconocido el derecho de los actores para postularse como candidatos ciudadanos a la Presidencia de la República, conforme a lo razonado en acápites precedentes, lo conducente sería que la Sala Superior ordenara a la autoridad electoral administrativa federal, otorgara los registros correspondientes para que los accionantes estén en aptitud de participar en los comicios que se celebran para elegir, entre otros cargos, al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos;

empero, existe un obstáculo en el orden jurídico de la materia y en el momento en que se efectúa el presente pronunciamiento, que impide efectivizar tal derecho, como es el haber iniciado el proceso electoral, por lo que no es factible proceder en los términos apuntados, conclusión que encuentra sustento en las consideraciones siguientes.

El artículo 105, fracción II, inciso f), penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone:

“Artículo 105.

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

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

(...)

f)...

Las leyes electorales federal y local deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

(...)”

Debe destacarse, que en lo concerniente a la disposición anterior, en la iniciativa de reformas a la Constitución Federal de veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis, se señaló:

"...Para crear el marco adecuado que dé **plena certeza al desarrollo de los procesos electorales**, tomando en cuenta las condiciones específicas que impone su propia naturaleza, las modificaciones al artículo 105 de la Constitución que contiene esta propuesta, contemplan otros tres aspectos fundamentales: que los partidos políticos, adicionalmente a los sujetos señalados en el precepto vigente, estén legitimados ante la Suprema Corte solamente para impugnar leyes electorales; que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes a la Constitución sea la consignada en dicho artículo y **que las leyes electorales no sean susceptibles de modificaciones sustanciales una vez iniciados los procesos electorales en que vayan a aplicarse o dentro de los noventa días previos a su inicio**, de tal suerte que puedan ser impugnados por inconstitucionales, resueltas las impugnaciones por la Corte y, en su caso, corregida la anomalía por el órgano legislativo competente, antes de que inicien formalmente los procesos respectivos".

De la parte relativa de la exposición de motivos, se desprende que al incorporar la prevención contenida en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal, la intención del Poder Reformador de la Constitución,

consistió por una parte, en que no pudieran promulgarse ni publicarse leyes electorales dentro de los noventa días previos al inicio del proceso electoral y, por otra, en que una vez iniciado, las citadas normas tampoco sufrieran modificaciones fundamentales.

Como se advierte, es patente el propósito del legislador de salvaguardar el principio de certeza, rector de los comicios constitucionales, mediante el establecimiento en la Carta Magna de la prohibición de expedir normas generales que puedan trastocar las bases sobre las cuales se soportan las elecciones libres y auténticas, lo que estimó se garantiza a través de los dos aspectos descritos:

a) El imperativo de que las leyes se promulguen y publiquen, cuando menos, noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que deban aplicarse, y

b) La prohibición de que existan modificaciones legales fundamentales o sustanciales durante la secuela del proceso electoral, a efecto de mantener un cuerpo cerrado de normas, que garantice la certeza en los comicios.

Tales mandatos contribuyen al adecuado y eficaz desarrollo de los procesos electorales federales y locales, en la medida que coadyuvan a la observancia del principio de certeza, porque al margen de que los partidos políticos se inconformen con la expedición de la ley electoral atinente, el

tiempo contemplado en el precepto constitucional para la promulgación y publicación de las leyes electorales, tiene por objeto que los actores políticos y todos aquellos sujetos que intervienen o participan en la contienda electoral tengan pleno conocimiento, con la debida anticipación, de las reglas que se aplicarán en la contienda electoral; lo que por otro lado, también se dirige a asegurar que las bases sustanciales que regulan los comicios no serán objeto de modificación esencial.

En efecto, el artículo 41, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé:

“Artículo 41.

(...)

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

(...)

III... En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

(...)”

Así, la observancia del principio de certeza se traduce en que los ciudadanos, institutos políticos, autoridades electorales y, en general, todos los participantes del proceso electoral conozcan las normas electorales que rigen la contienda electoral, dotando de seguridad y transparencia al proceso con

los consecuentes beneficios que ello implica para la sociedad, principal destinatario de las normas electorales.

Por tanto, sobre la base de las premisas apuntadas, es válido concluir, que aun cuando a partir del orden constitucional los enjuiciantes tienen derecho a participar como candidatos independientes en el proceso electoral para elegir al Primer Mandatario de la Nación, la Sala Superior en pleno respeto de lo mandado en la Carta Fundamental, en esta etapa de los comicios, no encuentra viabilidad normativa para ordenar el registro de los accionantes al cargo que aspiran.

