

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

**EXPEDIENTES: SG-JDC-98/2013
Y SG-JDC-99/2013**

ACTORES:
CARLOS HERRERA RODRÍGUEZ
y OTROS

AUTORIDAD RESPONSABLE:
TRIBUNAL DE JUSTICIA
ELECTORAL DEL PODER
JUDICIAL DEL ESTADO DE BAJA
CALIFORNIA

MAGISTRADA:
MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO

SECRETARIO:
JUAN CARLOS MEDINA
ALVARADO

Guadalajara, Jalisco, a seis de junio de dos mil
trece.

VISTOS los autos para resolver los Juicios para la
Protección de los Derechos Político-Electorales del
Ciudadano SG-JDC-98/2013 y SG-JDC-99/2013,
promovidos por Carlos Herrera Rodríguez, Víctor
Enrique Spengler Acevedo, Jesús Beltrán Peña,
Mareni Pérez Guzmán, Silvia Cerda Cervantes,
Marisol Hernández López, Reynaldo Ramírez
Fernández, Víctor Castillo Flores, Miguel López
Tula, Omelin Morelos Blas, J. David Solis Lizarraga,
José Luis Hernández Espino, Edgar Languren
Cocolan, Belinda Dolores Prado Armenta, Alejandro
Ramírez Álvarez, Cesario Cruz Alavés, José Luis

Tello Álvarez, Alberto Sandoval Saille, Mateo Sánchez García y Horacio Chávez Peinado, quienes comparecieron por su propio derecho a fin de impugnar la sentencia dictada el veinte de mayo pasado, por el Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California al resolver el expediente RI-061/2013; y,

R E S U L T A N D O

I. Antecedentes. De lo narrado por los actores en sus escritos de demanda y de las constancias que obran en los expedientes se desprende lo siguiente:

a) El primero de febrero del año en curso dio inicio el proceso electoral dos mil trece en el Estado de Baja California.

b) El veinte siguiente, el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de dicha entidad federativa, emitió la convocatoria para participar en las elecciones ordinarias a celebrarse el próximo siete de julio, en la cual habrán de renovarse los Poderes Ejecutivo y Legislativo del referido Estado, así como los Ayuntamientos de Ensenada, Mexicali, Tijuana, Tecate y Playas de Rosarito.

c) Los actores presentaron entre el siete y veinte de abril pasados sus respectivas solicitudes de registro como candidatos independientes integrando la planilla de munícipes para contender en la elección del Ayuntamiento de Tijuana, Baja California. Siendo

aspirante a candidato Presidente Municipal de dicho Ayuntamiento, Carlos Herrera Rodríguez.

d) Posteriormente, mediante acuerdo emitido el dos de mayo, el Consejo General Electoral del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Baja California, negó a los actores su registro como candidatos independientes integrantes de la planilla a munícipes citada.

e) Ante tal determinación, los accionantes promovieron un recurso de inconformidad, mismo que fue remitido para su resolución al Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado de Baja California, y al cual le correspondió la clave de expediente RI-061/2013.

II. Acto Impugnado. El veinte de mayo siguiente, el Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado de Baja California, dictó la sentencia del Recurso de Inconformidad RI-061/2013, misma que confirmó la negativa de registro de los actores como integrantes de la planilla de candidatos independientes a munícipes, acordada por el instituto electoral local.

III. Presentación de la demanda correspondiente al expediente SG-JDC-99/2013. Contra la mencionada sentencia, a las ocho horas con treinta y cinco minutos del día veinticuatro posterior, Carlos Herrera Rodríguez presentó por su propio derecho, ante la autoridad señalada como responsable, escrito de demanda de Juicios para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano.

IV. Presentación de la demanda correspondiente al SG-JDC-98/2013. Todos los aquí accionantes, incluyendo al propio Carlos Herrera Rodríguez, a las ocho treinta y nueve horas de ese mismo día, según consta del acuse de recibo correspondiente emitido por el tribunal responsable, presentaron la demanda inicial del juicio señalado, contra la sentencia descrita en párrafos anteriores.

V. Recepción de demandas en la Sala Superior. El veinticinco de mayo pasado, los escritos de demanda fueron recibidos en la Sala Superior de este órgano jurisdiccional, quien determinó ese mismo día, remitirlos a esta Sala Regional, al estimar que la competencia para resolverlos se surte a favor de esta Sala.

VI. Turnos y radicaciones. Por acuerdos de veintiocho de mayo pasado la Magistrada Presidenta de esta Sala Regional determinó registrar los medios de impugnación con las claves SG-JDC-98/2013 y SG-JDC-99/2013 y turnarlos a la ponencia a su cargo, los cuales, mediante proveídos de treinta y uno siguiente fueron radicados para su sustanciación.

