

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

**EXPEDIENTE:** SX-JDC-1031/2012

**ACTOR:** JOSÉ LUIS GARCÍA  
REYES

**AUTORIDAD RESPONSABLE:**  
CONSEJO LOCAL DEL  
INSTITUTO FEDERAL  
ELECTORAL EN QUINTANA ROO

**MAGISTRADA PONENTE:**  
JUDITH YOLANDA MUÑOZ  
TAGLE

**SECRETARIA:** MARÍA LUISA  
RODRÍGUEZ BRAVO

Xalapa-Enríquez, Veracruz de Ignacio de la Llave,  
nueve de mayo de dos mil doce.

**VISTOS** para resolver los autos del expediente al rubro  
citado, promovido por el ciudadano José Luis García Reyes,  
contra la resolución de diez de abril del año en curso,  
dictada por el Consejo Local del Instituto Federal Electoral  
en Quintana Roo, que confirmó la decisión del 01 Consejo  
Distrital, con sede en Playa del Carmen, de declarar  
improcedente su solicitud de registro como candidato a  
diputado federal, por no haber sido postulado por algún  
partido político o coalición; y

**R E S U L T A N D O**

**1. Presentación de solicitudes de registro de  
candidaturas ante el 01 Consejo Distrital del Instituto**

**Federal Electoral en Quintana Roo.** Mediante escritos presentados el dieciséis y el veintiuno de marzo de la presente anualidad, el partido político Nueva Alianza y la coalición “Compromiso por México” respectivamente, solicitaron el registro de sus fórmulas de candidatos a diputados federales.

Las propuestas fueron las siguientes:

Fórmula		Partido Político
<b>Propietario</b>	Gabriela Andrea Barquet Juárez	
<b>Suplente</b>	María Magdalena Priego Gómez	
<b>Propietario</b>	Eduardo Román Quian Alcocer	
<b>Suplente</b>	Martín de la Cruz Gómez	

**2. Solicitud de registro presentada por el actor.** El veintidós de marzo de dos mil doce, el ciudadano José Luis García Reyes, solicitó su registro como candidato independiente al cargo de diputado federal.

**3. Negativa de registro.** El veintinueve de marzo del año en curso, el 01 Consejo Distrital en Quintana Roo, emitió el acuerdo A12/QROO/CD01/29-03-12, por el que se declaró la procedencia de los registros solicitados por el partido Nueva Alianza y la coalición “Compromiso por México”; así como la improcedencia de la candidatura solicitada por el actor, en virtud de que no fue postulado por algún partido político o coalición.

**4. Recurso de revisión.** Inconforme con lo anterior, el treinta de marzo siguiente, el actor promovió recurso de

revisión ante el Consejo Local del Instituto Federal Electoral en la citada entidad federativa.

La autoridad electoral lo radicó con la clave RSCL/QROO/013/2012.

**5. Resolución.** El diez de abril inmediato, el órgano colegiado emitió la resolución R09/QROO/CL/10-04-12, en la que declaró infundados los agravios y en consecuencia, confirmó el acuerdo del 01 Consejo Distrital por el que se declaró la procedencia de las candidaturas de mayoría al cargo de diputados federales registradas por Nueva Alianza y la coalición “Compromiso por México”.

En la misma fecha se notificó por estrados al actor.

**II. Recurso de apelación.** El catorce de abril del año en curso, el actor promovió recurso de apelación para controvertir la decisión del Consejo Local.

**1. Recepción.** Previo trámite de ley, el Secretario de dicho órgano remitió a esta Sala la demanda, el informe circunstanciado y demás constancias que se estimaron necesarias para resolver. El legajo de mérito se recibió en la Oficialía de Partes el veinte de abril del año que transcurre.

**2. Turno.** En la misma fecha, la Magistrada Presidente ordenó la integración del expediente, su registro en el libro de gobierno con la clave **SX-RAP-17/2012** y turnarlo a la ponencia a su cargo para los efectos previstos en el artículo 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**3. Ampliación de demanda.** El veinticinco de abril siguiente, se recibió en la Oficialía de Partes, un escrito signado por el actor, en el que expresó diversos argumentos complementarios a su demanda.

**4. Cambio de vía.** Mediante acuerdo de la misma fecha (veinticinco de abril del año en curso), el Pleno de este órgano colegiado determinó que la vía idónea para atender los planteamientos del demandante era el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, por lo que se decretó la improcedencia del recurso de apelación y se recondujo la demanda al juicio de mérito.

**III. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.** En cumplimiento a lo determinado por el Pleno, la Magistrada Presidente ordenó la integración del expediente **SX-JDC-1031/2012** con las constancias originales que formaron el expediente SX-RAP-17/2012 y lo turnó a la ponencia a su cargo para los efectos correspondientes.

El mandato se ejecutó mediante oficio TEPJF/SRX/SGA-1309/2012, de veinticinco de abril, signado por el Secretario General de Acuerdos. En el momento procesal oportuno se declaró cerrada la instrucción, con lo que los autos quedaron en estado para dictar sentencia.

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

**PRIMERO. Jurisdicción y competencia.** Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 41, párrafo segundo, fracción VI y 99, párrafo 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 b), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 79, 80, párrafo 1, inciso f) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Regional correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal Federal es competente para conocer y resolver este medio de impugnación.

Lo anterior porque de acuerdo a los citados preceptos, las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación están facultadas para decidir, en el ámbito territorial que les corresponde, los conflictos que se susciten con motivo de presuntas violaciones al derecho político-electoral de ser votado, cuando dicha prerrogativa se ejerza en el ámbito de las elecciones federales de diputados y senadores por el principio de mayoría relativa; o bien, de elecciones locales en las que se renueve a los integrantes de las Legislaturas así como de los Ayuntamientos.

En el caso, la materia del juicio se relaciona con la negativa de la autoridad electoral federal de registrar al actor como candidato a un cargo de elección popular, en particular de diputado por el 01 distrito electoral en Quintana Roo; de ahí que se actualicen los supuestos materiales contenidos en las normas de referencia por el derecho cuya tutela se solicita (ser votado), el tipo de elección al que se refiere (diputado federal), el principio electoral que la rige (mayoría relativa); la demarcación y la entidad federativa de que se trata (distrito 01 en Quintana Roo).

**SEGUNDO. Ampliación de demanda.** El veinticinco de abril del año en curso, el actor presentó escrito ante esta Sala, en el que complementa los argumentos expuestos en el escrito inicial; solicita que se ordene al Instituto Federal Electoral su inclusión en la boleta electoral y reitera su solicitud de que le sea entregado financiamiento público para competir en condiciones de equidad con los candidatos propuestos por los partidos políticos.

Este órgano colegiado considera que no ha lugar a admitir el escrito de referencia, ya de que su contenido, no se desprenden hechos nuevos o previamente desconocidos por el peticionario, que estén íntimamente relacionados con su pretensión; por el contrario, el demandante insiste en sus consideraciones respecto al derecho que estima violado y la interpretación que estima debe dársele a los instrumentos internacionales que lo protegen; además, invoca lo resuelto por la Sala Superior en el expediente SUP-JDC-4880/2011, en el que determinó que tratándose de derechos humanos, debe privilegiarse la interpretación más amplia.

De lo anterior, no se desprende algún hecho o documento desconocido por esta Sala que sea favorable al actor y que por tanto, amerite declarar procedente la ampliación, como lo exige la jurisprudencia 18/2008 de rubro **“AMPLIACIÓN DE DEMANDA. ES ADMISIBLE CUANDO SE SUSTENTA EN HECHOS SUPERVENIENTES O DESCONOCIDOS PREVIAMENTE POR EL ACTOR”**<sup>1</sup>; de ahí que su petición no pueda prosperar al no aportar elementos sustanciales para la causa.

---

<sup>1</sup> Consultable en la página electrónica de este Tribunal, ubicada en <http://portal.te.gob.mx>

**TERCERO. Precisión del acto reclamado.** Del escrito de demanda se advierte que el actor endereza su impugnación contra dos resoluciones: la emitida el diez de abril del año en curso por el Consejo Local y la dictada el veintinueve de marzo de la misma anualidad, por el 01 Consejo Distrital, ambos del Instituto Federal Electoral en Quintana Roo; por lo que para emitir una decisión se requiere precisar cuál de ellos es el que afecta la esfera jurídica del actor.

La fracción IV del artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece diversos requisitos para la procedencia de los medios de impugnación en materia electoral; entre ellos, que el acto que se pretenda impugnar sea definitivo y firme. Si bien en principio la norma constitucional se refiere al Juicio de Revisión Constitucional Electoral, la jurisprudencia 37/2002<sup>2</sup> emitida por la Sala Superior de este Tribunal ha determinado que esas condiciones de procedibilidad son aplicables a todos los medios de impugnación.

Las calidades de definitividad y firmeza sólo se obtienen cuando las leyes procesales no prevén un medio de defensa que sea apto para que el afectado obtenga la revocación o modificación del acto u omisión que afecte negativamente sus prerrogativas; o bien cuando existiendo esa vía ordinaria, el ciudadano la agote sin obtener la plena satisfacción de sus pretensiones.

---

<sup>2</sup> El rubro de la jurisprudencia en comento es el siguiente: **“MEDIOS DE IMPUGNACIÓN ELECTORALES. LAS CONDICIONES DE PROCEDIBILIDAD ESTABLECIDAS EN LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 99 CONSTITUCIONAL SON GENERALES”**. Consultable en la página electrónica de este Tribunal <http://portal.te.gob.mx>

Dada la importancia de los derechos políticos por su innegable esencia de derechos fundamentales reconocidos y protegidos tanto en el derecho internacional como en el ámbito doméstico, el Constituyente Permanente y Revisor estableció un diseño normativo que dota de definitividad y firmeza los actos que lesionen este tipo de derechos y permite a los afectados acceder de manera casi inmediata a la jurisdicción federal a través del juicio ciudadano, con la única salvedad de aquellos casos en que la posible transgresión al derecho provenga de un partido político y se trate de un militante, ya que en esa situación, por regla general, el afectado deberá acudir en primer término a la instancia interna de solución de conflictos.

En circunstancias extraordinarias que justifiquen el salto de esa vía y en cualquier otro caso en que se requiera el amparo a alguno de los derechos político-electorales de votar, ser votado, asociación con fines políticos, libre afiliación a los partidos políticos así como cualquier otra de las prerrogativas reservadas a los ciudadanos y reconocidas en la Constitución, es procedente el ejercicio de la acción directamente ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, órgano jurisdiccional especializado que resolverá en única instancia por conducto de alguna de sus Salas. Así se deduce de los artículos 99, fracción V de la Norma Fundamental, 186, fracción III, inciso c) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 79 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En la especie, se advierte que el acto definitivo y firme que debe analizarse es la negativa del 01 Consejo Distrital

del Instituto Federal Electoral en Quintana Roo para registrar la candidatura del actor, y no así la ratificación emitida por el órgano local.

Lo anterior, porque si bien el demandante agotó el recurso administrativo de revisión y la autoridad responsable atendió a que el medio era promovido por parte legítima porque advirtió su interés en obtener la revocación del acto reclamado; que se presentó dentro de la etapa de preparación de las elecciones y que provenía de un órgano distrital, lo cierto es que esa vía no resultaba apta para la protección del derecho a ser votado; de ahí que ni el medio fue idóneo, ni la autoridad que lo resolvió es competente para decidir cuestiones que puedan afectar derechos político-electorales.

En efecto, en cuanto a la idoneidad del medio se tiene que el recurso de revisión no es adecuado para asuntos como el que nos ocupa por su naturaleza ordinaria, administrativa, vertical e intermedia<sup>3</sup>, que implican el pronunciamiento del superior jerárquico que emitió el acto que se considera lesivo, el cual no es definitivo porque contra tal decisión será procedente el recurso de apelación, ante el Tribunal Electoral.

Otro aspecto por el que el recurso resulta impropio es por la naturaleza de los actos que son susceptibles de revisión, ya que si bien la norma parece diseñada para cuestionar **todos** los actos y resoluciones emitidos por los órganos colegiados locales y distritales del Instituto Federal

---

<sup>3</sup> Véase García Álvarez Yolli, "*Recurso de Revisión*" en "Estudio teórico-práctico del sistema de medios de impugnación en materia electoral". Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, segunda edición, México, 1999, página setenta y ocho.

Electoral y por su Secretario Ejecutivo, ello debe entenderse “*salvo disposición en contrario*”.

Esa regla podría encontrarse en una disposición expresa que establezca la improcedencia como ocurre con los actos provenientes de los órganos de vigilancia<sup>4</sup>, o bien, del principio de especialidad que caracteriza al sistema de medios de impugnación en materia electoral, pues una intelección distinta provocaría incongruencia en el sistema al permitirse dos vías contra actos de esencia idéntica y desnaturalizaría el juicio ciudadano.

El último inconveniente se deriva de las reglas de sustanciación del recurso, las cuales prevén plazos que pueden resultar fatales para la salvaguarda de las prerrogativas ciudadanas, pues del numeral 37 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral se advierte que el secretario del órgano puede formular el proyecto y someterlo a la consideración del órgano en un plazo no mayor de ocho días existiendo la posibilidad de que sea retirado y resuelto en cuatro días más.

La experiencia demuestra que aun cuando ese plazo es breve, la salvaguarda de los derechos político-electorales exige acciones inmediatas menores a esos términos.

Ahora bien, en cuanto a la competencia, el artículo 141<sup>5</sup> del Código Federal de Instituciones y Procedimientos

---

<sup>4</sup> Artículo 35, párrafo 1 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

<sup>5</sup> La disposición es la siguiente: “**Artículo 141:** 1.Los consejos locales dentro del ámbito de su competencia, tienen las siguientes atribuciones:

a) Vigilar la observancia de este Código y los acuerdos y resoluciones de las autoridades electorales;

Electoral establece las atribuciones de los Consejos Locales del Instituto Federal Electoral entre las que no se encuentra la de resolver las controversias en las que estén en juego derechos político-electorales.

En esas condiciones, aun cuando el Consejo Local hubiera tenido la recta intención de apegarse a la cadena impugnativa que se estaba instando ante él y al marco legal de sus atribuciones, debió atender al contenido objetivo de la impugnación; esto es que se trataba de dilucidar la vulneración a un derecho político-electoral y actuar de acuerdo al principio de legalidad que impone a las

- 
- b)** Vigilar que los consejos distritales se instalen en la entidad en los términos de este Código;
  - c)** Designar en diciembre del año anterior al de la elección, por mayoría absoluta, a los consejeros electorales que integren los consejos distritales a que se refiere el párrafo 3 del artículo 149 de este Código, con base en las propuestas que al efecto hagan el consejero presidente y los propios consejeros electorales locales;
  - d)** Resolver los medios de impugnación que les competan en los términos de la ley de la materia;
  - e)** Acreditar a los ciudadanos mexicanos, o a la agrupación a la que pertenezcan, que hayan presentado su solicitud ante el presidente del propio Consejo para participar como observadores durante el proceso electoral, conforme al inciso c) del párrafo 4 del artículo 5 de este Código;
  - f)** Publicar la integración de los consejos distritales por lo menos en uno de los diarios de mayor circulación en la localidad;
  - g)** Registrar supletoriamente los nombramientos de los representantes generales o representantes ante las mesas directivas de casilla en el caso previsto en el párrafo 3 del artículo 250 de este Código;
  - h)** Registrar las fórmulas de candidatos a senadores, por el principio de mayoría relativa;
  - i)** Efectuar el cómputo total y la declaración de validez de la elección de senadores por el principio de mayoría relativa, con base en los resultados consignados en las actas de cómputos distritales, dar a conocer los resultados correspondientes y turnar el original y las copias certificadas del expediente en los términos señalados en el Capítulo Cuarto del Título Cuarto del Libro Quinto de este Código;
  - j)** Efectuar el cómputo de entidad federativa de la elección de senadores por el principio de representación proporcional, con base en los resultados consignados en las actas de cómputos distritales, dar a conocer los resultados correspondientes y turnar el original y las copias certificadas del expediente en los términos señalados en el Capítulo Cuarto del Título Cuarto del Libro Quinto de este Código;
  - k)** Designar, en caso de ausencia del secretario, de entre los miembros del Servicio Profesional Electoral, a la persona que fungirá como secretario en la sesión;
  - l)** Supervisar las actividades que realicen las juntas locales ejecutivas durante el proceso electoral;
  - m)** Nombrar las comisiones de consejeros que sean necesarias para vigilar y organizar el adecuado ejercicio de sus atribuciones, con el número de miembros que para cada caso acuerde; y
  - n)** Las demás que les confiera este Código”.

autoridades el deber de hacer sólo aquello para lo que estén expresamente facultados.

En esas condiciones lo procedente es dejar sin efecto lo ordenado por el Consejo Local, pues lo actuado resulta contrario a lo establecido en el mandato constitucional de que los derechos político-electorales tengan tutela inmediata por el Poder Judicial de la Federación; y en consecuencia, atender en plenitud de jurisdicción lo solicitado primigeniamente por el actor, pues la posible vulneración a su derecho de ser votado se originó con lo decidido por el órgano distrital.

Para lo anterior, se tendrán por satisfechos los requisitos de procedencia en aplicación al principio “pro persona”, pues si bien el actor equivocó la vía para acceder a la justicia, el indebido pronunciamiento de la autoridad local no imputable a él, dilató el arribo de su queja ante esta instancia; y en su caso, él acudió ante la entidad que estimó competente en tiempo y forma.

**CUARTO. Causales de improcedencia.** Al rendir su informe circunstanciado, el Secretario del Consejo Distrital consideró que en la especie se actualizaba la causa de improcedencia prevista en el artículo 10, inciso c) en relación con el 35, ambos de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque desde su perspectiva, el actor carece de legitimación para promover el recurso, porque no actúa en representación de algún partido político; sin embargo al estarse analizando el medio de impugnación bajo la perspectiva del juicio ciudadano, el planteamiento se torna inoperante.

**QUINTO. Estudio en plenitud de jurisdicción.** La pretensión del actor consiste en obtener la revocación del acuerdo de veintinueve de marzo del año en curso, mediante el cual el 01 Consejo Distrital del Instituto Federal Electoral en Quintana Roo negó la procedencia de su candidatura como aspirante independiente a diputado federal; y en consecuencia, se ordene a las autoridades electorales que le permitan participar en los comicios que actualmente están en curso.

**a) Suplencia de la queja deficiente**

Para lograr ese objetivo, expone diversos argumentos que resultan inexactos e imprecisos, sin embargo el diseño de las reglas procesales aplicables en materia electoral, dota al juzgador de herramientas para dictar sentencias que en la medida de lo posible, favorezcan el pleno ejercicio de la garantía de acceso a la justicia consagrado en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Entre esas herramientas, se encuentran las potestades, por un lado de suplir la deficiencia en la expresión de agravios, la cual se desprende del artículo 23 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación; y por otro, de atender a los hechos, a la verdadera intención de los recurrentes y a su causa de pedir para entrar al estudio de sus planteamientos; esto de acuerdo a las jurisprudencias 4/99 y 3/2000 de rubros **“MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR”** y **“AGRAVIOS PARA**

**TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR”<sup>6</sup>.**

En la especie, la consideración de esas herramientas conduce a tener que el actor considera que la decisión del órgano distrital es discriminatoria e inequitativa, pues exige a los ciudadanos que para ejercer su derecho a ser votados estén afiliados a un partido político; o bien, que estén respaldados por éstos; de ahí que en su concepto, se privilegie a los pocos ciudadanos que se encuentran segmentados en los partidos políticos sobre el grueso de la población.

En ese contexto, solicita que no se aplique la norma constitucional que reconoce el derecho exclusivo de los partidos políticos para postular candidatos a cargos de elección popular y se dicte una resolución apegada a tratados internacionales y a los principios generales del derecho, en particular el de equidad, para que sea considerado en igualdad de circunstancias que los ciudadanos que cuentan con el apoyo de algún partido político.

**b) Estudio de fondo**

La pretensión de que esta Sala deje de aplicar un precepto constitucional, en particular el 116 fracción IV, inciso e), es **inoperante** porque en el caso no existe acto de aplicación de tal precepto.

---

<sup>6</sup> Consultables en la página electrónica de este Tribunal Electoral ubicada en el sitio <http://portal.te.gob.mx>

En efecto, de acuerdo a que se sostiene en el acto reclamado, la responsable empleó el artículo 41 como base Constitucional para negar la candidatura y se apoyó de las demás disposiciones de la ley secundaria aplicables para los cargos federales; todo ello en congruencia a la petición del actor, pues pretende una candidatura como diputado al Congreso de la Unión. En el bloque de fundamentación no se encuentra el mencionado artículo 116.

Esto es correcto y encuentra su razón de ser en que el precepto cuya inaplicación se solicita tiene efecto únicamente sobre las elecciones de las entidades federativas; esto es, gobernadores, integrantes de las legislaturas locales así como presidencias municipales.

Como puede apreciarse, el ámbito de aplicación de esa norma es distinto al contexto jurídico en que se desenvuelve el actor, y en el caso, la autoridad responsable se apegó al marco constitucional aplicable y por tanto, no incurrió en un vicio de fundamentación con la cita de ese precepto.

En esas circunstancias, al no existir acto de aplicación, la solicitud es jurídicamente inviable.

Desestimado lo anterior, esta Sala considera que en el caso, el problema a resolver es si las leyes mexicanas prevén como parte del derecho a ser votado previsto en el artículo 35, fracción II de la Norma Fundamental, la posibilidad de que un ciudadano pueda aspirar a un cargo de elección popular sin contar con el respaldo de un partido político; y en su caso si esto resulta acorde con el contexto

internacional, aspectos que serán materia de análisis en los párrafos subsecuentes.

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

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 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.

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.

## **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) Normativa 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 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 cuidadosos 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.

La constitucionalización de los partidos políticos, como organizaciones de ciudadanos, implica que 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 denomina 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).

En la actual redacción del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los partidos políticos están elevados al rango 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.

Esa calidad 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:

1. Promover la participación en la vida democrática;
2. Contribuir a la integración de la representación nacional, y
3. 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.

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, III y IV), se establecen los principios y las reglas específicas:

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

2. En el cumplimiento de las funciones de orden público que les fueron conferidas, deben sujetarse a determinadas prescripciones y obligaciones;

3. Están sujetos a un régimen de fiscalización, sobre el origen y aplicación de sus recursos, por parte de la autoridad electoral, y

4. Están sujetos a un régimen disciplinario o sancionatorio, 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 de las disposiciones aplicables a las elecciones de cargos federales.**

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, es pertinente señalar que la interpretación sistemática y funcional de las disposiciones constitucionales aplicables en la elección de cargos federales **no** 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, 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, de modo tal que, cuando se

confiriera a alguna clase de éstas, resultara material y jurídicamente imposible otorgárselas a sujetos que no pertenecieran a esa élite.

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 la norma constitucional indicada, 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.

De todo lo anterior se concluye lo siguiente:

1. 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;

2. 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;

3. 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

4. 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 y en virtud de que, el propio ordenamiento constitucional federal tampoco establece un derecho fundamental absoluto de los ciudadanos a ser candidatos independientes, el legislador ordinario 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 constitucionales.

**c) 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.

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.

Como consecuencia de lo anterior, esta Sala 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, 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 2, párrafos 1 y 2; 3; 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.** 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.

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:

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

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;

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**

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**

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.

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:

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;

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;

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

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.

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 esas disposiciones jurídicas prescriben facultades para el ciudadano, y correlativamente condiciones genéricas de igualdad, por las cuales 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 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 que 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, del contexto de convencionalidad 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 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.

Cabe destacar que 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 en el caso no está, además, demostrado que se le impidiera ingresar a un partido político, ya que si bien afirma que intentó pertenecer al Partido Acción Nacional y no obtuvo respuesta, lo cierto es que no acredita el seguimiento que hubiera dado a ese trámite o que se hubiera rechazado su solicitud injustificadamente.

Tampoco queda acreditado que hubiera intentado por la vía de la democracia interna obtener la nominación y ser nominado por ese u otro partido; ser candidato externo; formar su propio partido político y competir en condiciones de igualdad o, finalmente, formar una agrupación política nacional que celebrara 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.

En suma, es evidente que no asiste la razón al actor, pues el derecho a ser votado no implica la potestad de contender de manera independiente a los partidos políticos, y el diseño actual de postulación de candidaturas es acorde con los diversos instrumentos internacionales, ya que si bien establece que la solicitud de registro de candidatos sólo la pueden presentar los partidos políticos, lo cierto es que esto constituye una restricción referida a las calidades o condiciones que los ciudadanos deben satisfacer para ejercer su derecho a ser votados.

Ese hecho no representa, en sí mismo, 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 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.

Los anteriores razonamientos son acordes con la jurisprudencia 11/2012, de rubro **“CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. SU EXCLUSIÓN EN EL SISTEMA ELECTORAL FEDERAL NO VULNERA DERECHOS FUNDAMENTALES”**, aprobada y declarada formalmente obligatoria por la Sala Superior de este Tribunal, en sesión de dos de mayo del año en curso, cuyo rubro y texto son los siguientes:

**“CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. SU EXCLUSIÓN EN EL SISTEMA ELECTORAL FEDERAL NO VULNERA DERECHOS FUNDAMENTALES.**—*De la interpretación gramatical, sistemática y funcional de los artículos 1º, 35, fracción II, 41, segundo párrafo, fracciones I, II, III, IV, 133, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, párrafos 1 y 2; 3, 25, 26, incisos b) y c), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 1, párrafo 1; 2, 23, 29, 30 y 32, párrafo 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se advierte que el Poder Constituyente reconoció a los partidos políticos como entes de interés público y les otorgó el derecho a postular candidatos a cargos de elección popular; asimismo, que es prerrogativa del ciudadano poder ser votado para los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley y que en la Constitución o en los instrumentos internacionales no existe la obligación de reconocer legalmente las candidaturas independientes o no partidarias. De lo anterior, se colige que, en el ámbito federal, el derecho a ser votado es un derecho humano de base constitucional*

*y configuración legal, lo que significa que compete al legislador ordinario regular las calidades, condiciones y requisitos exigibles para ejercer dicha prerrogativa. Por tanto, es constitucional y acorde con los tratados internacionales suscritos y ratificados por México, el artículo 218, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que excluye las candidaturas independientes o no partidarias, al establecer que corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, pues no afecta el contenido esencial del derecho a ser votado, dado que se limita a establecer una condición legal, razonable y proporcional para ejercer el derecho de acceso a los cargos de elección popular en condiciones de igualdad.*

**Quinta Época:**

*Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-494/2012.— Actor: Omar Olvera de Luna.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.—24 de abril de 2012.—Mayoría de cuatro votos.— Ponente: Salvador Olimpo Nava Gomar.—Disidentes: Constancio Carrasco Daza y Pedro Esteban Penagos López.—Secretarios: Juan Carlos Silva Adaya y Javier Ortiz Flores.*

*Juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-597/2012 y acumulados.—Actores: Manuel Guillén Monzón y otros.— Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.—24 de abril de 2012.— Mayoría de cuatro votos.—Ponente: José Alejandro Luna Ramos.—Disidentes: Constancio Carrasco Daza y Pedro Esteban Penagos López.—Secretario: Fernando Ramírez Barrios.*

*Juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-612/2012 y acumulados.—Actores: Manuel Jesús Clouthier Carrillo y otros.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.—24 de abril de 2012.—Mayoría de cuatro votos.—Ponente: Flavio Galván Rivera.— Disidentes: Constancio Carrasco Daza y Pedro Esteban Penagos López.— Secretarios: Rodrigo Quezada Goncen, Isaías Trejo Sánchez y Francisco Javier Villegas Cruz”.*

En esas circunstancias, lo procedente es confirmar el acuerdo A12/QROO/CD01/29-03-12, de veintinueve de

marzo del año en curso, emitido por el 01 Consejo Distrital del Instituto Federal Electoral en Quintana Roo, con sede en Playa del Carmen; que negó el registro al actor como candidato independiente al cargo de diputado federal.

Por lo anterior, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 84, párrafo primero, inciso a) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, se

### **R E S U E L V E**

**PRIMERO.** Se **DEJA SIN EFECTOS** la resolución de diez de abril del año en curso, emitida por el Consejo Local del Instituto Federal Electoral en Quintana Roo, al resolver el recurso de revisión promovido por el actor.

**SEGUNDO.** Se **CONFIRMA** el acuerdo A12/QROO/CD01/29-03-12, de veintinueve de marzo del año en curso, emitido por el 01 Consejo Distrital del Instituto Federal Electoral en Quintana Roo, con sede en Playa del Carmen; que negó el registro al demandante como candidato independiente al cargo de diputado federal.

**NOTIFÍQUESE por oficio y vía fax** al Consejo Local del Instituto Federal Electoral en Quintana Roo; **por oficio y vía fax** al 01 Consejo Distrital para que por su conducto notifique personalmente al actor en el domicilio señalado en su demanda. En ambos casos deberá acompañarse copia certificada de la presente resolución; y finalmente **por estrados** a los demás interesados, de conformidad con los artículos 26, párrafo 3; 27, 28, 29, párrafos 1 y 3 y 84 párrafo 2 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación

en Materia Electoral, así como los numerales 102, 103, 105 y 106 del Reglamento Interno de este órgano jurisdiccional.

En su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así se resolvió por **UNANIMIDAD** de votos, en cuanto al sentido, con el voto en contra de la Magistrada Claudia Pastor Badilla por cuanto hace al primer resolutivo de la presente sentencia y las consideraciones que lo sustentan.

**MAGISTRADA PRESIDENTE**

**JUDITH YOLANDA MUÑOZ TAGLE**

**MAGISTRADA**

**MAGISTRADA**

**YOLLI GARCÍA  
ALVAREZ**

**CLAUDIA PASTOR  
BADILLA**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

**FRANCISCO ALEJANDRO CROKER PÉREZ**

**VOTO PARTICULAR QUE CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 193, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, FORMULA LA MAGISTRADA CLAUDIA PASTOR BADILLA, RESPECTO AL PRIMER RESOLUTIVO Y LAS CONSIDERACIONES QUE LO SUSTENTAN EN EL JUICIO PARA LA**

**PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO SX-JDC-1031/2012.**

Con el debido respeto a mis compañeras, aunque coincido con la decisión de confirmar la negativa de registro al actor como candidato independiente a diputado federal, no comparto el razonamiento de que el recurso de revisión no es procedente para controvertir cuestiones relacionadas con derechos político-electorales de los ciudadanos.

Lo anterior pues la mayoría sostiene una distinción en la procedencia donde la ley no distingue y se deja de ver que la especificidad de la materia no es el único criterio de división competencial previsto en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación.

Además, las razones de la mayoría en el sentido de sostener que la naturaleza administrativa del recurso implica la improcedencia del mismo para conocer de cuestiones vinculadas a derechos electorales no encuentran fundamento legal alguno.

Por último, cabe mencionar que esa posición se opone a diversos criterios de la sala superior en los cuales ha conocido de resoluciones de recursos de revisión promovidas, por citar solo un ejemplo, en contra de la negativa de otorgar un cargo ante una autoridad federal, para lo cual también hay procedencia específica del juicio ciudadano como se prevé en el artículo 79 de la ley de medios, por ejemplo en los SUP-JDC-669/2012 y SUP-JDC-205/2012. De ahí las razones de mi disenso únicamente por

lo que hace a la revocación de la resolución del recurso de revisión.

**MAGISTRADA**

**CLAUDIA PASTOR BADILLA**