Lo anterior, porque para alcanzar ese fin tendría que emitirse, por la autoridad administrativa electoral la reglamentación que establezca la forma de su participación - base ciudadana de apoyo, financiamiento, acceso a medios de comunicación, fiscalización de los recursos, representación ante los órganos electorales, etcétera-, lo que además de ser evidente que no podría implementarse materialmente -dado el tiempo en que se efectúa el presente pronunciamiento-, puede poner en peligro el principio de certeza que rige en la materia, y al propio tiempo iría en contracorriente a lo dispuesto en el artículo 105 antes indicado, conforme al cual está prohibido por tratarse de cuestiones sustanciales de frente al proceso electoral.

Esto es así, porque la emisión de esas normas constituiría una modificación de carácter esencial en la ley electoral,

durante el proceso electoral, porque la regulación del derecho de participación política en su vertiente de voto pasivo tiene que ver con temas de carácter sustancial, en tanto incide en la forma y vía para acceder a los órganos de representación popular.

Cierto, se consideran modificaciones legales fundamentales: la modificación, alteración o regulación de cualquiera de los parámetros establecidos en el artículo 41 de la Constitución Federal, que tengan que ver con las bases y organización fundamentales de todo proceso electoral, que incluyen entre otros aspectos, la determinación de los distritos electorales uninominales, las fechas de inicio y término de dicho proceso, la organización y funcionamiento de órganos electorales, sus atribuciones y participación dentro del proceso electoral; registro de las candidaturas, y de manera particular, la postulación de candidatos.

El criterio que orienta la presente posición, no se opone a la idea que ha sostenido esta Sala Superior en el sentido de que la efectividad los derechos fundamentales no puede condicionarse por cuestiones instrumentales o de operatividad, porque en el caso, la barrera que se advierte para estimar inviable, -en el caso particular y por la temporalidad concreta en que se hace el presente pronunciamiento- el acceso a los cargos públicos mediante candidaturas ciudadanas, se funda más bien, en la imposibilidad de quebrantar el principio de

certeza como base del proceso electoral consagrado en la norma fundamental.

MAGISTRADO

MAGISTRADO

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

PEDRO ESTEBAN PENAGOS

LÓPEZ

VOTO RAZONADO QUE EMITE EL MAGISTRADO FLAVIO GALVÁN RIVERA, RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO SUP-JDC-494/2012

Toda vez que voto a favor del proyecto de la sentencia presentado por el Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar, en el cual propone confirmar el acuerdo CG191/2012 de veintinueve de marzo de dos mil doce, emitido por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el cual negó el registro de candidatos independientes a diversos cargos de elección popular, contrariamente a lo solicitado por diferentes ciudadanas y ciudadanos, respecto del procedimiento electoral federal dos mil once-dos mil doce (2011-2012), considero necesario formular **VOTO RAZONADO**, a efecto de explicar el sentido de mi voto:

Voto con el punto resolutivo en términos de las consideraciones que sustentan la sentencia dictada en el juicio

para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-612/2012 y sus acumulados, que son sustancialmente coincidentes con las consideraciones de la sentencia que ahora se dicta, las cuales solicito se tengan por reproducidas.

Por lo expuesto y fundado, emito el presente **VOTO RAZONADO**.

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA

VOTO RAZONADO QUE EMITE EL MAGISTRADO JOSÉ ALEJANDOR LUNA RAMOS, RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO RADICADO EN EL EXPEDIENTE SUP-JDC-494/2012.

Aunque estoy de acuerdo con el sentido de la sentencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano identificado citado al rubro, formulo VOTO RAZONADO atento a las consideraciones expresadas en la sentencia relativa al asunto identificado con la clave SUP-JDC-597/2012 y acumulados resuelto en esta misma sesión pública, las cuales son, en esencia, las siguientes:

Ningún derecho humano puede tener el carácter de absoluto, pues todos ellos forman parte de un solo sistema en virtud del cual todos resultan interdependientes entre sí e indivisibles respecto de la persona humana.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que ningún derecho fundamental es absoluto y en esa medida todos admiten restricciones.

Sin embargo, la regulación de dichas restricciones no puede ser arbitraria, debiendo cumplir tres requisitos: 1) debe introducirse para la consecución de un objetivo contemplado en la Constitución, 2) la restricción debe ser necesaria para la consecución del fin inicialmente propuesto y 3) debe ser proporcional respecto a la afectación que hace en otros bienes o intereses constitucionales.