VII. Recepción de constancias, admisiones y cumplimiento al trámite. Posteriormente, mediante proveídos de tres de junio, la Magistrada Instructora acordó la recepción de diversas constancias remitidas a esta Sala Regional; asimismo, tuvo a la responsable dando cumplimiento al trámite previsto en los artículos 17 y 18 de la Ley General del Sistema de Medios de

Impugnación en Materia Electoral y admitió las demandas de los juicios ciudadanos.

VIII. Propuesta de acumulación y cierres de instrucción. Por acuerdos de cuatro posterior la Magistrada Instructora, al considerar que los presentes medios de impugnación guardan conexidad, propuso la acumulación del expediente del SG-JDC-98/2013 al diverso SG-JDC-99/2013, por ser este último el que se presentó ante la responsable en primer término; consecuentemente, al no existir diligencias pendientes por desahogar, declaró cerrada la instrucción en los mismos y se reservaron los autos para la elaboración de los proyectos de sentencia; y

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

PRIMERO. Jurisdicción y Competencia. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala correspondiente a la Primera Circunscripción Plurinominal con cabecera en la ciudad de Guadalajara, Jalisco, es competente para conocer del presente juicio, en términos de lo dispuesto por los artículos 41 párrafo segundo base VI, 94 párrafo primero y 99 párrafos primero, segundo y cuarto fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184, 185, 186 fracción III inciso c), 192 párrafo primero y 195 fracción IV inciso d) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 3 párrafos 1 y 2 inciso c), 79 párrafo 1, 80 párrafo 1 inciso f) y 83 párrafo 1 inciso b) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia

Electoral; los puntos primero y segundo del acuerdo CG268/2011, emitido por el Consejo General del Instituto Federal Electoral que establece el ámbito territorial de las cinco circunscripciones plurinominales y la entidad federativa cabecera de éstas, publicado el dos de noviembre de dos mil once en el Diario Oficial de la Federación, por el que mantiene el ámbito territorial de cada una de las cinco circunscripciones plurinominales y la capital de la entidad federativa que será cabecera de cada una de ellas.

Lo anterior, por tratarse de Juicios para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano promovidos en contra de la resolución que confirmó la negativa del registro de los actores como candidatos independientes a municipales en Tijuana, Baja California, dictada por el Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial de la mencionada entidad, ámbito territorial donde esta Sala ejerce jurisdicción.

SEGUNDO. Acumulación. Atendiendo a la propuesta de la Magistrada Instructora contenida en el auto de cuatro de junio pasado, y del examen de los escritos de demanda contenidos en los expedientes SG-JDC-98/2013 y SG-JDC-99/2013, esta Sala Regional advierte la conexidad de la causa, al impugnarse en ambos escritos precisamente el mismo acto; a saber, la sentencia dictada el veinte de mayo pasado por el Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado de

Baja California, al resolver el expediente de clave RI-061/2013.

En esas condiciones, con fundamento en los artículos 199 fracción XI de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 31 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, 86 y 87 párrafo segundo del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y 72 del Código Federal de Procedimientos Civiles, lo conducente es decretar la acumulación del Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano identificado con la clave SG-JDC-98/2013 al SG-JDC-99/2012, por ser éste el más antiguo al haberse presentado primero ante la responsable, a efecto de que sean resueltos de manera conjunta, para facilitar su pronta y congruente resolución.

TERCERO. Causales de improcedencia o sobreseimiento. Por ser cuestión de orden público y de estudio preferente, de acuerdo con lo previsto en los artículos 1 y 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se analizará en principio si en el caso bajo estudio se actualiza alguna de las causales de improcedencia o sobreseimiento contempladas en los artículos 10 y 11 del ordenamiento en cita.

Este órgano jurisdiccional estima que Carlos Herrera Rodríguez agotó el derecho a impugnar los actos que controvierte en la demanda que presentó conjuntamente con el resto de los actores el pasado

veinticuatro de mayo a las ocho horas con treinta y nueve minutos; por tanto, no puede volver a intentarlo al haberse extinguido ese derecho.

Tal causa de improcedencia deriva de la interpretación de los artículos 17, 41 base VI y 99 cuarto párrafo fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los numerales 8, 9 párrafo 3 y 10 párrafo 1 inciso b) in fine, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, así como de los principios generales del derecho denominados “preclusión por consumación” y “caducidad procesal”, susceptibles de invocarse en la materia, a la luz del precepto 2º primer párrafo de la propia ley de medios.

La interpretación de dichos preceptos conduce a estimar que el derecho de acción de los gobernados, dado para poner en movimiento la función jurisdiccional del Estado, mediante la promoción de alguno de los medios de impugnación en materia electoral, con el propósito de que se resuelva un litigio, se agota precisamente cuando se ha ejercido ante el tribunal u órgano jurisdiccional competente respectivo.

Por ello se explica que el derecho impugnativo esté sujeto al plazo de cuatro días para su ejercicio (artículo 8 citado) y que, los medios de impugnación que no se insten dentro de dicho lapso, se tornen improcedentes si se intentan de manera

extemporánea (artículo 10 párrafo 1 inciso b) de la ley).

Estas disposiciones jurídicas forman parte del sistema impugnativo electoral, por virtud del cual se dota de firmeza y definitividad a los actos y resoluciones electorales, así como a las etapas que conforman el proceso electoral (artículos 41 y 99 constitucionales citados).

Las anteriores disposiciones entrañan el reconocimiento y regulación de los principios generales de derecho relativos a la preclusión y la caducidad procesal, los cuales implican la extinción de un derecho o una potestad procesal por el transcurso del tiempo previsto en la ley sin haberse ejercido, o cuando se ha ejercido el derecho impugnativo correspondiente, o bien, cuando no se cumplen las exigencias que como condiciones previas deben satisfacerse para ejercerlo válidamente.

Tales figuras jurídicas extintivas del derecho a promover los medios de impugnación en materia electoral han sido reconocidos por este Tribunal, en diversas jurisprudencias y tesis relevantes emitidas por la Sala Superior del mismo, en las cuales ha explicado que una vez presentada una demanda, es decir, hecho valer un medio de impugnación, es inadmisibile promover uno segundo o ampliar el primero, porque al haberse ejercido tal derecho se agotó el mismo; o bien, que cuando se ha dejado de formular la impugnación en el plazo establecido para

tal efecto, no puede plantearse fuera de él, por haber caducado el derecho a impugnar.

Tales conceptos se sostienen en las tesis relevantes XVI/2001 y XXVII/2005 cuyos rubros son, respectivamente, los siguientes: “CADUCIDAD. SUS PRINCIPIOS RIGEN PARA LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN ELECTORALES” y “DERECHO A IMPUGNAR ACTOS ELECTORALES. LA RECEPCIÓN DE LA DEMANDA POR ÓRGANO OBLIGADO A INTERVIR EN EL TRÁMITE O SUSTANCIACIÓN GENERA SU EXTINCIÓN POR AGOTAMIENTO”.

Sobre estas bases, es válido concluir que la preclusión es uno de los principios que rigen el proceso jurisdiccional y se funda en el hecho de que las diversas etapas del proceso se desarrollan en forma sucesiva, mediante la clausura definitiva de cada una de ellas, impidiéndose el regreso a momentos procesales ya extinguidos y consumados, esto es, en virtud del principio de la preclusión, extinguida o consumada la oportunidad procesal para realizar un acto, éste ya no podrá ejecutarse nuevamente, aun cuando medie desistimiento respecto al primero que se haya realizado.

Tal extinción o consumación de una facultad procesal o de un derecho, resulta normalmente de tres situaciones:

a) No haber observado el orden u oportunidad dada por la ley para la realización de un acto;

- b) Haber cumplido una actividad incompatible con el ejercicio de otra; y
- c) Haber ejercido una vez, esa facultad (consumación propiamente dicha).

Todo lo hasta ahora expuesto sirve de base a la conclusión consistente en que, los medios de impugnación previstos en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral son improcedentes, entre otros supuestos, cuando precluye el derecho a promoverlos, lo cual ocurre, entre otros casos, cuando se intentan en contra de actos respecto de los cuales ya se ha promovido en una ocasión anterior alguno de los medios impugnativos de los previstos en dicho sistema, porque el derecho de acción de los justiciables se agota en el momento en que se ejerce, salvo los casos de excepción en que proceda la ampliación de la demanda por hechos nuevos o desconocidos para el impugnante.

No obsta a la preclusión o agotamiento del derecho a impugnar, el que en el primero de los juicios o recursos intentados, la sentencia que lo decida sea de fondo o inhibitoria (cuando no se decide el fondo de la pretensión, por la existencia de alguna causa de improcedencia o de sobreseimiento, por ejemplo), porque finalmente se ha ejercido el derecho de acción, el cual es autónomo al derecho sustantivo traído a juicio, y lo que se agota es el derecho a impugnar.

Ahora bien, en el caso, respecto del acto reclamado por el citado accionante en la demanda inicial del Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano SG-JDC-98/2013, consistente en la sentencia emitida el pasado veinte de mayo por el Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado de Baja California al resolver el expediente RI-061/213, el veinticuatro siguiente, a las ocho horas con treinta y cinco minutos, interpuso el mismo ciudadano ante dicho órgano jurisdiccional local, un juicio ciudadano (SG-JDC-99/2013) en los mismos términos del que presentó cinco minutos después en conjunto con todos los demás actores (SG-JDC-98/2013).

Por lo tanto, el hecho de que el Carlos Herrera Rodríguez ya había impugnado la sentencia que aquí se controvierte, mediante la demanda inicial del expediente SG-JDC-99/2013; implica que al promover él, el juicio SG-JDC-98/2013 ya había agotado su derecho a impugnarlo.

De esta suerte, como existe una primer impugnación intentada en contra de la sentencia dictada por la responsable al resolver el expediente RI-061/2013, que hace valer el mismo actor, es evidente que con ello agotó su derecho a impugnarla nuevamente y, por ende, no puede válidamente promover un ulterior juicio para ese mismo fin, pues con la simple presentación de la primer demanda que dio inicio al expediente SG-JDC-99/2013, precluyó el derecho del actor de inconformarse contra tal acto, al haberlo agotado de manera plena; por tanto, la demanda

que él intenta en el expediente SG-JDC-98/2013 resulta improcedente, debiéndose desechar la misma.

Por lo que ve al juicio SG-JDC-98/2013, excepto a la acción intentada por Carlos Herrera Rodríguez (cuyo desechamiento de determinó en los párrafos anteriores), y al SG-JDC99/2013, esta Sala considera que no se perfeccionan ninguno de los supuestos de improcedencia o sobreseimiento contemplados en la ley adjetiva, de ahí que la presente sentencia se ocupará en los siguientes apartados, de las pretensiones cuyo desechamiento no ha sido determinado.

CUARTO. Requisitos de las demandas y presupuestos procesales. De las actuaciones se advierte que se encuentran igualmente satisfechas las exigencias contempladas por los artículos 9 y 79 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por lo que ve al juicio SG-JDC-98/2013, excepto a la acción intentada por Carlos Herrera Rodríguez (cuyo desechamiento de determinó en el considerando anterior), y al SG-JDC99/2013.

Primeramente, se toma en consideración que los actores hacen valer la violación al derecho de ser votados como agravio, con lo cual se colma el requisito de procedencia que deriva de lo previsto en el artículo 79 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

a) Forma. Los presentes medios de impugnación se presentaron por escrito ante la autoridad señalada como responsable, y en estos constan los nombres y las firmas de los actores, la identificación de los actos combatidos, los hechos materia de la impugnación, y la expresión de los agravios estimados pertinentes.

b) Oportunidad. Se aprecia que la demanda se presentó dentro del término establecido por el artículo 8 de la legislación en cita, pues la resolución que se impugna es del veinte de mayo del presente año y los escritos de impugnación fueron presentados el siguiente veinticuatro, es decir, al cuarto día del acto impugnado.

c) Legitimación. El presente juicio es promovido por ciudadanos, por sí mismos, invocando presuntas violaciones a su derecho de ser votados, por lo que se tiene colmado el requisito.

d) Definitividad. Del análisis de la legislación federal y local aplicable, se advierte que en contra del acto que se reclama, no procede algún medio de impugnación que debiera agotarse antes de acudir ante este órgano jurisdiccional.

Consecuentemente, al estar colmados los requisitos de procedencia y de procedibilidad de los medios de impugnación que se resuelven en relación con la resolución reclamada, lo conducente es estudiar los conceptos de agravio expresados en los escritos de demanda.

QUINTO. Síntesis de agravios y determinación de la litis. Los motivos de disenso expresados por los actores en ambas demandas, son idénticos, por lo que su síntesis se hará conjunta, al tenor siguiente:

Se duelen los promoventes de que la responsable hubiera considerado que tenían la razón al solicitar su registro como candidatos independientes a municipales, pero que no era posible atender lo solicitado en virtud de que en el estado de Baja California no se han realizado las reformas necesarias la ley electoral local para el ejercicio del derecho a ser votados de forma independiente de los partidos políticos.

Tal consideración de la responsable, a juicio de los actores, es contraria a las reformas recientemente promulgadas a la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos respecto a las candidaturas independientes, y a establecer la obligación de toda autoridad de promover, respetar y garantizar los derechos humanos, por lo que estos deben de ser garantizados en la medida de lo posible y puedan verse expedidos en el caso que así lo requieran las necesidades sociales.

Agregan los actores que, el hecho de que la legislación estatal no se hubiera ajustado a lo que señala la Constitución Federal en materia de candidaturas independientes, no es obstáculo para que se niegue dicho registro, pues con fundamento, según refieren, en el artículo 7 de la Ley de

Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Baja California y en el principio *pro homine*, a falta de disposición en la ley electoral local se remitirá a lo señalado por la Constitución Federal, y, citando al efecto las tesis de rubro *“JUICIO DE AMPARO. ACORDE CON EL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL, PROCEDE NO OBSTANTE QUE LA LEY DE LA MATERIA AÚN NO SE HAYA AJUSTADO AL CONTENIDO DE LAS REFORMAS AL ARTÍCULO 103, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, QUE ENTRARON EN VIGOR EL CUATRO DE OCTUBRE DE DOS MIL ONCE, RELATIVAS A LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS”* y *“PRINCIPIO PRO HOMINE. SU APLICACIÓN ES OBLIGATORIA.”*

Finalmente, los actores se duelen de la indebida limitación a su derecho humano de ser votados, pues ese derecho sólo puede ser restringido por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal; por lo que, al restringírseles su derecho por una causa diferente, se viola en su perjuicio los artículos 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 21.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, citando para tales fines la tesis de rubro *“PRINCIPIO PRO PERSONE. EL CONTENIDO Y ALCANCE DE LOS DERECHOS HUMANOS DEBEN ANALIZARSE APARTIR DE AQUEL.”*

En consecuencia, la litis en el presente juicio consiste en determinar, a la luz de los agravios de los actores, si la sentencia impugnada se dictó con apego a los principios de constitucionalidad, convencionalidad o legalidad, o si por el contrario, se vulneró alguno de ellos, caso en el que se fijarán las consecuencias inherentes.

SEXTO. Estudio de fondo. Por razones de método, los motivos de agravios, dada su estrecha relación, se analizarán en forma conjunta, sin que tal circunstancia irroque perjuicio alguno a los actores, toda vez que lo sustancial es que se estudien todos y cada uno de ellos.

Sirve de apoyo a lo anterior, el criterio sustentado por la Sala Superior en la jurisprudencia 04/2000, cuyo rubro es: *AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.*¹

Como se indicó en el considerando que antecede, la pretensión de los actores consiste en que se revoque la resolución impugnada y se les permita registrarse como candidatos independientes al cargo de municipales en Tijuana, en el Estado de Baja California, para el proceso electoral dos mil trece.

De esa manera, su causa de pedir la hacen consistir, esencialmente, en que la resolución impugnada vulnera el principio de supremacía constitucional así como el nuevo modelo de control

¹ *Compilación 1997-2012, Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Jurisprudencia, Volumen 1, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2011, pp. 119-120.*

de constitucionalidad y convencionalidad para la protección de los derechos fundamentales, al confirmar la decisión de la autoridad administrativa local de negarles la posibilidad de registrarse.

En ese sentido, combaten el argumento de que la legislación estatal aún no se ha ajustado a lo que establece la Constitución Federal en materia de candidaturas independientes pues, en su concepto, la falta de disposición expresa en la ley electoral vigente, no es motivo para que la autoridad le niegue a los gobernados el ejercicio de un derecho como lo es participar bajo la modalidad de candidatura independiente, por lo que, consideran, debe privilegiarse lo establecido en el artículo 35 de la constitución federal.

En concepto de esta Sala Regional, los agravios son **infundados.**

Lo anterior, porque los actores parten de la premisa errónea de que la falta de disposición expresa en la ley electoral local, válidamente puede superarse a través de lo previsto en la constitución federal, a fin de cumplir con el principio de supremacía constitucional; empero, ello es inexacto porque fue el propio Poder Reformador de la Constitución quien encomendó al legislador ordinario que realizara las adecuaciones necesarias en las normas respectivas, concediendo para tal efecto un plazo de un año, contado a partir de su entrada en vigor.

Bajo ese contexto, si en los recursos promovidos por los ciudadanos aquí promoventes, el tribunal responsable tuvo por acreditado que aún no ha concluido el plazo mencionado, y tomó en consideración que la legislatura del Estado de Baja California no ha llevado a cabo los ajustes necesarios para regular a las candidaturas independientes, esta Sala Regional estima que actuó conforme a derecho al confirmar la negativa de registro, porque sin esa acción de la legislatura local, todavía no se puede ejercer el derecho humano a ser votado a un cargo de elección popular, en función del registro bajo esa figura, tal como se explica a continuación.

En primer término, bajo el nuevo modelo de control de constitucionalidad y convencionalidad, derivado de la reforma al artículo 1° de la Constitución Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el diez de junio de dos mil once, y acorde con lo establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el asunto varios 912/2010, el ordenamiento jurídico en su conjunto se ha constitucionalizado y, por así decir, convencionalizado en un sentido que se precisará más adelante.

El artículo 1° constitucional es del tenor siguiente:

“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.”

Del precepto constitucional transcrito es preciso destacar el principio según el cual las normas relativas a los derechos humanos se deben interpretar 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 y aplicativo, ya que constituye una norma que obliga a todos 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 persona*.

De igual forma, el Poder Revisor de la Constitución estableció que todas las autoridades -en cualquier orden de gobierno- tienen la obligación, en el ámbito de sus competencias, 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.

En ese sentido, el propio artículo 1º párrafo 1 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.

Ahora bien, como lo ha sostenido la Sala Superior de este Tribunal, la Constitución Federal tiene valor normativo propio, razón por la cual vincula a todos los sujetos normativos que estén comprendidos en su ámbito personal de validez (servidores públicos, autoridades, órganos del Estado y toda persona, individuo o grupo).²

Así, 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.

Conforme a lo anterior, las leyes no son 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 humano, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 1º, 41 fracción VI, 99 y 133 de la Constitución Federal.

Así pues, el carácter normativo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos significa que la misma tiene un carácter regulativo y, por ende, es una norma jurídica vinculante.

² Tal criterio se sostuvo al fallar el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-494/2012.

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 respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de carácter político-electoral, de conformidad con los principios anotados.

En los juicios que nos ocupan, los hoy actores reclaman precisamente la violación a sus derechos humanos de carácter político-electoral, en concreto el relativo al sufragio pasivo, pretendiendo sustentar su pretensión en lo previsto por el numeral 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los diversos artículos 25 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, y 21.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, invocando tesis jurisprudenciales aprobadas por distintos órganos del Poder Judicial de la Federación.

Así, por lo que hace al artículo 35 de nuestra Carta Magna, cabe señalarse que en virtud del decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el nueve de agosto de dos mil doce, se reformaron el párrafo primero y la fracción II de dicho precepto, para quedar como sigue:

“**Artículo 35.-** Son derechos del ciudadano:

...

II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación;”³

...

Del dispositivo transcrito se desprende que está debidamente reconocido en nuestra Ley Suprema el derecho de los ciudadanos de poder ser votados para todos los cargos de elección popular, cuando tengan las calidades que establezca la ley; asimismo, que cuentan con el derecho de solicitar ante la autoridad electoral su registro de manera independiente a los partidos políticos; siempre y cuando cumplan con los *requisitos, condiciones y términos que determine la legislación*, en el entendido de que, de conformidad con la propia norma constitucional, el derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde también a los partidos políticos.

A continuación se analizarán los distintos componentes normativos de la invocada disposición constitucional, siguiendo los parámetros que, en asuntos similares ha utilizado la Sala Superior de

³ Antes de la reforma mencionada, el artículo 35, fracción II, disponía:
“Artículo 35.- Son prerrogativas del ciudadano:

[...]

II.-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;

[...]

este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación⁴:

A. Derecho a ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley.

En primer término, en lo concerniente a la determinación constitucional del derecho de sufragio pasivo, la mencionada Sala Superior se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre el carácter de ese derecho a ser votado como un *derecho constitucional de configuración legal*.⁵

En ese sentido, el derecho al sufragio pasivo —en el contexto normativo de la Constitución General de la República y, en particular, del lenguaje constitucional— es un derecho humano reconocido a los ciudadanos de configuración legal, ya que es la propia Constitución la que prevé expresamente su desarrollo legal.

En esa línea, la Sala Superior ha manifestado que la expresión "*calidades que establezca la ley*" alude a las circunstancias, condiciones, requisitos o términos establecido por el legislador para el ejercicio de los derechos de participación política por parte de los ciudadanos, en el entendido de que esas "*calidades*" o requisitos no deben ser necesariamente "*inherentes al ser humano*", sino

⁴ Así lo hizo, cuando menos, en los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-72/2013, SUP-JDC-905/2013 y SUP-JDC-933/2013

⁵ Por ejemplo, en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-494/2012 y en la sentencia recaída en el expediente SUP-JRC-126/2001, SUP-JRC-127/2001 y SUP-JRC-128/2001.

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 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.⁶

El invocado artículo 23 de la Convención Americana es del tenor siguiente:

“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.”

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia del *Caso Castañeda Gutman*,⁷ ha destacado que el contenido del artículo 23 de la Convención Americana debe ser interpretado en su conjunto y de manera armónica, de modo que no es posible interpretarlo de manera aislada, ni tampoco es posible ignorar el resto de los

⁶ Entre otros, al resolver los expedientes SUP-JDC-3234/2012 y SUP-JDC-494/2012.

⁷ *Caso Castañeda Gutman vs. México*. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, pár. 153.

preceptos de la Convención o los principios básicos que la inspiran para interpretar dicha norma.

B. Derecho de todos los ciudadanos para solicitar el registro como candidatos de manera independiente a los partidos políticos.

En segundo término, en lo referente al derecho de todos los ciudadanos a solicitar ante la autoridad electoral su registro de manera independiente a los partidos políticos —ya sea que se considere como un derecho humano o una modalidad o vertiente del derecho humano al sufragio pasivo— la propia norma constitucional estableció que los titulares de ese derecho (es decir, todos los ciudadanos mexicanos) deberán cumplir con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación.

Lo anterior, en el entendido de que si bien es cierto que, al reformar el artículo 35 fracción II de la Constitución Federal, el Poder Reformador de la Constitución confirió al legislador ordinario una potestad de configuración legislativa relativamente amplia, al otorgarle un poder normativo para determinar los requisitos, condiciones y términos (en ese sentido puede considerarse que el legislador ordinario tiene conferido constitucionalmente un grado mayor de delegación), esa libertad de configuración legislativa no puede ser en modo alguno libérrima.

En particular, el legislador ordinario deberá respetar necesariamente el contenido esencial de ese derecho humano previsto constitucionalmente y, consecuentemente, las calidades, requisitos, condiciones y términos que se establezcan han de estar razonablemente armonizadas con otros derechos humanos y otros principios y bienes constitucionales de igual jerarquía, como el derecho de igualdad y, en particular, los principios rectores constitucionales en materia electoral previstos en los artículos 41 párrafo segundo fracción V y 116 fracción IV inciso b) de la Constitución General de la República.

En todo caso, tales calidades, requisitos, condiciones y términos deben establecerse en favor del bien común o del interés general; ya que, de proceder de otra manera, por ejemplo, estableciendo requisitos, condiciones y términos irrazonables o desproporcionados o que afecten el núcleo esencial de ese derecho humano, se haría nugatorio o inoperante el derecho humano de los ciudadanos a solicitar su registro de manera independiente a los partidos políticos para ser postulados a un cargo de elección popular.⁸

Por otra parte, en los artículos transitorios de dicha reforma constitucional, el Órgano Reformador de la Constitución estableció lo siguiente:

⁸ Por ejemplo, la Sala Superior, al fallar los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano expedientes SUP-JDC-41/2013, SUP-JDC-42/2013 y SUP-JDC-43/2013 acumulados (legislación del Estado de Zacatecas) resolvió declarar la inaplicación del artículo 18, numeral 1, fracciones II, en la porción normativa que dice "Haciéndose constar mediante fe de hechos notarial" y III, en la porción normativa que dice: "debidamente cotejada con su original por el fedatario público de la ley electoral local, al estimar que establecen requisitos que obstaculizan el acceso a ese derecho humano.

“Artículo Primero. El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo [sic] Segundo. El Congreso de la Unión deberá expedir la legislación para hacer cumplir lo dispuesto en el presente Decreto, a más tardar en un año contando [sic] a partir de la entrada en vigor del mismo.

Artículo Tercero. Los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberán realizar las adecuaciones necesarias a su legislación secundaria, derivadas del presente Decreto en un plazo no mayor a un año, contado a partir de su entrada en vigor.

Artículo Cuarto. Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente Decreto.”

(Énfasis añadido.)

En el artículo Tercero Transitorio del invocado decreto de reformas a la Constitución Federal, se estableció que los Congresos de los Estados deben realizar las adecuaciones necesarias a su legislación secundaria, derivadas del propio decreto, en un plazo no mayor a un año, contado a partir de su entrada en vigor.

Es preciso señalar que las disposiciones transitorias realizan, en principio, una función temporal o de tránsito y sirven para regular los procesos de cambio en un orden jurídico.

En la especie, el Constituyente Permanente, mediante la disposición transitoria bajo análisis, estableció un mandato al legislador ordinario para realizar las adecuaciones necesarias a su legislación secundaria, derivadas del propio decreto, sujetándolo a un plazo no mayor a un año, contado a partir de su entrada en vigor.

Es preciso señalar que la invocada disposición transitoria forma parte integral de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que las disposiciones transitorias contenidas en un decreto de reforma constitucional forman parte de la propia Norma Rectora, ya que son producto del ejercicio de la potestad conferida al Poder Reformador de la Constitución para adicionar o reformar la Ley Fundamental, según lo previsto en el artículo 135 de la propia Constitución Federal y, en su elaboración -o modificación- debe observarse el procedimiento establecido en la propia norma, razón por la cual su obligatoriedad es de idéntico valor al del propio articulado constitucional.

Sirven de respaldo a lo anterior las razones que sustentan la tesis P. XLV/2004, aprobada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: *CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES. EL PLANTEAMIENTO DE QUE UNA LEY SECUNDARIA CONTRADICE EL TEXTO DE LAS NORMAS TRANSITORIAS DE UNA REFORMA A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, CONSTITUYE UN TEMA DE ESA NATURALEZA.*⁹

Conforme con lo expuesto, si bien es cierto que el decreto en virtud del cual se reformó, entre otros, el artículo 35 fracción II constitucional, entró en vigor al día siguiente de su publicación (con arreglo al artículo Primero Transitorio), es decir, el diez de agosto de dos mil doce, también lo es que el Órgano Revisor de la Constitución otorgó tanto al

⁹ Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XX, septiembre de 2004, p. 6 (número de registro 180,682).

Congreso de la Unión como a los Congresos de los Estados y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (conforme con los artículos Segundo y Tercero transitorios), un plazo no mayor a un año a partir de la entrada en vigor de las reformas, para realizar las adecuaciones necesarias a la legislación secundaria, razón por la cual tienen hasta el diez de agosto de dos mil trece para realizarlas.

Ahora, si bien es cierto que el artículo 116 fracción IV inciso e) de la Constitución Federal establece que las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que Los partidos políticos tengan reconocido el derecho exclusivo para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, con excepción de lo dispuesto en el artículo 2° apartado A fracciones III y VII de la propia Constitución, también lo es que, bajo una interpretación sistemática y, por ende, armónica, así como funcional de la Constitución General de la República, debe entenderse que, en el ámbito estadual, los ciudadanos mexicanos tienen reconocido el derecho a competir por cargos de elección popular sin que sea necesaria la postulación por un partido político.

Lo anterior es así, de conformidad con lo establecido expresamente en el invocado artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal, dada la fuerza expansiva de los derechos humanos, incluidos los derechos político-electorales, tal como

ha sido criterio de la Sala Superior y de esta Sala Regional.

Sirve de respaldo justificatorio a lo anterior lo determinado por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 50/2012, en sesión de veintisiete de noviembre de dos mil doce, en la que, entre otros aspectos, interpretó –al analizar diversas reformas aprobadas en el estado de Durango- lo dispuesto en el artículo Tercero Transitorio del decreto de reformas a la Constitución Federal publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el nueve de agosto de dos mil trece.¹⁰

Por lo que hace a los casos que nos ocupan, si bien es cierto que los actores tienen reconocido -en el artículo 35 fracción II de la Constitución Federal- su derecho a solicitar, de manera independiente, su registro ante la autoridad electoral para postularse a un cargo de elección popular, tanto en el ámbito federal, como en los ámbitos estatal y municipal, también es verdad que, a la fecha en que se resuelven los asuntos de mérito, la legislatura del Estado de Baja California se encuentra dentro del plazo otorgado por el Poder Reformador de la Constitución a las legislaturas locales para adecuar

¹⁰De igual forma, el Tribunal Pleno abandonó la tesis jurisprudencial P./J. 59/2009, de rubro: “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”.

la legislación local, razón por la cual, en tanto no se desarrolle la referida acción legislativa, el derecho humano a ser votado a un cargo de elección popular, mediante el derecho humano a ser registrado en forma independiente a los partidos políticos, no puede ser todavía ejercido en la entidad federativa en cuestión.

Como lo determinó la autoridad responsable, si a la fecha, como es el caso, la legislatura del Estado de Baja California no ha adecuado su legislación conforme con lo establecido en el decreto de reforma constitucional publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de nueve de agosto de dos mil doce, para establecer los requisitos, condiciones y términos para ejercer el derecho atinentes a la solicitud de registro como candidatos de manera independiente a los partidos políticos, por estar dentro del plazo constitucional; en esas condiciones no se contraviene el principio de supremacía constitucional ni el derecho humano de voto pasivo, al no encontrarse reglamentada la intervención de los candidatos independientes, ciudadanos o no partidarios en los procesos electorales locales.

En ese sentido, el actuar de la responsable es ajustado a derecho.

Similar criterio adoptó la Sala Superior de este Tribunal al resolver los expedientes SUP-JDC-72/2013, SUP-JDC-905/2013 y SUP-JDC-933/2013.

Consecuentemente, ante lo infundado de los agravios hechos valer, procede confirmar, en la

materia de la impugnación, la resolución impugnada.

Por lo expuesto y fundado, se

R E S U E L V E

PRIMERO. Se acumula el Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano identificado con la clave SG-JDC-98/2013, al diverso SG-JDC-99/2013. En consecuencia, se ordena glosar copia certificada de los puntos resolutivos de la presente sentencia a los autos del juicio acumulado.

SEGUNDO. Se desecha la demanda promovida por Carlos Herrera Rodríguez en el expediente SG-JDC-98/2013.

TERCERO. Se confirma, en la materia de la impugnación, la resolución impugnada.

NOTIFÍQUESE en términos de ley, devuélvanse a la autoridad responsable las constancias correspondientes y, en su oportunidad, archívese el presente expediente y su acumulado como asuntos concluidos.

Así lo resuelven por unanimidad de votos la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso, así como los Magistrados José Antonio Abel Aguilar Sánchez y Eugenio Isidro Gerardo Partida Sánchez, integrantes de la Sala del Tribunal Electoral del Poder Judicial de

la Federación correspondiente a la Primera Circunscripción Plurinominal Electoral, con cabecera en Guadalajara, Jalisco, ante el Secretario General de Acuerdos quien autoriza y da fe. **CONSTE.**

MAGISTRADA PRESIDENTA

MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**JOSÉ ANTONIO ABEL
AGUILAR SÁNCHEZ**

**EUGENIO ISIDRO GERARDO
PARTIDA SÁNCHEZ**

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

RAMÓN CUAUHTÉMOC VEGA MORALES

El suscrito, Secretario General de Acuerdos de la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con fundamento en el artículo 204, fracción IX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en cumplimiento a las instrucciones de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso, Presidenta de este órgano jurisdiccional, CERTIFICA: que el presente folio, con número treinta y ocho forma parte de la sentencia de esta fecha, emitida por esta Sala en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano con la clave SG-JDC-99/2013 y acumulado, promovido por Carlos Herrera Rodríguez y otros. DOY FE.-----

Guadalajara, Jalisco, a seis de junio de dos mil trece.

**SG-JDC-99/2013
y su acumulado**

**RAMÓN CUAUHTÉMOC VEGA MORALES
SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**