Bajo este entendido, si bien la fracción II del artículo 35 constitucional reconoce el derecho de todo ciudadano a ser votado para todos los cargos de elección popular, se trata de un derecho de base constitucional y de configuración legal, dado que la disposición constitucional establece una reserva de ley.

Asimismo, el legislador ha estructurado un sistema electoral perfectamente delimitado. Y si bien es cierto que el artículo 41 de la Constitución Federal no prohíbe en forma expresa las candidaturas independientes, el texto vigente del invocado artículo, bajo una interpretación sistemática y funcional, no establece expresamente, base normativa alguna para la regulación de las mencionadas candidaturas

independientes, dado que el diseño constitucional está orientado, primordialmente, a fortalecer el sistema constitucional de partidos políticos.

Con base en este entramado constitucional, que el legislador secundario estableció el artículo 218 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Si bien es cierto que la reforma constitucional establece un nuevo sistema jurídico mexicano, también es verdad que ello no implica necesariamente, adoptando la interpretación más favorable, el reconocimiento del derecho humano a ser registrado como candidato independiente, y, consecuentemente, a mi juicio, no hay razones jurídicas que justifiquen, como pretenden los actores, la no aplicación del artículo 218, párrafo 1, toda vez que encuadra o es compatible con los parámetros de control de constitucionalidad y convencionalidad aplicables.

Ni en la interpretación constitucional ni en la convencional se encuentra un criterio que señale que la prohibición de las candidaturas independientes en un sistema electoral, *per se*, sea violatoria del derecho político a ser votado; sino que más bien existen criterios que han avalado nuestro sistema electoral de partidos políticos.

En efecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la resolución del caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos, al interpretar el alcance del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos

reconoció que la democracia representativa es determinante en todo el sistema del que la Convención forma parte, y constituye un 'principio' reafirmado por los Estados americanos en la Carta de la OEA, instrumento fundamental del Sistema Interamericano.

Según el criterio, obligatorio para el Estado Mexicano, la Convención Americana sobre Derechos Humanos no establece una modalidad específica o un sistema electoral particular mediante el cual los derechos a votar y ser elegido deben ser ejercidos, únicamente se limita a establecer determinados estándares dentro de los cuales los Estados legítimamente pueden y deben regular los derechos políticos, siempre y cuando dicha reglamentación cumpla con los requisitos de legalidad, esté dirigida a cumplir con una finalidad legítima, sea necesaria y proporcional; esto es, sea razonable de acuerdo a los principios de la democracia representativa.

De igual manera, en el Sistema Universal de Derechos Humanos, respecto al artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, al interpretar dicha norma ha reconocido que el Pacto no impone ningún sistema electoral concreto sino que todo sistema electoral vigente en un Estado debe ser compatible con los derechos amparados por el artículo 25 y garantizar y dar efecto a la libre expresión de la voluntad de los electores.

En el presente caso, ni la norma que se alega contraria a la Convención, ni otras del COFIPE establecen como requisito legal el estar afiliado o ser miembro de un partido político para que se registre una candidatura y permite que los partidos políticos soliciten el registro de candidaturas de personas no afiliadas a ellos o candidaturas externas.

Finalmente debe considerarse que el actual sistema electoral incluye ciertas prerrogativas de financiamiento público y acceso a medios de comunicación que incluso a nivel constitucional únicamente toman en cuenta a los partidos políticos.

Lo anterior, haría nugatoria la posibilidad de permitir candidaturas independientes, pues iría en contra de uno de los principios rectores de nuestro proceso electoral, el de equidad en la contienda, de tal forma que no sólo no existe una regulación secundaria que permita este tipo de candidaturas, sino que la norma constitucional, las excluye.

Se advierte de lo anterior, que los partidos políticos nacionales tienen un conjunto preciso de derechos y obligaciones que dan certeza y seguridad jurídica a los procesos electorales federales, de forma tal que no es posible jurídicamente modificarlo, a través de una decisión administrativa o jurisdiccional, porque vulneraría el principio de legalidad, así como de los de certeza y autenticidad de las elecciones.

Por los argumentos anteriormente expuestos, de una interpretación sistemática, armónica y conforme a las normas constitucionales y convencionales; buscando la protección más amplia de las personas; y con base en los principios rectores de equidad, certeza y legalidad de los procesos electorales, es mi convicción que se debe confirmar el acuerdo impugnado del Consejo General.

MAGISTRADO PRESIDENTE

JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS