

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

EXPEDIENTE: SUP-JDC-694/2007

**ACTOR: JOSÉ GUADALUPE
BARCELÓ QUIJADA**

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

**MAGISTRADO PONENTE: SALVADOR
OLIMPO NAVA GOMAR**

**SECRETARIA: KARLA MARÍA MACÍAS
LOVERA**

México, Distrito Federal, a seis de julio de dos mil siete.

VISTOS para resolver los autos del expediente **SUP-JDC-694/2007**, integrado con motivo del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano promovido por José Guadalupe Barceló Quijada, contra la resolución de veinte de junio del año en curso, dictada por el Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado de Baja California, en el recurso de inconformidad RI-037/2007, y

R E S U L T A N D O

Primero. Antecedentes. De lo expuesto en la demanda y en las constancias de autos, se advierte lo siguiente:

SUP-JDC-694/2007

I. El veinticinco de abril de dos mil siete, José Guadalupe Barceló Quijada solicitó al XVIII Ayuntamiento de Tecate, Baja California, licencia sin goce de sueldo para separarse del cargo de regidor propietario de dicho Ayuntamiento.

II. El veintiséis de abril del año en curso, el XVIII Ayuntamiento de Tecate, Baja California, aprobó por unanimidad la licencia solicitada por el actor, por el período comprendido del treinta de abril al siete de agosto de dos mil siete.

III. El diecisiete de mayo del presente año, el representante suplente del Partido de la Revolución Democrática ante el VII Consejo Distrital Electoral presentó la solicitud de registro de José Guadalupe Barceló Quijada, como candidato a diputado local propietario por el principio de mayoría relativa en ese distrito, con cabecera en Tecate, Baja California.

IV. El día veintitrés siguiente, el Consejo Distrital Electoral expidió la constancia de registro de la fórmula de candidatos a diputados locales por el principio de mayoría relativa, integrada por José Guadalupe Barceló Quijada y Arturo Ramírez Sánchez, como propietario y suplente, respectivamente.

V. En contra de este acto, la coalición Alianza por Baja California interpuso recurso de inconformidad, el cual fue identificado con la clave RI-037/2007.

VI. El veinte de junio de dos mil siete, el Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado de Baja California dictó resolución en el recurso de inconformidad, en la que revocó la aprobación del registro del actor.

Dicha resolución fue notificada al actor el veintitrés de junio de este año.

Segundo. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano

El veintisiete de junio de dos mil siete, José Guadalupe Barceló Quijada promovió el presente juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, en contra de la resolución de veinte de junio del año en curso, dictada por el Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado de Baja California, en el recurso de inconformidad RI-037/2007.

Tercero. Trámite y sustanciación

I. El veintiocho de junio de este año, se recibió en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior el oficio TJE/457/2007, por el que la Magistrada Presidenta el Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado de Baja California remite el escrito de demanda, el informe circunstanciado y la documentación que estimó atinente.

II. En la propia fecha, el Magistrado Presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación acordó integrar el expediente SUP-JDC-694/2007 y turnarlo al Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar, para los efectos establecidos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

SUP-JDC-694/2007

Dicho acuerdo fue cumplimentado mediante el oficio TEPJF-SGA-1418/07, de la misma fecha, emitido por la Secretaria General de Acuerdos de esta Sala Superior.

III. El seis de julio de dos mil siete, el magistrado instructor admitió la demanda del presente medio de impugnación y, en vista de no existir algún otro trámite por realizar, declaró cerrada la instrucción, con lo cual los autos quedaron en estado de dictar sentencia.

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

PRIMERO. Competencia.

Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, con fundamento en lo establecido en los artículos 99, párrafo cuarto, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso c), y 189, fracción I, inciso f), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 4; 79; 80, párrafo 1, inciso f), y 83, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, en el que el actor aduce presuntas violaciones a su derecho a ser votado.

SEGUNDO. Procedencia.

El presente medio de impugnación reúne los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7º, párrafo 2; 8º, párrafo 1; 9º, párrafo 1; 79, párrafo 1, y 80, párrafo 1, inciso f), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en virtud de lo siguiente:

a) Oportunidad. El juicio fue promovido oportunamente, pues la resolución impugnada le fue notificada al actor el veintitrés de junio del año en curso y el escrito de demanda se presentó el veintisiete de junio siguiente, esto es, dentro del plazo legal de cuatro días.

b) Forma. El medio de impugnación se presentó por escrito ante la autoridad señalada como responsable, y en él consta el nombre y firma autógrafa del actor, el domicilio para oír y recibir notificaciones y la persona autorizada para tal efecto, así como la identificación del acto impugnado y la autoridad responsable, los hechos en que se basa la impugnación, los agravios que causa el fallo reclamado y los preceptos presuntamente violados.

c) Legitimación. El juicio es promovido por el ciudadano José Guadalupe Barceló Quijada, por sí mismo y en forma individual, y en él se hacen valer presuntas violaciones a sus derechos político-electorales.

d) Definitividad. Este requisito se satisface en el caso, porque no se encuentra previsto en la Ley de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Baja California, algún medio de

SUP-JDC-694/2007

impugnación que proceda en contra de las resoluciones recaídas a los recursos de inconformidad.

En consecuencia, en virtud de que este órgano jurisdiccional no advierte la actualización de causa de improcedencia alguna, ha lugar a estudiar el fondo del asunto planteado.

TERCERO. Estudio de fondo.

En los agravios identificados como primero y tercero, el actor aduce, en esencia, que la aplicación del significado gramatical atribuido por la responsable a la disposición del artículo 18, fracción V, de la Constitución Política del Estado de Baja California, vulnera su derecho de ser votado, porque se trata de una restricción excesiva al ejercicio de ese derecho. En concepto del demandante, el tribunal responsable debió ponderar los principios constitucionales protegidos por la norma, y privilegiar el ejercicio de un derecho fundamental, el principio de universalidad del sufragio, el pluralismo político y la libertad de los ciudadanos de valorar y decidir.

En el agravio denominado segundo, el enjuiciante afirma que existe antinomia entre las fracciones V y VI del artículo 18 de la Constitución Política del Estado de Baja California, pues mientras una permite que los regidores puedan ser electos como diputados, otra lo prohíbe.

Por razón de método, se estudia en primer lugar el agravio identificado como segundo y, enseguida, los agravios primero y tercero, en forma conjunta.

El agravio relativo a la antinomia entre las fracciones V y VI del artículo 18 de la Constitución de Baja California es **infundado**.

Con base en el postulado donde se estima que el sistema de normas opera conforme a ciertos criterios de racionalidad (completitud, coherencia e independencia de sus normas y compatibilidad de sus prescripciones) en la doctrina se ha aceptado de manera generalizada,¹ como condiciones necesarias para la existencia de una antinomia que: i) Las normas pertenezcan al mismo ordenamiento; ii) Tales normas tengan el mismo ámbito de validez (temporal, espacial, personal y material), y iii) A esas normas se les atribuyan efectos jurídicos incompatibles a las mismas condiciones fácticas.

En el caso, el texto de las disposiciones de la Constitución local donde según el actor se presenta la antinomia es el siguiente:

“Artículo 18. No pueden ser electos diputados:

...

V. Los Presidentes Municipales, síndicos procuradores y **regidores** de los ayuntamientos durante el periodo para el que fueron electos, aun cuando se separen de sus cargos; con excepción de los suplentes siempre y cuando éstos no estuvieren ejerciendo el cargo;

VI. Quienes tengan cualquier empleo, cargo o comisión en el Gobierno Federal, Estatal o Municipal, en los organismos descentralizados municipales o estatales, o Instituciones educativas públicas; salvo que se separen en forma provisional noventa días antes del día de la elección, y

...”

¹ Con relación al tema pueden consultarse las obras siguientes: Betagón Carrillo, Jerónimo y otros. *Lecciones de Teoría del Derecho*, Madrid, McGraw-Hill, 1997; Ezquiaga Ganuzas, Francisco Javier. *La argumentación interpretativa en la justicia electoral mexicana*. México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2006, y Huerta Ochoa, Carla. *Conflictos normativos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003.

SUP-JDC-694/2007

Como se puede advertir, el texto transcrito contiene disposiciones que regulan cuestiones relacionadas con requisitos para ser electo u ocupar el cargo de diputado local en el Estado de Baja California.

En la fracción VI se establece un requisito de carácter negativo, consistente en no tener empleo, cargo o comisión en el Gobierno Federal, Estatal o Municipal, en los organismos descentralizados municipales o estatales, o instituciones educativas públicas, salvo que se separen en forma provisional, noventa días antes del día de la elección.

En cambio, en la fracción V se prevé una causa de incompatibilidad, por la cual una persona no podrá ser electa diputado local, que, a final de cuentas se traduce en la imposibilidad del ciudadano para contender para ese cargo de elección popular.

Las causas de incompatibilidad aludidas se establecen **tomando en cuenta la clase de sujeto normativo al que es aplicable dicha causa.** La hipótesis normativa se refiere a determinados servidores públicos que ocupan cargos de elección popular en los tres órdenes de gobierno, enumerados en forma limitativa (Presidentes Municipales, Síndicos Procuradores y Regidores de los Ayuntamientos) quienes, según el texto, no pueden ser electos para diputado local durante el periodo para el que fueron electos, aun cuando se separen de sus cargos, excepto los suplentes, siempre y cuando éstos no estén ejerciendo el cargo.

SUP-JDC-694/2007

Como se aprecia, si bien es cierto que la estructura y contenido de las proposiciones normativas pertenecen al mismo ordenamiento y coinciden en el ámbito temporal, espacial y material, también lo es que el dominio de validez personal es diferente.

En efecto, las fracciones V y VI del artículo 18 pertenecen al ordenamiento jurídico del Estado de Baja California (Constitución). Ambas proposiciones normativas se encuentran actualmente en vigor, sin que se advierta la existencia de alguna otra en virtud de la cual hayan quedado sin efectos y las dos son aplicables, precisamente, en el Estado de Baja California.

En tales proposiciones normativas se establecen cuestiones que se traducen en requisitos para poder ser electo u ocupar el cargo de diputado; sin embargo, el ámbito personal de validez de cada norma es diferente, pues la fracción V es restringida, ya que sólo prevé a quienes ocupen los cargos de elección ahí citados, en tanto la fracción VI es amplia, puesto que incluye a un mayor número de funcionarios [a quienes ocupen empleos, cargos o comisiones en el gobierno (en sus tres niveles), en los organismos descentralizados (a nivel estatal y municipal) o bien, a quienes pertenezcan a instituciones educativas públicas], sin que pueda estimarse que la expresión “*cargo*” prevista en la fracción VI del artículo 18 contiene a los funcionarios electos popularmente, porque en el contenido de las propias disposiciones normativas se advierte una clara distinción y separación de los sujetos que ocupan ese tipo de cargos con el resto de los servidores públicos que pueden ocupar cualquier otro cargo, distinción que resulta coherente

SUP-JDC-694/2007

con el sistema, dado que se excluye del concepto “cargos” a quienes ya se encuentran regulados de manera específica.

En virtud de lo anterior, si el dominio de validez **personal** es diferente en ambas disposiciones normativas, entonces es posible que éstas puedan ser aplicadas en forma simultánea a diferentes destinatarios y, por ende, pueden ser satisfechas al mismo tiempo, porque el cumplimiento de una no produce, necesariamente, la desobediencia de la otra; de ahí que no pueda estimarse que los preceptos en estudio contengan proposiciones normativas incompatibles.

A mayor abundamiento, en el supuesto más favorable al promovente, si se partiera de la base hipotética de que existe un conflicto normativo entre los preceptos citados, que impide su aplicación u observancia simultánea, aun en ese caso hipotético, tampoco le asistiría razón al actor, porque tal conflicto sólo sería aparente, dado que podría ser resuelto a través de alguno de los tradicionales métodos de solución de antinomias.

Son tres los métodos o criterios tradicionales de solución de antinomias: a) **El jerárquico** (*lex superior derogat legi inferiori*), b) **El cronológico** (*lex posterior derogat legi priori*), y c) **El de especialidad** (*lex specialis derogat legi generali*).

El **criterio jerárquico** conduce a que, en caso de conflicto entre normas provenientes de fuentes ordenadas de manera vertical, o sea, colocadas en grados diversos en la jerarquía de las fuentes, la norma jerárquicamente inferior tiene la calidad de

subordinada y, por tanto, debe ceder en los casos en que se oponga a la ley subordinante.

El **criterio cronológico** es aquel en virtud del cual, en caso de conflicto entre normas provenientes de fuentes dispuestas sobre el mismo plano de jerarquía, la **norma creada con anterioridad** en el tiempo debe considerarse abrogada, y por tanto, ceder ante la nueva.

El **criterio de especialidad** consiste en que de dos normas incompatibles, una general y la otra especial (o excepcional), prevalece la segunda: *lex specialis derogat generali*. El criterio se sustenta en que la ley especial substraer una parte de la materia regida por la de mayor amplitud, para someterla a una reglamentación diversa (contraria o contradictoria).

En el caso, el posible conflicto normativo quedaría resuelto con la aplicación del criterio cronológico, pues éste parte del principio de que frente a **normas de igual rango jerárquico y que regulen igual materia con la misma amplitud**, la “voluntad” expresada en segundo término supera a la manifestada en un principio.

En el caso, en el Decreto número treinta y cinco, publicado en el Diario Oficial de Baja California el quince de enero de mil novecientos noventa y nueve, se dieron a conocer las reformas de algunos artículos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, entre los que se encuentra el 18. La reforma consistió, precisamente, en la modificación de la fracción VI de dicho numeral. En ese decreto de reformas también se modificó la fracción V; sin embargo, esa fracción se

SUP-JDC-694/2007

volvió a reformar mediante Decreto número noventa y nueve, publicado en el propio diario el cuatro de octubre de dos mil dos.

Como se ve, se está en presencia de normas de igual rango jerárquico (Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California), que regulan igual materia (requisitos para poder ser electo u ocupar el cargo de diputado). Por tanto, la reforma recaída a la fracción V supera a la de la fracción VI, pues tales modificaciones provienen del mismo órgano (constituyente del Estado de Baja California), es decir, la fuente de la norma es la misma.

Lo hasta aquí expuesto patentiza la inexistencia de conflicto entre los enunciados normativos referidos por el demandante; de ahí que resulte infundado el agravio en estudio.

Por otro lado, los agravios marcados como primero y tercero son substancialmente **fundados**.

Para lograr claridad en la solución de esta controversia es necesario tener presente las interpretaciones que las autoridades electorales del Estado de Baja California han otorgado a las fracciones V y VI del artículo 18 de la Constitución de esa entidad federativa.

El veintiocho de mayo de dos mil siete, el Consejo Estatal Electoral llevó a cabo el registro de candidatos, entre otros, del propuesto por el Partido de la Revolución Democrática para el cargo de diputado por el principio de mayoría relativa en el distrito electoral local VII. La coalición Alianza por Baja

SUP-JDC-694/2007

California impugnó ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Baja California el citado registro. Sus agravios se encontraban dirigidos a combatir la pretendida inaplicación de la fracción V del artículo 18, de la Constitución local generada con la supuesta inexacta interpretación del citado texto legal.

En la sentencia de veinte de junio de dos mil siete (la cual constituye el acto reclamado en este juicio), el tribunal responsable consideró ilegal el acto impugnado por considerar que el consejo electoral concedió el registro a un ciudadano impedido, por mandato constitucional, para acceder a dicho cargo, al incumplir con el requisito establecido en la fracción V del artículo 18 de la Constitución local. El tribunal justificó esa decisión a través de la interpretación del citado precepto y, en esencia, consideró:

a) La simple y llana interpretación gramatical del texto citado evidencia, que en esa disposición se establece una prohibición expresa a los regidores de los ayuntamientos para ser electos diputados, durante el periodo para el que fueron electos. Esta prohibición se mantiene aun y cuando dichos funcionarios se separen de sus cargos.

b) A pesar de que el tribunal sostuvo de manera categórica que esa interpretación hacía innecesaria la utilización de algún otro método para *desentrañar* un diverso sentido de la norma, según lo dispuesto en el principio de identidad, el tribunal responsable acudió a los criterios de interpretación sistemático y funcional, con los cuales corroboró el sentido concedido al referido texto legal.

Al comparar lo expuesto por el actor con las consideraciones de la resolución impugnada se advierte, que el litigio planteado en el presente juicio se centra en determinar cuál es el sentido que se le debe dar al enunciado normativo de la fracción V del artículo 18 de la Constitución Política del Estado de Baja California, debido a la disputa interpretativa generada por la discrepancia sobre el significado concedido a dicha disposición.

Planteadas así las cosas, esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación considera, que **le asiste razón** al promovente.

Para demostrar lo anterior es necesario analizar el contenido del artículo 18, fracción V, de la Constitución Política del Estado de Baja California, toda vez que, como se precisó, en el presente caso se plantea una cuestión interpretativa que es necesario dilucidar y que se muestra en el hecho de que el actor y el tribunal responsable sostienen interpretaciones opuestas sobre la misma formulación normativa, es decir, lo dispuesto en el artículo 18, fracción V, de la Constitución local. Esto es, existe una genuina duda sobre el alcance y significado de una disposición jurídica contenida en la Constitución local.

La primera y más importante tarea de la interpretación jurídica es discernir lo que un texto normativo dice.² Para desentrañar el alcance de una formulación normativa, el intérprete está en aptitud de utilizar indistintamente cualquiera de los métodos

² Scott Soames, "Interpreting Legal Texts: What is, and What is not, Special about the Law", ponencia presentada en la Reunión Internacional sobre Derecho, Lenguaje e Interpretación, en la Universidad de Akureyri, Islandia, 1-2 de abril de 2007, p. 24.

SUP-JDC-694/2007

interpretativos (gramatical, sistemático, funcional, entre otros), en la prelación que el grado de dificultad para resolver la cuestión interpretativa lo exija, de forma tal que si no fuera suficiente la sola interpretación literal, habría que recurrir al análisis sistemático, funcional, histórico, teleológico y demás, hasta desentrañar el sentido de la disposición jurídica, sin que ello implique que siempre o invariablemente deban agotarse todos los métodos interpretativos, ya que basta con que alguno de ellos lo aclare para que se estime suficiente y del todo válido para lograr el objetivo deseado.

Lo anterior es conforme con la tesis aislada del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que resulta orientadora y cuyo rubro es: REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. BASTA CON QUE SE UTILICE UNO DE LOS MÉTODOS DE INTERPRETACIÓN DIRECTA DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL PARA QUE SE CUMPLA CON EL REQUISITO DE PROCEDENCIA DE ESE RECURSO.³

El criterio sistemático de interpretación (de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral), apela a la idea de la naturaleza sistemática del derecho. En consecuencia, su función es justificar la decisión interpretativa a la luz de otros elementos del sistema normativo. Conforme con este criterio, las disposiciones jurídicas aplicables han de ser analizadas conjunta y no en forma fragmentaria, maximizando su armonización contextual.

³ Novena época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, mayo de 2007, página 16.

SUP-JDC-694/2007

El criterio funcional de interpretación tiene en cuenta distintos contextos o elementos relevantes relativos a la génesis y operación de la norma. Tales factores pueden ser: La finalidad de una regulación, la intención del legislador, la efectividad de la legislación, las consecuencias de la legislación, entre otros.⁴

En consecuencia, para dilucidar el significado que ha de atribuirse al artículo 18, fracción V, de la Constitución Política del Estado de Baja California, es menester acudir, en principio, a los métodos de interpretación gramatical, sistemática y funcional, previstos en los artículos 6 de la Ley de Instituciones y Procesos Electorales de Baja California y 2, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

a) Interpretación gramatical.

El precepto en estudio establece:

“Artículo 18. No pueden ser electos diputados:

...

V. Los Presidentes Municipales, síndicos procuradores y **regidores** de los ayuntamientos durante el periodo para el que fueron electos, aun cuando se separen de sus cargos; con excepción de los suplentes siempre y cuando éstos no estuvieren ejerciendo el cargo;

De acuerdo con los vocablos y la sintaxis empleada en el precepto, atendiendo a los operadores deónticos, la disposición admite ser reformulada, en lo que interesa, como sigue: “**Está prohibido a los, Presidentes Municipales, Síndicos Procuradores y Regidores de los Ayuntamientos, ser electos**

⁴ Francisco Javier Ezquiaga Ganuzas, *La argumentación interpretativa en la justicia electoral mexicana*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Interpretación, 2006, p. 135.

diputados, durante el periodo para el que fueron electos, aun cuando se separen de sus cargos”.

En principio, desde el punto de vista lingüístico, la disposición no genera duda sobre los sujetos a los que se vincula ni sobre la consecuencia jurídica, pues no se advierte en ellos ambigüedad o vaguedad, o alguna otra fuente de indeterminación lingüística.

b) Interpretación sistemática.

Dado que la duda interpretativa puede surgir de otras causas distintas a la redacción de la disposición, como podría ser la comparación con otro supuesto normativo del propio sistema, una vez examinado el contexto lingüístico, es necesario acudir al sistémico, es decir, al resto de las disposiciones del sistema electoral en Baja California y, en particular, a lo dispuesto en la Constitución del Estado.

Lo anterior, porque las disposiciones jurídicas han de ser analizadas en forma conjunta y no fragmentaria, en aras de lograr su armonización contextual, en observancia a la idea de unidad y coherencia del sistema jurídico.

Se ha determinado ya la compatibilidad entre las disposiciones de las fracciones V y VI de la Constitución local. Resta verificar la compatibilidad de la fracción V con las otras disposiciones de la entidad en materia electoral.

Entre las materias que pueden ser reguladas por los Estados, se encuentran las relativas a los derechos y prerrogativas y del

SUP-JDC-694/2007

ciudadano, así como las causas por las cuales se suspenden esos derechos.

En torno a este tema, los artículos 5, párrafo vigésimo segundo, 7, párrafo primero, 8, fracción IV, inciso c), y 10 de la Constitución Política del Estado de Baja California disponen:

Artículo 5.

[...]

Para garantizar el principio de legalidad de los actos y resoluciones electorales se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la Ley. **Dicho sistema** dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y **garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado** y de asociación, en los términos de la fracción III del artículo 68 de esta Constitución [...]

Artículo 7. El Estado de Baja California acata plenamente y asegura a todos sus habitantes las garantías individuales y sociales consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los demás derechos que otorga esta Constitución.

[...]

Artículo 8. Son derechos de los habitantes del Estado:

[...]

IV. Si además de ser mexicanos, son ciudadanos tendrán los siguientes:

[...]

c) **Ser votados** siempre que reúnan los requisitos que determina esta Constitución y las leyes;

[...]

Artículo 10. **Los derechos de ciudadanos se pierden o suspenden**, respectivamente, **en los casos previstos en los artículos 37 y 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Como se aprecia, la Constitución bajacaliforniana tutela el derecho fundamental de voto de los ciudadanos y, en particular, el derecho a ser votado.

SUP-JDC-694/2007

Este derecho supone la existencia de un límite o ámbito de inmunidad del ciudadano frente al legislador, de suerte que ninguna norma puede obstaculizar el ejercicio de ese derecho, en forma irrazonable o arbitraria.

Conforme con el artículo 10 del propio ordenamiento, el derecho a ser votado se suspende por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones del ciudadano, contenidas en el artículo 36 de la Constitución General de la República, o sea, por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, durante la extinción de una pena corporal, por vagancia y ebriedad consuetudinaria, por estar prófugo de la justicia y por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión.

La fracción V del artículo 18 de la Constitución de Baja California, en la parte atinente, establece una limitación de carácter temporal al ejercicio del derecho a ser votado, equiparable a la suspensión del derecho fundamental, pues se impide a los ciudadanos que hayan sido electos como regidores, contender para ser electos diputados, por un lapso excesivo, como se demuestra enseguida.

Esta Sala Superior ha sostenido que la suspensión de derechos consiste en la restricción particular y transitoria del ejercicio de los derechos del ciudadano, cuando a éste se le hubiere comprobado el incumplimiento de sus correlativas obligaciones o se hubiere acreditado su responsabilidad en la infracción de algún ordenamiento legal.⁵

⁵ SUP-JDC-85/2007, resuelto en sesión pública celebrada el veinte de junio de dos mil siete.

SUP-JDC-694/2007

En la misma resolución se sostuvo, que todo límite o condición que se aplica a los derechos relativos a la participación política debe basarse en criterios objetivos y razonables.

Para determinar cuál es exactamente la limitación temporal que establece el precepto en estudio, la disposición debe relacionarse con las fechas previstas en la Constitución y en la ley electoral local, para celebrar el proceso electoral para renovar a los diputados de la Legislatura del Estado, y con la fecha de conclusión del cargo de regidor.

Al respecto, el artículo 19 de la Constitución local establece que el Congreso se renovará totalmente cada tres años y se instalará el día primero de octubre posterior a la elección.

La elección tiene lugar el primer domingo del mes de agosto del año que corresponda, conforme con el artículo 20, fracción II, de la Ley de Instituciones y Procesos Electorales de Baja California.

Por tanto, para estar en aptitud de ser electo diputado local, según la disposición en examen, es menester que el primer domingo de agosto del año de la elección, haya concluido el periodo del regidor que aspire a la diputación.

El problema estriba en que, según el diseño del calendario electoral, el cargo de regidor no concluye antes del primer domingo de agosto del año de la elección, pues conforme con el artículo 78, párrafos segundo y tercero, de la Constitución

local, los munícipes inician sus funciones el **primero de diciembre** que siga a su elección.

Así, quienes actualmente se desempeñan como regidores concluirán su cargo el próximo treinta de noviembre, esto es, una vez celebrada la elección de diputados.

En esas condiciones, quien se encuentre en ejercicio del cargo de regidor no podrá ejercer el derecho a ser votado como diputado, sino hasta los comicios subsecuentes, a celebrarse tres años después, porque el diseño del calendario electoral le impide contender en la elección que se celebra pocos meses antes de que concluya su cargo.

Entonces, la limitación temporal al ejercicio del derecho a ser votado no se constriñe al periodo del cargo de elección popular, sino que se prolonga **hasta tres años más**.

Esta limitación de carácter temporal se traduce en una suspensión del ejercicio del derecho a ser votado, tres veces mayor a la prevista en el artículo 10 de la Constitución local, que remite al artículo 38, fracción I, de la Constitución de la República, según el cual, la suspensión de derechos dura **un año**, si el ciudadano incumple sus obligaciones, entre las que se encuentra, desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados.

La limitación es también tres veces superior a la aplicable a los consejeros ciudadanos del Consejo Estatal Electoral, para ocupar cargos públicos de primer y segundo nivel en la administración pública estatal o municipal, una vez que se

SUP-JDC-694/2007

separan del cargo, según el artículo 5, párrafo décimo noveno, de la Constitución local, y mayor a la establecida al Auditor Superior de Fiscalización para desempeñar cargo alguno en los poderes o entidades fiscalizados, conforme con el artículo 37, párrafo quinto, del mismo ordenamiento.

De este modo, en forma paradójica, el Consejero Ciudadano o el Auditor Superior de Fiscalización, que se encuentran ajenos a la política por mandato constitucional, está en aptitud de ejercer su derecho a ser votados mucho tiempo antes que quien se dedica en forma primordial a la actividad política.

A lo expuesto se añade, que una restricción substancialmente igual a la prevista en el artículo 18, fracción V, de la Constitución local, se encuentra en el artículo 42, párrafo tercero, del mismo ordenamiento, para ejercer el derecho a ser votado al cargo de Gobernador del Estado.

Esto significa que quien ejerza un cargo de elección popular no podrá ser electo nuevamente para varios puestos de elección popular en el Estado de Baja California, sino hasta transcurridos tres o seis años después de la conclusión de su cargo.

Se trata pues de una restricción del derecho fundamental a ser votado, equivalente a la suspensión del derecho, por más de tres o seis años, si se toma en cuenta el lapso durante el cual desempeñan un cargo de elección popular, que no se encuentra prevista en el artículo 10 de la Constitución local y que, además, excede a la suspensión prevista en ese numeral.

SUP-JDC-694/2007

Por otro lado, la restricción en comento contraviene el resto de las disposiciones del sistema electoral, que sí prevén la posibilidad de separarse del cargo de elección popular, antes de la fecha de su conclusión, de manera que no es dable alegar que el ciudadano se encuentra obligado, indefectiblemente, a desempeñar el cargo de elección popular hasta el último día del periodo que comprende.

Ante la eventual ausencia provisional o definitiva del regidor propietario, se regula la figura del suplente, tal como lo prevé el artículo 79, párrafo penúltimo, de la Constitución local.

En el mismo sentido, el artículo 281, fracción II, de la Ley de Instituciones y Procesos Electorales de Baja California dispone que el registro de candidatos a municipales se efectuará por planillas completas, integradas por propietarios y suplentes de los cargos de presidente municipal, síndico procurador y **regidores**.

Por tanto, el elector vota no sólo por el regidor propietario, sino también por el suplente, de manera que es dable que la soberanía se ejerza también, a través de los actos efectuados por el regidor suplente, en caso de ausencia justificada del propietario.

Debe tomarse en cuenta además, que el candidato suplente es postulado por el mismo partido político, de modo que tanto el propietario como el suplente observan la misma declaración de principios, plataforma electoral, etcétera, con lo cual se salvaguarda la continuidad de la dirección política y del

SUP-JDC-694/2007

programa de gobierno elegido por la mayoría de los ciudadanos, como se verá más adelante.

En esa línea, el artículo 86, párrafo segundo, de la propia Constitución, establece el supuesto de que los integrantes de un ayuntamiento se separen de su cargo, de manera voluntaria, caso en el cual, el Congreso del Estado debe designar municipales o concejos municipales.

De igual forma, el artículo 42 de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California admite la separación del cargo de munícipe, previa aprobación del Ayuntamiento.

Como se ve, la ley establece las medidas necesarias para que la regiduría no quede vacante, con lo cual no sólo tutela la continuidad en el ejercicio de la función pública, sino admite también que los ciudadanos puedan separarse del cargo cuando exista causa justificada para ello.

No es óbice a lo anterior, la circunstancia de que el artículo 86 de la Constitución de Baja California disponga que la separación del cargo de los integrantes de los ayuntamientos procede sólo si se funda en una causa grave, conforme a la ley, porque tal separación se refiere a la revocación de mandato que lleva a cabo el Congreso del Estado, en ejercicio de la facultad que le confiere el mismo artículo, el cual se encuentra en el capítulo denominado “De los Concejos Municipales”, que son nombrados por el Congreso local, en sustitución de los ayuntamientos.

SUP-JDC-694/2007

La separación de los municipales por causa grave se refiere entonces, a la separación forzosa del cargo, por parte del Congreso local, no a la separación voluntaria. Esto se confirma con lo establecido en los artículos 27, fracción IX y 49, fracción VIII, de la Constitución local, que reiteran la facultad del Congreso del Estado para revocar el mandato a los miembros de un ayuntamiento, por alguna de las causas graves que la ley prevenga, y regulan la atribución del Gobernador, para proponer la misma revocación de mandato.

La conclusión de que la separación del cargo de regidor es admisible en la legislación electoral se corrobora con lo dispuesto en los códigos del resto de las entidades federativas del país que, al igual que la ley de Baja California, establecen causas de incompatibilidad para ser electo diputado. Sin embargo, todas ellas contienen una “cláusula de escape”, es decir, la posibilidad de separarse del cargo con cierta antelación, para ser elegible.

En el cuadro siguiente se condensan las disposiciones respectivas de los códigos electorales locales:

	Estado	Servidores públicos del Ayuntamiento que no pueden ser electos diputados locales	Se admite separación del cargo	Temporalidad	Fundamento constitucional y/o legal
1.	Aguascalientes	Cargos públicos de elección popular, federación, estado o municipios.	Si	90 días antes de la fecha de la elección	Artículo 20 de la Constitución del Estado
2.	Baja California Sur	Presidentes municipales, síndicos, procuradores y regidores de los ayuntamientos.	No		Artículo 18, fracción V, de la Constitución del Estado
3.	Campeche	Presidentes Municipales.	Si	90 días antes de la fecha de la elección	Artículo 34, fracción IV de la Constitución del Estado.

SUP-JDC-694/2007

	Estado	Servidores públicos del Ayuntamiento que no pueden ser electos diputados locales	Se admite separación del cargo	Temporalidad	Fundamento constitucional y/o legal
4.	Coahuila	Servidor Público del Estado o del Municipio.	Si	68 días antes de la fecha de la elección.	Artículos 31 de la Constitución del Estado; así como, 15, fracción V, de la ley electoral local.
5.	Colima	Presidente Municipal	Si	Por lo menos, un día antes del inicio del periodo de registro de candidatos (aproximadamente 90 días antes de la fecha de la elección)	Artículo 24, fracción V, de la Constitución del Estado.
6.	Chiapas	Presidente Municipal	Si	90 días antes de la fecha de la elección	Artículo 18, fracción II, inciso c de la Constitución del Estado; así como 8, fracción V, del código electoral local
7.	Chihuahua	Servidor Público Federal, Estatal o Municipal, con funciones de dirección y atribuciones de mando.	Si	2 meses antes de la fecha de la elección	Artículo 41, fracción V, de la Constitución del Estado
8.	Distrito Federal	Jefe de Gobierno, Titular de órgano político-administrativo, dependencia, unidad administrativa, órgano desconcentrado o entidad paraestatal de la administración pública del D.F.	Si	90 días antes de la fecha de la elección	Artículo 37, fracción VIII, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal
9.	Durango	Presidentes, Síndicos, Regidores Municipales.	Si	90 días antes de la fecha de la elección	Artículo 32, fracción V, de la Constitución del Estado
10.	Estado de México	servidor público municipal;	Si	60 días antes de las elecciones ordinarias y 30 de las extraordinarias.	Artículo 40, fracción VI, y último párrafo de la Constitución del Estado
11.	Guanajuato	Miembros del Ayuntamientos o de los Consejos Municipales	Si	90 días antes de la fecha de la elección	Artículo 46, fracción I, de la Constitución del Estado.
12.	Guerrero	Presidentes Municipales	Si	45 días antes de la fecha de la elección	Artículo 36 de la Constitución del Estado
13.	Hidalgo	Presidentes Municipales	Si	60 días antes de la fecha de la	Artículo 32, fracción IV, de

SUP-JDC-694/2007

	Estado	Servidores públicos del Ayuntamiento que no pueden ser electos diputados locales	Se admite separación del cargo	Temporalidad	Fundamento constitucional y/o legal
				elección	la Constitución del Estado
14.	Jalisco	Presidente Municipal, Regidor o Síndico del Ayuntamiento	Si	90 días antes de la fecha de la elección	Artículo 21 fracción VIII, de la Constitución Política
15.	Michoacán	Funcionarios de los ayuntamientos	Si	90 días antes de la fecha de la elección	Artículo 24 fracción II de la Constitución del Estado
16.	Morelos	Presidentes Municipales	Si	90 días antes de la fecha de la elección	Artículo 26 fracción III, y artículo 27, de la Constitución del Estado
17.	Nayarit	Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos de los Ayuntamientos.	Si	90 días antes de la fecha de la elección	Artículo 29, de la Constitución del Estado
18.	Nuevo León	Presidentes Municipales	Si	100 días antes de la fecha de la elección	Artículo 48 de la Constitución del Estado
19.	Oaxaca	Servidores Públicos con facultades ejecutivas	Si	120 días antes de la fecha de la elección	Artículo 35 de la Constitución
20.	Puebla	Presidente Municipal	Si	90 días antes de la fecha de la elección	Artículo 37, fracción V, de la Constitución del Estado
21.	Querétaro	Cargos públicos de elección popular, federación, estado o municipios, entre otros.	Si	90 días antes de la fecha de la elección	Artículo 26, fracción IV, de la Constitución del Estado
22.	Quintana Roo	Presidentes Municipales o cualquier cargo municipal	Si	90 días antes de la fecha de la elección	Artículo 56, fracción III de la Constitución del Estado
23.	San Luis Potosí	Funcionarios de elección popular de los ayuntamientos	Si	90 días antes de la fecha de la elección	Artículo 47, fracción III, de la Constitución del Estado
24.	Sinaloa	Presidentes Municipales y personas que tengan o hayan tenido mando de fuerzas de la federación, estados o municipios.	Si	90 días antes de la fecha de la elección	Artículo 25, fracción IV, de la Constitución del Estado
25.	Sonora	Presidente Municipal	Si	90 días antes de la fecha de la elección.	Artículo 33 fracción V, de la Constitución del Estado.
26.	Tabasco	Presidente Municipal	Si	90 días antes de la fecha de la elección	Artículo 15, fracción IV, de la Constitución del Estado
27.	Tamaulipas	Servidores Públicos de los Municipios	Si	90 días antes de la fecha de la elección	Artículo 30, fracción IV del código electoral

SUP-JDC-694/2007

	Estado	Servidores públicos del Ayuntamiento que no pueden ser electos diputados locales	Se admite separación del cargo	Temporalidad	Fundamento constitucional y/o legal
					local
28.	Tlaxcala	Servidores Públicos de los Municipios con funciones de dirección y atribuciones de mando.	Si	180 días antes de la fecha de la elección	Artículo 35, fracción V, y párrafo segundo, de la Constitución del Estado
29.	Veracruz	Ediles o integrantes de los consejos municipales, o quienes ocupen cualquier cargo en estos.	Si	90 días antes de la fecha de la elección	Artículo 23, fracción III, y último párrafo, de la Constitución del Estado
30.	Yucatán	Regidor o Síndico	Si	90 días antes de la fecha de la elección	Artículo 22, fracción III de la Constitución del Estado.
31.	Zacatecas	Presidente Municipal, Secretario de Ayuntamiento y Tesorero Municipal	Si	90 días antes de la fecha de la elección	Artículo 53, fracción VI, de la Constitución del Estado

	Estado	Se admite separación del cargo	Temporalidad	Fundamento constitucional y/o legal
32.	Aguascalientes	Si	90 días antes de la fecha de la elección	Artículo 39 de la Constitución del Estado
33.	Baja California Sur	Si	90 días antes de la fecha de la elección	Artículo 69, fracción VI, de la Constitución del Estado
34.	Campeche	Si	45 días antes de la fecha de la elección	Artículo 62 de la Constitución del Estado
35.	Coahuila	Si	90 días antes de la fecha de la elección	Artículos 31 y 76, fracción V, de la Constitución del Estado; así como, 15, fracción V, de la ley electoral local
36.	Colima	Si	Por lo menos, un día antes del inicio del periodo de registro de candidatos (aproximadamente 90 días antes de la fecha de la elección)	Artículo 51, fracción II, de la Constitución del Estado, así como 16, fracción VIII, del código electoral local
37.	Chiapas	Si	90 días antes de la fecha de la elección	Artículo 35, fracción IV, de la Constitución del Estado; así como 8, párrafo segundo, del código electoral local
38.	Chihuahua	Si	6 meses antes de la fecha de la elección ⁶	Artículo 84, último párrafo, de la Constitución del Estado
39.	Distrito Federal	Si	90 días antes de la fecha de la elección	Artículo 53, fracción IX, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

⁶ Únicamente hace referencia a los cargos de Secretario General de Gobierno, Procurador General de Justicia, Secretario, Coordinador, Magistrado del Supremo Tribunal de Justicia; servidor público federal con facultades de dirección y atribuciones de mando, militar con mando en el ejército.

SUP-JDC-694/2007

	Estado	Se admite separación del cargo	Temporalidad	Fundamento constitucional y/o legal
40.	Durango	Si	90 días antes de la fecha de la elección	Artículo 60, fracción VII, de la Constitución del Estado
41.	Estado de México	Si	90 días antes de la fecha de la elección	Artículo 68, fracción V, de la Constitución del Estado; así como 15 y 16 del Código electoral local
42.	Guanajuato	Si	Seis meses antes de la fecha de la elección	Artículo 69, fracción I, de la Constitución del Estado, así como 9 del código electoral local
43.	Guerrero	Si	45 días antes de la fecha de la elección	Artículo 63, fracción VII, de la Constitución del Estado
44.	Hidalgo	Si	90 días antes de la fecha de la elección	Artículo 63, fracción VI, de la Constitución del Estado
45.	Jalisco	Si	90 días antes de la fecha de la elección	Artículo 20 fracción VI, de la ley electoral local
46.	Michoacán	Si	90 días antes de la fecha de la elección	Artículo 50 de la Constitución del Estado
47.	Morelos	Si	90 días antes de la fecha de la elección	Artículo 60, fracción VI, de la Constitución del Estado
48.	Nayarit	Si	90 días antes de la fecha de la elección	Artículo 62, fracción III, de la Constitución del Estado
49.	Nuevo León	Si	100 días antes de la fecha de la elección	Artículo 82 de la Constitución del Estado
50.	Oaxaca	Si	120 días antes de la fecha de la elección	Artículo 10, párrafo IV, inciso f), del código electoral local
51.	Puebla	Si	90 días antes de la fecha de la elección	Artículo 74, fracción IV, de la Constitución del Estado
52.	Querétaro	Si	90 días antes de la fecha de la elección	Artículo 50, fracción III, de la Constitución del Estado
53.	Quintana Roo	Si	90 días antes de la fecha de la elección ⁷	Artículo 80 de la Constitución del Estado
54.	San Luis Potosí	Si	Seis meses antes de la fecha de la elección	Artículo 73, fracción IV, de la Constitución del Estado
55.	Sinaloa	Si	90 días antes de la fecha de la elección	Artículo 56, fracción V, de la Constitución del Estado
56.	Sonora	Si	Por lo menos tres días antes de su registro como precandidato. (aproximadamente 6 meses antes de la fecha de la elección) ⁸	Artículo 165 del código electoral local
57.	Tabasco	Si	90 días antes de la fecha de la elección	Artículo 44, fracción IV, de la Constitución del Estado
58.	Tamaulipas	Si	90 días antes de la fecha de la elección	Artículo 16, fracción III, del código electoral local
59.	Tlaxcala	Si	180 días antes de la fecha de la elección	Artículo 60, fracción V, y párrafo segundo, de la Constitución del

⁷ Únicamente hace referencia a los militares en servicio activo o ciudadano con mando en los cuerpos de seguridad pública, Secretarios de Estado o Jefes de Departamento, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o Procurador General de Justicia de la Nación, en funciones, Secretarios o Subsecretarios del despacho, Directores de Organismos Descentralizados o Empresas de Participación Estatal, Oficial Mayor, Procurador General de Justicia del Estado, el Titular del Órgano Superior de Fiscalización del Estado o Magistrados del Tribunal Superior de Justicia.

⁸ La constitución del Estado en su artículo 70, fracción V, hace referencia a los Magistrados del Supremo Tribunal o del Tribunal de los Contencioso Administrativo, Procurador General de Justicia, Secretario o Subsecretario, militar en servicio activo o haber tenido mando de fuerzas dentro del Estado, los cuales deben separarse seis meses anteriores al día de la elección.

SUP-JDC-694/2007

	Estado	Se admite separación del cargo	Temporalidad	Fundamento constitucional y/o legal
				Estado
60.	Veracruz	Si	90 días antes de la fecha de la elección	Artículo 43, fracción IV, y último párrafo, de la Constitución del Estado
61.	Yucatán	Si	De 90 a 120 días antes de la fecha de la elección ⁹	Artículo 46 de la Constitución del Estado.
62.	Zacatecas	Si	90 días antes de la fecha de la elección	Artículo 75, fracción V, de la Constitución del Estado

Como se observa, la posibilidad de separarse del cargo para ser elegible al cargo de diputado está prevista en todas las legislaciones de la República, excepto en Baja California, si se atiende al significado que dio la responsable.

No se soslaya que conforme con el principio federal establecido en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con el artículo 116, fracción IV, del mismo ordenamiento, corresponde a las entidades federativas desarrollar las bases constitucionales atinentes a la elección de las autoridades representativas de ese ámbito.

Sin embargo, de acuerdo con el propio principio federal, el ejercicio de esa facultad no es ilimitado o arbitrario, sino que supone la observancia del consenso básico que garantiza la unión de los Estados, el cual comprende el respeto a los derechos fundamentales, que las propias constituciones de los Estados tutelan.

Cabe señalar que es consubstancial a la estructura constitucional del Estado mexicano el federalismo, que significa fundamentalmente que los Estados que integran la Unión son libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior,

⁹ Únicamente hace referencia a los funcionarios previstos en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado, a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, diputados locales y regidores.

pero sobre la base de que esta unión en una Federación se sustenta en los principios establecidos en la Constitución General de la República, tales como el principio de supremacía constitucional y los derechos fundamentales, incluidos los previstos en los tratados internacionales de los que México es parte.

En conclusión, la interpretación sistemática del artículo 18, fracción V, de la Constitución local, con las disposiciones citadas anteriormente, conduce a rechazar el significado gramatical del precepto.

c) Interpretación funcional.

La interpretación funcional corrobora esta conclusión.

En el artículo 18, fracción V, de la Constitución Política del Estado de Baja California, se establece una norma jurídica que contiene un requisito para ser votado al cargo de diputado.

En el presente asunto, como se demuestra más adelante, se realiza una interpretación correctora que no atribuye un significado literal inmediato y directo a dicha disposición, sino sistemática y funcional, que, como se anticipó, es extensiva, ya que extiende el significado de la disposición para permitir el ejercicio del derecho a ser votado y circunscribe las limitaciones a sus propios términos, que son contestes con el ordenamiento jurídico nacional.

No puede aceptarse que la interpretación literal es la que deba prevalecer, porque supuestamente es la que coincide con la

SUP-JDC-694/2007

interpretación lógica, psicológica o teleológica, la cual, en una primera acepción, apela a la voluntad del legislador o, en una segunda, a la *ratio legis*.

En el primer caso, en tanto que para establecer el sentido y alcance de la disposición de referencia se debe atender a la voluntad del legislador histórico “de carne y hueso” o los motivos “subjetivos” en que fue entendida por los legisladores durante el proceso de reforma. Esto es, a la voluntad de los integrantes del constituyente permanente de Baja California que históricamente participaron activamente en la redacción y aprobación de la adición de la fracción V del artículo 18 de la Constitución Política estatal, en términos de lo dispuesto en el artículo 112 del mismo ordenamiento jurídico.

En el segundo supuesto, en virtud de que la intención del legislador es identificada con la “voluntad de la ley” considerada en abstracto. Es decir, se atiende a las circunstancias sociales que ocasionaron la reforma constitucional, a través de un instrumento cuyas conclusiones se estiman como objetivas.

Ciertamente, en el Dictamen de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales del once de julio de dos mil dos, mismo que daría lugar a la reforma publicada en el *Periódico Oficial del Estado de Baja California* del cuatro de octubre de dos mil dos, se precisa que, en forma conjunta, son “estudiadas y analizadas”:

- i) La Iniciativa de Reformas a los artículos 18, 42 y 79 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja

California, presentada el ocho de marzo de 2001 por el diputado Alejandro Pedrín Márquez, y

- ii) La Iniciativa de Reformas a los artículos 18, 42 y 80 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, suscrita por cuatro diputados del Partido Acción Nacional y que data del veinticuatro de abril de dos mil dos. Asimismo, en el dictamen precisado se destaca que el nueve de mayo de dos mil dos, el diputado Fernando Jorge Castro Trenti, integrante de la fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional presentó un posicionamiento de adhesión a los términos y condiciones que se planteaban en la iniciativa referida en segundo término.

En dicho documento se determina que la iniciativa destacada en segundo término, tiene como objetivo “establecer una limitante a efecto de que mientras un servidor ejerza un cargo de elección popular no deba contender para ocupar un cargo de la misma naturaleza”, porque, según se continúa advirtiendo en el dictamen, así se garantiza **la responsabilidad para ocupar cargos de elección popular**, ante el hecho de que **gran parte de los postulantes** a un cargo de elección distinto al conferido por la sociedad, **la mayoría de las veces, dejan inconclusas las metas y los objetivos asumidos ante los electores en su campaña** y ante la Constitución y la ley (ya que protestaron el debido cumplimiento del cargo), por lo cual **se subordina el bien común de la población a la que representan, precisamente, al interés personal o de grupo**. Con la iniciativa se **inhiben dichas conductas no deseables**.

SUP-JDC-694/2007

Además, en el dictamen se agrega que lo dispuesto en la Constitución General de la República (artículo 36, fracción IV) y la Constitución local (artículos 8°, fracciones I y IV, y 9°, fracción II), implica el deber de que las personas cumplan con el lapso completo para el cual fueron electos y no de manera parcial como reflejo de un **ánimo poco estable y poco responsable**, salvo que se presente una circunstancia que realmente impida la continuación del cargo (fallecimiento o enfermedad crónica o contagiosa).

De esa forma, se establece en el dictamen, que la conveniencia de la propuesta radica en que **el otorgamiento del mandato popular entraña el criterio de soberanía, a través del cual por medio del voto se otorga la facultad de dictar leyes, aplicarlas y establecer la forma de gobierno que más convenga a los intereses de la sociedad** y con lo cual, además, **se fomenta la gobernabilidad y se garantiza el interés común.**

La exposición de motivos ya precisada del veinticuatro de abril de dos mil dos, coincide con lo anterior y agrega que **es indispensable que las instituciones funcionen correctamente y que el gobernado tenga certeza sobre la continuidad** de las mismas para que no pierdan **legitimidad**; que **la suplencia es una medida de contingencia que tiene como finalidad el impedir la falta de integración de las instituciones**, pero que las faltas no deben obedecer a la falta de responsabilidad política del representante o autoridad ante el cuerpo de electores o el gobernado. El elector **para decidir su voto toma en cuenta la oferta política y las cualidades**

personales, lo cual sirve para el proceso de toma de identificación entre el ciudadano y el electorado.

Por último, en el debate previo a la aprobación de la reforma por el Congreso del Estado, las intervenciones de los diputados, en esencia, iban en similar sentido que lo ya destacado, y en una de ellas (la del coordinador de la fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional), iba en el sentido de que con dicha medida se impedía que la responsabilidad pública se convirtiera en **un medio para promoción electoral o electorera**. Igualmente, en las actas de cabildo municipal de los cuatro ayuntamientos (Ensenada, según documental del veintiuno de agosto de dos mil dos; Playas de Rosarito, según constancias del dieciséis y veintiuno de agosto de dos mil dos; Tecate, según constancia del veintiuno de agosto de dos mil dos, y Tijuana, atendiendo a las constancias del primero, trece y veintiuno de agosto de dos mil dos) que aprobaron la reforma constitucional (Mexicali votó en contra, según constancias del diecinueve y veintiuno de agosto de dos mil dos) se aprecia que en ciertos casos también hubo posicionamiento similares a los que se refirieron.

Es claro que en los métodos de interpretación de la ley en que se acude a la voluntad del legislador, o bien, a los objetivos o finalidades de la ley, se considera, en algunos casos, el denominado postulado del legislador racional y democrático, sin embargo, de ello no se sigue que sus conclusiones deban reputarse como argumentos apagógicos (cuyos alcances sean incontrovertibles –*vox Dei*- y nunca absurdos), a pesar, incluso,

SUP-JDC-694/2007

del origen democrático del mismo legislador.¹⁰ La labor del intérprete de la ley no debe ser concebida en clave diacrónica, en cuyo proceso preponderen las convicciones jurídicas imperantes en un momento histórico cierto, porque toda interpretación en la que se acuda a dicha voluntad u objetivos, por sí misma y de manera incontrovertible, sería constitucional y legal, en apariencia proporcionada. Esto proscibiría la posibilidad de efectuar una interpretación diversa, en la que, por ejemplo, realmente se atiende al principio de proporcionalidad o se permita la ponderación de principios. Ello es inadmisibles, porque en el texto de la Constitución General de la República (artículo 14, párrafo cuarto), no se limita la labor interpretativa a un sistema dado y concreto, puesto que, inclusive, se admite la posibilidad de acudir a los principios generales del derecho.

En el caso, de aceptarse una posición incorrecta se desconocería “la sociedad abierta de los intérpretes de los derechos fundamentales”¹¹ y tampoco cabría realizar una interpretación sistemática o funcional de la legislación electoral, a pesar de lo previsto en el 6° de la Ley de Instituciones y Procesos Electorales de Baja California (cuyo texto, en esencia, coincide con la generalidad de las legislaciones locales e, incluso, la federal). Igualmente, el atar al operador jurídico a una interpretación histórica, por la cual a una disposición jurídica sólo sea válido atribuir uno de los significados que le fueron dados en la época en que fue creada, eliminaría la interpretación evolutiva que adscriba un sentido nuevo y diferente (“a valores actuales”) del significado “histórico”. Las

¹⁰ Guastini, Ricardo, *Estudios sobre la interpretación jurídica*, 3ª ed., trs. Marina Gascón y Miguel Carbonell, México, Porrúa, 2001, pp. 32-51.

¹¹ Häberle, Peter, *La libertad fundamental en el estado constitucional*, trs. Jürgen Saligmann y César Landa, Granada, Comares, 2003, pp. 222 y ss.

generaciones actuales y las futuras inexorablemente quedarían encadenadas a las concepciones culturales y los códigos axiológicos pretéritos.

Sobre el particular, debe citarse por orientadora, la tesis aislada del Séptimo Tribunal Colegiado en materia administrativa del Primer Circuito, cuyo texto es:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS Y DEBATES DEL LEGISLADOR. NO FORMAN PARTE DE LA LEY.

Las exposiciones de motivos contenidas en una iniciativa de ley, así como los debates del legislador suscitados con motivo de su aprobación, no forman parte del cuerpo legal de un ordenamiento y, por ende, carecen de todo valor normativo, tomando en consideración los siguientes elementos: a) El artículo 14, segundo párrafo, del Pacto Federal, que prevé el principio de seguridad jurídica, dispone que nadie podrá ser afectado en su esfera jurídica, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho; es decir, tal dispositivo constitucional no hace referencia a las observaciones y justificaciones expresadas por el autor de la iniciativa legal, ni a los argumentos que señalen los legisladores para aprobar, modificar, derogar o abrogar una norma de carácter general; b) Por la publicidad de la norma, que se refiere a que los órganos del Estado encargados de difundir las normas en los respectivos ámbitos de su competencia, tales como el Diario Oficial de la Federación, Gacetas o Periódicos Oficiales, generalmente publican solamente el contenido de las leyes o artículos aprobados mediante el proceso legislativo o, en su caso, refieren cuáles normas han sido abrogadas o derogadas, pero no suelen imprimir las iniciativas de ley y debates que dieron origen a las mismas. Por ende, no se puede invocar un derecho u obligación por la simple circunstancia de que el mismo se infiera de la exposición de motivos de la iniciativa de ley o de los debates del legislador, si no se plasmó expresamente en el articulado de la norma correspondiente; sin que sea lógico el argumento de que la interpretación teleológica subjetiva o exegética de la disposición legal permita introducir elementos contemplados durante el proceso legislativo, pero no reflejados en el cuerpo legal, pues tal medio de

SUP-JDC-694/2007

interpretación requiere que el intérprete de la norma acuda a la exposición de motivos, debates o preámbulo que dieron origen a una ley o tratado internacional para interpretar uno o varios preceptos ambiguos u oscuros, con la plena conciencia de que se están tomando en consideración cuestiones que son ajenas a la norma y, por ende, no forman parte de ella.

SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 1987/2003. Chris K. Kowalski y otro. 3 de septiembre de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: F. Javier Mijangos Navarro. Secretario: Carlos Alfredo Soto Morales.¹²

En este sentido, es preciso reiterar que las restricciones a los derechos político electorales deben ser debidas, aplicables por razones e interés general, y no discriminatorias, ni limitar su ejercicio en mayor medida que lo previsto en la normativa constitucional e internacional, por lo cual los Estados asumen el compromiso de adoptar las medidas necesarias para hacer efectivos tales derechos y que derivan de la forma democrática representativa de gobierno, en términos de lo dispuesto en los artículos 1º, párrafos primero y tercero, y 35, fracción II, de la Constitución General de la República; 2º y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 2º; 23; 29, incisos a) y c), y 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En cuanto al sentido de lo que debe entenderse por restricciones debidas resultan relevantes, entre otros, los precedentes establecidos por esta Sala Superior en los juicios para la protección de los derechos político electorales del ciudadano SUP-JDC-37/2001 y SUP-JDC-713/2004.

¹² *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XVIII, 9ª época, Tribunales Colegiados de Circuito, octubre de 2003, p. 1008.

Esto es, la limitación o restricción debida a dichos derechos tendrá tal cualidad, si deriva del texto expreso de la ley o de su interpretación, por cuanto a que sea proporcional y válida, al cumplir las siguientes tres condiciones: a) La restricción debe ser adecuada para alcanzar el fin propuesto; b) La restricción debe ser necesaria, en cuanto a que no quepa una medida alternativa menos gravosa para el interesado, y c) La restricción debe ser proporcional en sentido estricto, en virtud de que no suponga un sacrificio excesivo del derecho o interés sobre el que se produce la intervención pública.¹³ El principio de proporcionalidad no debe significarse porque la satisfacción de los intereses generales o públicos se haga a costa de los derechos e intereses de los particulares, a través de la búsqueda de un punto de equilibrio o de “razonabilidad”.

Al respecto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció el siguiente criterio de jurisprudencia:

IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.

La igualdad en nuestro texto constitucional constituye un principio complejo que no sólo otorga a las personas la garantía de que serán iguales ante la ley en su condición de destinatarios de las normas y de usuarios del sistema de administración de justicia, sino también en la ley (en relación con su contenido). El principio de igualdad debe entenderse como la exigencia constitucional de tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, de ahí que en algunas ocasiones hacer distinciones estará vedado, mientras que en otras estará permitido o, incluso, constitucionalmente exigido. En ese tenor, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación conoce de un caso en el cual la ley distingue entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, debe analizar si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación

¹³ Díez-Picazo, Luis María, *Sistema de derechos fundamentales*, 2ª ed., Madrid, coed. Thomson-Civitas, 2005, pp. 114 y ss.

SUP-JDC-694/2007

constitucionalmente vedada. Para ello es necesario determinar, en primer lugar, si la distinción legislativa obedece a una finalidad objetiva y constitucionalmente válida: el legislador no puede introducir tratos desiguales de manera arbitraria, sino que debe hacerlo con el fin de avanzar en la consecución de objetivos admisibles dentro de los límites marcados por las previsiones constitucionales, o expresamente incluidos en ellas. En segundo lugar, es necesario examinar la racionalidad o adecuación de la distinción hecha por el legislador: es necesario que la introducción de una distinción constituya un medio apto para conducir al fin u objetivo que el legislador quiere alcanzar, es decir, que exista una relación de instrumentalidad entre la medida clasificatoria y el fin pretendido. En tercer lugar, debe cumplirse con el requisito de la proporcionalidad: el legislador no puede tratar de alcanzar objetivos constitucionalmente legítimos de un modo abiertamente desproporcional, de manera que el juzgador debe determinar si la distinción legislativa se encuentra dentro del abanico de tratamientos que pueden considerarse proporcionales, habida cuenta de la situación de hecho, la finalidad de la ley y los bienes y derechos constitucionales afectados por ella; la persecución de un objetivo constitucional no puede hacerse a costa de una afectación innecesaria o desmedida de otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos. Por último, es de gran importancia determinar en cada caso respecto de qué se está predicando con la igualdad, porque esta última constituye un principio y un derecho de carácter fundamentalmente adjetivo que se predica siempre de algo, y este referente es relevante al momento de realizar el control de constitucionalidad de las leyes, porque la Norma Fundamental permite que en algunos ámbitos el legislador tenga más amplitud para desarrollar su labor normativa, mientras que en otros insta al Juez a ser especialmente exigente cuando deba determinar si el legislador ha respetado las exigencias derivadas del principio mencionado.

Amparo directo en revisión 988/2004. 29 de septiembre de 2004. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Rosalba Rodríguez Mireles.

Amparo en revisión 1959/2004. Rafael Araluce Santos. 16 de febrero de 2005. Cinco votos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Luis Fernando Angulo Jacobo.

Amparo en revisión 1629/2004. Inmobiliaria Dos Carlos, S.A. de C.V. 24 de agosto de 2005. Cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Juan Carlos Roa Jacobo.

Amparo en revisión 846/2006. Grupo TMM, S.A. 31 de mayo de 2006. Cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Juan Carlos Roa Jacobo.

Amparo directo en revisión 537/2006. Armando Raymundo Morales Jacinto. 28 de junio de 2006. Mayoría de cuatro votos. Disidente: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Ana Carolina Cienfuegos Posada.

Tesis de jurisprudencia 55/2006. Aprobada por la Primera Sala de dicho Alto Tribunal, en sesión de veintitrés de agosto de dos mil seis.¹⁴

No es preciso que la medida propuesta, a partir de una específica interpretación como la que a la responsable le llevó a revocar el registro del candidato de la coalición, constituya una restricción debida al derecho a ser votado, en la medida en que resulte adecuada y necesaria, al supuestamente ser menos gravosa para el interesado y asegure la responsabilidad de los servidores públicos de elección popular; la soberanía popular por la cual se otorga un mandato; la gobernabilidad; la integración de las instituciones; el conocimiento de las cualidades personales, por parte de los electores; la realización de las metas y objetivos asumidos ante los electores en las campañas, así como el cumplimiento de la protesta constitucional, al asumir el cargo. Así como el que también resulte una medida adecuada, necesaria y proporcionada para impedir la promoción electoral o electorera y la primacía del interés personal o de grupo sobre el bien común. Lo anterior, como en forma incorrecta se postula en el proceso de reforma constitucional.

El adecuado y el responsable desempeño de un cargo de elección popular, está asegurado a través de diversos mecanismos constitucionales, entre los cuales pueden ubicarse:

¹⁴ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XXIV, 9ª época, Primera Sala de la SCJN, septiembre de 2006, p. 75.

SUP-JDC-694/2007

- i) **Los preventivos**, cuyo desarrollo es idóneo para asegurar, incluso, el cumplimiento de los objetivos fijados en los programas de gobierno municipal y legislativos (con independencia de las responsabilidades administrativas, civiles, penales y políticas), y entre los cuales pueden mencionarse la revisión, el análisis, la auditoría y la dictaminación de las cuentas públicas anuales (artículos 27, fracción XII, y 37 de la Constitución estatal); la planeación democrática del desarrollo estatal y municipal, así como legislativo (artículo 26 de la Constitución federal, así como 27, fracción XXXV; 38, y 39 de la Constitución local); la aprobación o la reprobación de los convenios sobre cuestión de límites territoriales con las entidades de la Federación (artículo 27, fracción XX, de la Constitución local); el otorgamiento de permisos o recompensas a las personas que presten servicios de importancia y declarar beneméritos (artículo 27, fracción XXVIII, de la constitución estatal); las visitas a los ayuntamientos municipales por el Gobernador del Estado, para dar cuenta, por una parte, al Congreso o al Tribunal Superior de Justicia de las faltas que notare y, en su caso, solicitar la suspensión de ayuntamientos, su desaparición o la suspensión o revocación de mandato de sus miembros (artículos 27, fracción IX; 49, fracción VIII; 86, y 87 de la constitución estatal); la división de poderes (artículos 11, párrafo segundo, de la Constitución local), y la toma de decisiones colectiva en el Congreso del Estado y los ayuntamientos municipales (artículos 14, párrafo primero, y 79 de la constitución de dicha entidad federativa);
- ii) **Los correctivos**, entre los cuales están cuando el Congreso del Estado dirime las controversias entre el

SUP-JDC-694/2007

Ejecutivo y el Tribunal Superior de Justicia (artículo 27, fracción XXII, de la constitución estatal), y los procedimientos impugnativos ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado de Baja California y el Poder Judicial del Estado, en los casos de responsabilidades penales (artículos 55, párrafo primero; 59, y 68, párrafos primero, segundo y cuarto, de la Constitución local), y

iii) **Los sancionatorios o los punitivos** como ocurre con la suspensión o desaparición de ayuntamientos, o bien, la suspensión o la revocación de los ayuntamientos; la declaración de procedencia contra los servidores públicos, y el juicio político (artículos 27, fracciones XXIV y XXV, y 91 a 95 de la constitución del Estado).

Cabe advertir que el hecho de que un servidor público de elección popular cumpla de manera íntegra con el periodo para el cual fue electo no necesariamente implica que observará su programa de gobierno municipal o legislativo, por ejemplo, ya que, entre los mecanismos adecuados para asegurar, mediante la amenaza de una sanción que se cumpliría con las oferta política durante las campañas, sería a través de los procedimientos de revocación de mandato o el llamado mandato imperativo, los cuales no están previstos en la legislación del Estado de Baja California. No es preciso que con disposiciones como las semejantes se inhiban conductas no deseadas. Al contrario, la posibilidad de que un sujeto que ocupa un cargo de elección popular pueda continuar con su carrera política, mediante la posibilidad de que para ello fuera suficiente su separación oportuna definitiva o provisional,

SUP-JDC-694/2007

operaría como un incentivo positivo, ya que su éxito ante el electorado estaría asegurado por su gestión pública como legislador o munícipe y no porque se limite su derecho de seguir ocupando un cargo público de manera inmediata a aquel de que se hubiere separado.

No se quebranta la soberanía popular ni provoca un *interregno*, mucho menos se impide el correcto funcionamiento de las instituciones y la continuidad de las tareas legislativas y de gobierno, mediante la separación del cargo de manera oportuna por quien aspire a otro puesto de elección popular, ya que existen, como se analizó previamente, instrumentos para suplir las ausencias. A fin de cuentas, lo que se protege es soberanía popular que reside en el pueblo, el cual lo ejerce a través de los Poderes de la Unión y los poderes locales, en lo que toca a sus regímenes interiores. Dicho en otros términos, se instaura la autodeterminación como la posibilidad de que los constituyentes estatales y las legislaturas locales, en forma libre y soberana, en todo lo concerniente a su régimen interior, pero con respeto de las estipulaciones del pacto federal, establezcan su condición política y jurídica (artículos 39; 40; 41, párrafo primero, y 116, párrafo segundo, de la Constitución General de la República).

En efecto, la designación por el Congreso del Estado de los consejos municipales, entre los vecinos del municipio y a propuesta del Gobernador del Estado; la suspensión o desaparición de ayuntamientos, o bien, la suspensión o la revocación de sus miembros; la designación del ciudadano que deba sustituir al Gobernador en sus faltas absolutas (artículos 27, fracción XVI, y 46, párrafo tercero y siguientes, de la

Constitución local), y la resolución de las licencias definitivas de los diputados, son mecanismos constitucionales que coadyuvan a impedir que quede acéfalo un cargo público de elección popular.

En el caso del diputado o los integrantes de los ayuntamientos por el correspondiente suplente (a quienes también habrían tenido la posibilidad de identificar los electores cuando votaron por la fórmula o la planilla respectiva, así como de ubicar sus ofertas políticas), según lo previsto en los artículos 14, párrafo primero, y 79, base III, párrafo 4, párrafo segundo, de la constitución estatal, así como 25 y 31 de la Ley de Instituciones y Procesos Electorales de Baja California. Además, en la designación de munícipes o de los consejos municipales no se desconoce la soberanía popular, porque es el Congreso del Estado, a propuesta del Gobernador de la propia entidad federativa, quien realiza dicha designación, como representantes popular, en términos de lo previsto en los artículos 27, fracciones IX y XXX; 49, fracción VIII, y 86 de la Constitución local, así como 40 y 41 de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California. Esto es, los sustitutos o designados por la legislatura local también tendrían una legitimidad democrática.

No es válido partir de generalizaciones que carecen de respaldo en datos fácticos y comprobables, en los que se pretenda avalar una interpretación jurisdiccional que sólo está avalada por un dato especulativo (“la mayoría de los servidores electos, según se afirma, se comportan irresponsablemente y abandona un cargo por un interés personal que, como se evidenció, en

SUP-JDC-694/2007

principio, es lícito (salvo prueba en contrario, por la cual se demuestre que se comete un fraude a la ley).

La posibilidad de que se utilice un cargo para la promoción electoral, opera en varios escenarios y no única y exclusivamente cuando se ocupa un cargo y se admite la posibilidad de separarse del mismo oportunamente. La finalidad de la separación definitiva o provisional consiste en la preservación de condiciones que garanticen la realización de elecciones en que prevalezca la igualdad de oportunidades en la contienda electoral (especialmente, en las campañas electorales), así como la neutralidad de los servidores públicos que aspiren a un cargo público de elección popular, ya sea que hubieren sido designados o electos, y a fin de que no se prevalezcan o beneficien de las facultades o ascendencia que deriva del cargo, empleo o comisión, en la contienda con quebranto de los principios que deben primar en todo proceso electoral. De esta manera, existen mecanismos como es la propia separación de cargo en forma oportuna (artículo 18, fracción VI de la Constitución local); el régimen de nulidades en la materia; los delitos electorales; las faltas administrativas [artículo 116, fracción IV, inciso i), de la Constitución General de la República, así como 5°, párrafo último, de la constitución estatal], y las responsabilidades políticas (artículos 91 a 95 de la constitución estatal).

La interpretación que aquí se propone reconoce la fuerza expansiva del derecho fundamental a ser votado. En efecto, así es porque está reconocido en la “ley Suprema de toda la Unión”, como lo es la misma Constitución federal y los tratados internacionales ya citados, los cuales tienen un auténtico valor

SUP-JDC-694/2007

normativo y vinculante para toda autoridad, incluidos los órganos de las tres vertientes en la clasificación clásica. Dicho derecho conforma uno de los valores básicos del sistema jurídico nacional, por lo cual su contenido esencial no puede ser desconocido por el operador jurídico ni los particulares [en la llamada eficacia de los derechos fundamentales entre particulares (*drittwirkung*), como lo ha reconocido la propia Sala Superior]. Es precisamente dicho ámbito de certeza el que, bajo ninguna condición puede ser trastocado, por su relevancia, ya que el ordenamiento jurídico básico lo protege en forma inequívoca porque está incluido, así sea potencialmente, en su ámbito de cognoscibilidad y previsibilidad, salvo que existan razones que justifiquen la exclusión para relegarlas al ámbito de incertidumbre o de lo constitucionalmente irrelevante. El núcleo esencial reside en aquello que es absolutamente necesario proteger, en forma real, concreta y efectiva, y cuya limitación, por el contrario, le harían impracticable, dificultarían su ejercicio más allá de lo razonable o le despojarían de un elemento vital para su protección. De esta forma, como más adelante se justificará, debe considerarse que la fracción V del artículo 18 de la Constitución local, admite el ejercicio inmediato del derecho a ser electo, con la oportuna separación definitiva, por aquellos que aspiren al cargo de diputado local y ocupen la regiduría de un ayuntamiento.¹⁵

Por otro lado, el criterio que se sostiene no afecta al interés público en el debido funcionamiento de los órganos públicos, sino que lo puede favorecer, pues la búsqueda del voto para otro cargo de elección popular puede persuadir al representante

¹⁵ En este sentido se ha pronunciado esta Sala Superior, entre otros, en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-803/2002, sentencia de siete de mayo de dos mil cuatro.

SUP-JDC-694/2007

a desempeñar su actual cargo de acuerdo con la voluntad del electorado, como a continuación se demuestra y en cierta forma se anticipó.

La democracia representativa a que se refieren los artículos 5 y 11 de la Constitución Política del Estado de Baja California implica que los ciudadanos premien o sancionen a los representantes con su voto, según el desempeño del representante en el cargo de elección popular que haya ejercido con anterioridad.

Esta circunstancia se convierte en un motivo para tener en cuenta los deseos del electorado al tomar decisiones inherentes a la función pública. De este modo, la posibilidad de ocupar otro cargo de elección popular es un incentivo para anticipar el juicio futuro del electorado sobre las políticas realizadas.

Una nueva elección permite a los votantes expresar su preferencia o rechazo a la política pública llevada a cabo por el candidato, en un cargo anterior.

El juicio de los votantes versa sobre el desempeño del candidato en sus cargos anteriores, de manera que si ello tuvo lugar hace más de tres años, es poco factible que la ciudadanía pueda emitir un juicio informado, con lo cual se diluye un factor primordial de control del representado frente al representante.

Las razones expuestas justifican el rechazo al significado atribuido por la responsable a la disposición en examen.

d) Significado que ha de atribuirse al artículo 18, fracción V, de la Constitución de Baja California, a partir del principio más favorable para la interpretación de los derechos fundamentales.

Lo dispuesto en el artículo 18, fracción V, de la Constitución local ha de interpretarse de forma tal que, con arreglo al criterio funcional de interpretación, se asegure la eficacia o efectividad de todos los enunciados del constituyente local, en particular de las disposiciones que establecen derechos fundamentales.¹⁶

El principio de la interpretación más favorable para la efectividad de los derechos fundamentales es acorde con la doctrina judicial desarrollada por esta jurisdiccional constitucional, plasmada, por ejemplo, en la tesis jurisprudencial que lleva por rubro: DERECHOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER POLÍTICO-ELECTORAL. SU INTERPRETACIÓN Y CORRELATIVA APLICACIÓN NO DEBE SER RESTRICTIVA.

El principio de la interpretación más favorable para la efectividad de los derechos fundamentales, que constituye una especificación del principio del valor normativo de la Constitución,¹⁷ puede estimarse no sólo como un principio de interpretación de las normas de derechos fundamentales, sino también de todo el ordenamiento en su conjunto; en el caso, de las disposiciones aplicables de la Constitución local.

¹⁶ En la doctrina científica, A. E. Pérez Luño, por ejemplo, incluye al principio de eficacia o efectividad dentro de los principios de la interpretación constitucional. En "La interpretación de la Constitución" en *Revista de las Cortes Generales*, No. 1, Primer cuatrimestre, 1984, p. 124.

¹⁷ Conforme con el principio del valor normativo de la Constitución, como lo ha expuesto Konrad Hesse, cualesquiera objetivos coyunturales, incluso en el supuesto de que sean conseguidos, "son incapaces de compensar la incalculable ganancia que conlleva el respeto a la Constitución incluso cuando ello resulta incómodo". *Escritos de Derecho Constitucional*, Trad. Pedro Cruz Villalón, 2ª ed., Madrid Centro de Estudios Constitucionales, 1992, p. 68.

SUP-JDC-694/2007

Conforme con ese principio, cuando hay dos (o más) significados posibles de un mismo enunciado, de los cuales uno hace efectivo las normas que establecen derechos fundamentales y el otro (o los demás significados) las hacen inefectivas o ineficaces, debe preferirse aquel enunciado que confiere efectividad al enunciado o a tales normas.

Como se explicó, en el artículo 18 de la Constitución local se establecen los casos de incompatibilidad con motivo de los cuales una persona no podrá ser electa diputado local, esto es, establece causas de incompatibilidad para el ejercicio del cargo que constituyen aspectos de carácter negativo, tal como se desprende de la partícula “no” que figura en el encabezado de dicho artículo: “No pueden ser electos diputados:...” y que rige para todas las fracciones que conforman dicho artículo.

Como se anticipó, la autoridad jurisdiccional responsable y la parte actora sostienen interpretaciones opuestas. Según la interpretación de la responsable (**IR**), los regidores están impedidos para que en el ejercicio de su encargo puedan ser candidatos a diputado local, con independencia de que separen o no. De acuerdo con la interpretación planteada por el actor (**IA**), una interpretación sistemática de la disposición bajo estudio permitiría arribar a la conclusión de que en el artículo 18, fracción V, de la Constitución local se establece, en efecto, una prohibición, con la salvedad de que los sujetos normativos o destinatarios se separen de sus cargos noventa días antes de la elección.

SUP-JDC-694/2007

Dado el principio de la eficacia o efectividad de los derechos fundamentales, el cual se refleja en los principios *favor libertatis* e *in dubio por libertate* (invocables en términos de lo dispuesto en el artículo 2, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral), asiste la razón a la coalición enjuiciante, en tanto que, de las dos interpretaciones bajo consideración, es decir, **IR** e **IA**, debe preferirse, en principio (con una salvedad, que más adelante se precisa), la **IA**, es decir, la interpretación de la parte actora, toda vez que hace efectivas o eficaces las normas que establecen los derechos fundamentales, en particular el derecho a ser votado, establecido en el artículo 8º, fracción IV, inciso c), de la propia Constitución local, mientras que la **IR** limita indebidamente o hace nugatorio el ejercicio del derecho a ser votado.

De aceptar como correcta la interpretación sostenida por la responsable, lo dispuesto en el artículo 18, fracción V, se traduciría no sólo en una suspensión injustificada del derecho a ser votado que no se constriñe al período del cargo de elección popular, sino que se prolonga hasta tres años más, sino que, además, se haría ineficaz el derecho a ser votado, establecido en el invocado 8º, fracción IV, inciso c), de la Constitución local, en relación con lo dispuesto en los artículos 7º y 5º, párrafo antepenúltimo, del mismo ordenamiento, en el sentido de asegurar o garantizar la protección a todos sus ciudadanos el derecho a ser votado, siempre que reúnan los requisitos que establezcan la Constitución y las leyes.

Lo anterior es así, toda vez que, como se adelantó, quien se encuentre en ejercicio de un cargo de elección popular, no

SUP-JDC-694/2007

podrá ejercer el derecho a ser votado como diputado, sino hasta los comicios subsecuentes, por celebrarse tres años después, habida cuenta que el diseño legal del calendario electoral respectivo le impide contender en la elección que se celebra pocos meses antes de que concluya su cargo.

Con ello, esa limitación de carácter temporal equivale o implica una suspensión del ejercicio del derecho a ser votado, tres veces mayor a la prevista en el artículo 10 de la propia Constitución local.

Así, tal como aduce el enjuiciante, de aceptar la interpretación propuesta por la responsable, **IR**, de lo dispuesto en el artículo 18, fracción V, de la Constitución local, el requisito en cuestión no puede estimarse como razonable o proporcional.

En efecto, este órgano jurisdiccional electoral federal ha sostenido, en forma reiterada, la importancia del principio de proporcionalidad como un principio que debe acatar toda intervención o medida del poder público en los derechos fundamentales de carácter político-electoral. El principio de proporcionalidad, como se anticipó, está integrado por tres subprincipios:¹⁸

- Idoneidad: De acuerdo con este subprincipio, toda intervención de los derechos fundamentales debe ser idónea para contribuir a alcanza un fin constitucionalmente legítimo;

¹⁸ La doctrina científica ha explicitado estos principios. Véase: Robert Alexy, *Epílogo a la Teoría de los derechos fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios del Colegio de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y Bienes Muebles de España, 2004 y Carlos Bernal Pulido, *El derecho de los derechos*, Colombia, Universidad Externado de Colombia, 2005, p. 67.

SUP-JDC-694/2007

- Necesidad: Conforme con este subprincipio, toda intervención de los derechos fundamentales debe realizarse a través de las medidas más favorables para el derecho intervenido, de entre todas aquellas que sean más idóneas para alcanzar el objetivo perseguido, y
- Proporcionalidad en sentido estricto: Acorde con este subprincipio, las ventajas que se obtengan con la intervención del derecho fundamental deben compensar los sacrificios que ello reporte para su titular.

Toda medida o intervención del poder público que no satisfaga el parámetro de proporcionalidad es indebida o ilegítima.

Sirve de sustento a lo anterior las razones esenciales de la tesis jurisprudencial de esta Sala Superior, que lleva por rubro: PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. DEBE REALIZARSE CONFORME A LOS CRITERIOS DE IDONEIDAD, NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD.

En el presente caso, la interpretación sustentada por el tribunal responsable en torno a lo dispuesto en el invocado artículo 18, fracción V, de la Constitución local no cumple con el subprincipio de necesidad y, por ende, no satisface el examen de proporcionalidad, ya que, de entre las medidas estimadas idóneas para alcanzar el fin constitucional (por ejemplo, separarse del cargo en forma definitiva o en forma provisional noventa días antes del día de la elección para alcanzar el fin constitucional dado), se favorece un sentido y alcance de la formulación normativa respectiva que, lejos de ser el más favorable para el ejercicio del derecho fundamental intervenido,

SUP-JDC-694/2007

a saber, el derecho a ser votado, constituye una indebida limitación del mismo, ya que entraña una suspensión injustificada del derecho a ser votado

El carácter desproporcionado de lo dispuesto en el artículo 18, fracción V, según la interpretación de la responsable, **IR**, se ve confirmado si se tiene en cuenta que una restricción sustancialmente igual a la prevista en dicho artículo se encuentra en el artículo 42, párrafo tercero, del invocado ordenamiento, para ejercer el derecho a ser votado al cargo de Gobernador del Estado.

Dicho carácter se ilustra mediante el siguiente caso hipotético: Si un ciudadano mexicano por nacimiento (cumpliendo con los demás requisitos) a sus veintiún años pretendiera ocupar diversos puestos de elección popular de manera sucesiva en el Estado para aspirar a ser gobernador del Estado, ocupando previamente los cargos de regidor, presidente municipal y diputado local, tendría que esperar dieciocho años, con periodos intermitentes de tres años, en cada caso, para poder aspirar al cargo de gobernador según la interpretación ofrecida por la responsable, no obstante que para ser gobernador del Estado se requiere, entre otros requisitos, tener treinta años cumplidos al día de la elección de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41, fracción II, de la Constitución local.

Lo anterior no significa o implica, en modo alguno, que los derechos político-electorales sean absolutos. Esta Sala Superior ha establecido reiteradamente que no son derechos absolutos o ilimitados. Si bien la previsión y aplicación de requisitos, por ejemplo, requisitos de elegibilidad, no

constituyen, en sí mismo, una restricción indebida, lo cierto es que su reglamentación debe observar, entre otros, el principio de proporcionalidad.

Asimismo, toda limitación de un derecho fundamental para ser debida, además de estar justificada, deberá respetar invariablemente el *contenido mínimo o esencial* del derecho en cuestión,¹⁹ de forma tal que una limitación de ese derecho no puede llegar al grado de comprimir el contenido mínimo del derecho en cuestión, como se advirtió líneas arriba.

Por consiguiente, esta Sala Superior entiende que la disposición establecida en el artículo 18, fracción Vo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Baja California, conforme con las directivas de interpretación apuntadas, es decir, conforme con los criterios literal, sistemático y funcional, así como de acuerdo con el examen de proporcionalidad, debe interpretarse en el sentido y alcance siguientes: No pueden ser electos diputados, los regidores de los ayuntamientos durante el periodo para el que fueron electos; aun cuando se separen de sus cargos, **salvo que lo hagan de forma definitiva noventa días antes del día de la elección;** con excepción de los suplentes siempre y cuando estos no estuvieren ejerciendo el cargo.

Los argumentos interpretativos que sustentan la anterior interpretación permiten una armonización contextual de las disposiciones aplicables y, a la vez, aseguran la eficacia o

¹⁹ Este es el núcleo de la teoría de la doble barrera protectora de los derechos fundamentales, asumida por otros tribunales constitucionales, por ejemplo, el Tribunal Constitucional Español (STC 11/1981) y desarrollada en la doctrina por Luis Prieto Sanchís, *Justicia constitucional y derechos fundamentales*, Madrid, Trotta, 2003, p. 233.

SUP-JDC-694/2007

efectividad de otras disposiciones aplicables y, en particular, la norma que establece el derecho fundamental a ser votado.

Asimismo, la interpretación a la que se ha arribado ofrece las siguientes ventajas:

- Preserva el carácter y el contenido de la prescripción contenida en la disposición constitucional, esto es, mantiene la calificación como prohibida de la acción consistente en ejercer el derecho a ser votado como diputado local durante el período de su encargo;
- Se conservan los mismos sujetos normativos, es decir, quienes ocupan un cargo de elección popular de los señalados en la disposición;
- Las condiciones de aplicación son las mismas, toda vez que la prohibición se actualiza durante el período para el que tales servidores públicos fueron electos;
- El objetivo de la causa de incompatibilidad se cumple, y
- No hay redundancia.

Los elementos que varían se refieren a que los sujetos normativos podrán ser electos si se separan en forma definitiva noventa días antes de la fecha de la elección. Lo anterior, en virtud de que, conforme a una interpretación sistemática y funcional de lo dispuesto en el artículo 18, fracción V, de la constitución local, en su integridad, cabe advertir que, por un lado, debe salvaguardarse el principio de igualdad en la contienda, por lo que esta Sala Superior estima razonable fijar el plazo de los noventa días, tal como se hace en la hipótesis normativa prevista en la fracción V del propio numeral y, por otro, se estima que la separación debe ser definitiva y no

provisional, en razón de que el sujeto normativo (regidor) ha de recibir un trato semejante a los destinatarios de la disposición contenida en la fracción II del mismo precepto.

e) Interpretación acorde con los tratados internacionales

El criterio interpretativo expuesto es acorde con los tratados internacionales de derechos humanos suscritos y ratificados por el Estado mexicano y que son parte del derecho interno, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 133 de la Constitución general de la República, en particular con el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como con la interpretación que de los mismos han hecho los órganos encargados de su aplicación.

Al respecto, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece en su artículo 25 que:

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

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) Votar 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;
- c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Por su parte, en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos se establece:

SUP-JDC-694/2007

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.

En opinión del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, órgano encargado de la supervisión del cumplimiento del mencionado Pacto Internacional, cualquiera que sean las condiciones que se impongan al ejercicio de los derechos político-electorales “deberán basarse en criterios objetivos y razonables”, toda vez que “el ejercicio de estos derechos por los ciudadanos no puede suspenderse ni negarse, salvo por los motivos previstos en la legislación y que sean razonables y objetivos.”²⁰

De la misma forma, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, órgano encargado de la aplicación e interpretación de la Convención Americana, ha estimado que:

La previsión y aplicación de requisitos para ejercitar los derechos políticos [consagrados en el artículo 23 de la Convención Americana] no constituyen, *per se*, una restricción indebida a los derechos políticos. Esos derechos no son absolutos y pueden estar sujetos a limitaciones. Su reglamentación debe observar los principios de legalidad,

²⁰ Observación General No. 25, 57° período de sesiones (1996), párr. 4.

necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática. La observancia del principio de legalidad exige que el Estado defina de manera precisa, mediante una ley, los requisitos para que los ciudadanos puedan participar en la contienda electoral, y que estipule claramente el procedimiento electoral que antecede a las elecciones. De acuerdo al artículo 23.2 de la Convención se puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a las que se refiere el inciso 1 de dicho artículo, exclusivamente por las razones establecidas en ese inciso. La restricción debe encontrarse prevista en una ley, no ser discriminatoria, basarse en criterios razonables, **atender a un propósito útil y oportuno que la torne necesaria para satisfacer un interés público imperativo, y ser proporcional a ese objetivo.** Cuando hay varias opciones para alcanzar ese fin, debe escogerse la que restrinja menos el derecho protegido y guarde mayor proporcionalidad con el propósito que se persigue.²¹

Por su parte, los artículos 29 y 30 de la Convención Americana establecen:

Artículo 29. Normas de Interpretación

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

- a) **permitir a alguno de los Estados Partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella;**
- b) limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados;
- c) **excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, y**
- d) excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza.

Artículo 30. Alcance de las Restricciones

²¹ *Caso Yatama vs. Nicaragua*, Sentencia de 23 de junio de 2005, Serie C No. 127, pár. 206.

SUP-JDC-694/2007

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.**

En conjunto, tal como ha sido criterio reiterado de esta Sala Superior, así como de la jurisprudencia internacional,²² los derechos fundamentales de carácter político-electoral no son derechos absolutos o ilimitados sino que pueden ser objeto de ciertas restricciones permitidas, siempre que las mismas estén previstas en la legislación, no sean irracionales, injustificadas, desproporcionadas o que se traduzcan en privar de su esencia a cualquier derecho, fin, principio o valor constitucional o electoral fundamental.²³ Restricciones que deben ser interpretadas de forma tal que garanticen el ejercicio efectivo de tales derechos y eviten suprimirlos o limitarlos en mayor medida que la permitida en la Constitución y en los propios tratados internacionales.

Acorde con lo anterior, cualquier condición que se imponga al ejercicio de los derechos político-electorales deberá basarse en criterios objetivos y razonables y, por tanto, el ejercicio de tales derechos por los ciudadanos no puede suspenderse ni negarse,

²² Diferentes instancias internacionales han reconocido el carácter no absoluto de los derechos políticos. Por ejemplo, el Comité de Derechos Humanos en su Observación General No. 25; la Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Yatama vs. Nicaragua*, Sentencia de 23 de junio de 2005, Serie C No. 127; Tribunal Europeo de Derechos Humanos, casos *Mathieu-Mohin y Clerfayt vs. Bélgica*, S. 02-03-1987, *Matthews vs. Gran Bretaña*, S. 18-02-1999 y *Melnychenko v. Ucrania*, S.12-10-2004.

²³ Este criterio se encuentra en la tesis: CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. LA NEGATIVA DE REGISTRO CON BASE EN UNA DISPOSICIÓN LEGAL QUE ESTABLECE QUE SÓLO LOS PARTIDOS POLÍTICOS TIENEN DERECHO A POSTULAR CANDIDATOS, NO VIOLA LA CONSTITUCIÓN FEDERAL NI LOS TRATADOS INTERNACIONALES (Legislación de Michoacán). SE3L 048/2002, consultable en *Jurisprudencia y tesis relevantes: Compilación oficial 1997-2005*. Volumen tesis relevantes, pp. 394.

salvo por los motivos previstos en la legislación y que sean razonables y objetivos.

Al respecto, esta Sala Superior ha estimado que las calidades, requisitos, circunstancias o condiciones para el ejercicio del derecho de voto pasivo que establezca la ley deben respetar el **contenido esencial** de este derecho fundamental previsto en la Constitución federal, así como en la Constitución local y en los tratados internacionales respectivos, y han de estar razonablemente armonizadas con otros principios o derechos fundamentales de igual jerarquía, como el principio de igualdad. En todo caso, tales requisitos o condiciones deben establecerse en favor del bien común o del interés general (como se prevé en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos y ratificados por México).²⁴

En la especie, el derecho fundamental de ser votado está reconocido en el artículo 8, fracción IV, inciso c), de la Constitución local, así como en los tratados internacionales de derechos humanos antes mencionados, instrumentos que, como se anticipó, están suscritos y ratificados por el Estado mexicano, en su conjunto, y son obligatorios, en los términos del artículo 133 constitucional que, entre otros aspectos, dispone que los jueces de cada Estado se arreglarán a dichos tratados “a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.” Siendo un principio general del derecho el que un tratado obliga a los Estados por lo que respecta a la totalidad de su territorio y que, por tanto, un Estado “no pueda alegar su estructura federal para

²⁴ SUP-JDC-713/2004, Sentencia de 22 de diciembre de 2004.

SUP-JDC-694/2007

dejar de cumplir una obligación internacional”,²⁵ así como que un Estado que ha ratificado un tratado internacional no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de dicho instrumento.²⁶

Ello es así en virtud de que los tratados internacionales constituyen compromisos internacionales asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional, incluidas a las autoridades electorales, federales o estatales. Este criterio se encuentra recogido en la tesis aislada –que resulta orientadora– de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la jerarquía normativa en el orden jurídico mexicano, según la cual los tratados internacionales tienen un nivel jerárquico infraconstitucional aunque supralegal (tanto de las leyes federales como de las leyes locales) y cuyo rubro es: TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL²⁷. Asimismo, resulta orientadora la reciente tesis P. IX/2007 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que confirma su criterio anterior, y que señala lo siguiente:

TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES GENERALES, FEDERALES Y LOCALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133

²⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Garrido y Baigorria vs. Argentina*, Sentencia de 2 de febrero de 1996, Serie C No. 26, pág. 46.

²⁶ Ambos principios han sido codificados en la Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados de 1969 (arts. 27 y 29).

²⁷ Publicada en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo X, noviembre de 1999, Tesis, P.LXXVII/99, página 46.

CONSTITUCIONAL.

La interpretación sistemática del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos permite identificar la existencia de un orden jurídico superior, de carácter nacional, integrado por la Constitución Federal, los tratados internacionales y las leyes generales. Asimismo, a partir de dicha interpretación, armonizada con los principios de derecho internacional dispersos en el texto constitucional, así como con las normas y premisas fundamentales de esa rama del derecho, se concluye que los tratados internacionales se ubican jerárquicamente abajo de la Constitución Federal y por encima de las leyes generales, federales y locales, en la medida en que el Estado Mexicano al suscribirlos, de conformidad con lo dispuesto en la Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados entre los Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales y, además, atendiendo al principio fundamental de derecho internacional consuetudinario "pacta sunt servanda", contrae libremente obligaciones frente a la comunidad internacional que no pueden ser desconocidas invocando normas de derecho interno y cuyo incumplimiento supone, por lo demás, una responsabilidad de carácter internacional.²⁸

En este sentido, resulta relevante el criterio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el sentido de que, en conformidad con la Convención Americana, los Estados tienen la obligación de garantizar el goce de los derechos políticos, "lo cual implica que la regulación del ejercicio de dichos derechos y su aplicación sean acordes al principio de igualdad y no discriminación, y debe adoptar las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio",²⁹ ello en conformidad con los deberes generales reconocidos en los términos de los artículos 1.1 y 2 de la propia Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En efecto, estos artículos, hacen referencia a las principales

²⁸ Publicada en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXV, abril de 2007, Tesis: P. IX/2007, página 6.

²⁹ *Caso Yatama vs. Nicaragua*, párr. 201.

SUP-JDC-694/2007

obligaciones contraídas por los Estados frente a los individuos sujetos a su jurisdicción y frente a la comunidad internacional. En este sentido, el artículo 1.1. de la Convención Americana, de acuerdo con la jurisprudencia constante de la Corte Interamericana de Derechos Humanos “impone a los Estados Partes los deberes fundamentales de respeto y garantía de los derechos, de tal modo que todo menoscabo a los derechos humanos reconocidos en la Convención que pueda ser atribuido, según las reglas del Derecho Internacional, a la acción u omisión de cualquier autoridad pública, constituye un hecho imputable al Estado que compromete su responsabilidad internacional.”³⁰

Por su parte, el artículo 2 de la Convención Americana establece el deber de adoptar las medidas legislativas o de otro carácter necesarias para hacer efectivos de los derechos y libertades reconocidos en la misma, siendo que, como ha destacado la Corte Interamericana, esta disposición establece la obligación a cargo de los Estados de “adecuar su derecho interno a las disposiciones de dicha Convención, para garantizar los derechos en ella consagrados.”³¹ En opinión de dicho tribunal interamericano, la obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos “no se agota con la existencia de un orden normativo dirigido a hacer posible el cumplimiento de esta obligación, sino que comporta la necesidad de una conducta gubernamental que asegure la

³⁰ Entre otros, Corte IDH, *Caso de la Masacre de Pueblo Bello, vs. Colombia*, Sentencia de 31 de enero de 2006, cit., párr 111; *Caso Baena Ricardo y otros (270 trabajadores vs. Panamá)*. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72, párr. 178; *Caso Caballero Delgado y Santana*. Sentencia de 8 de diciembre de 1995. Serie C No. 22, párr. 56.

³¹ Cfr. Entre otras, *Caso Garrido y Baigorria*. Reparaciones, Sentencia de 27 de agosto de 1998, Serie C No. 39, párr. 68 y *Caso Durand y Ugarte*. Sentencia sobre fondo. Sentencia de 16 de agosto de 2000. Serie C No. 68, párr. 136.

existencia, en la realidad, de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos."³²

De conformidad con tales obligaciones asumidas por el Estado mexicano en su conjunto y de acuerdo a los principios de interpretación antes precisados, resulta que la interpretación sistemática y funcional del precitado artículo 18, fracción V, de la Constitución de Baja California establece una limitación temporal objetiva y razonable, que no resulta desproporcionada a los fines previstos y que es compatible con las exigencias de toda sociedad democrática.

Lo anterior es así toda vez que la exigencia de separación definitiva del cargo noventa días antes de la elección para efecto de que los regidores puedan ser electos para ocupar el cargo de diputado del Estado es, como se advirtió ya, una restricción objetiva y razonable que resulta proporcional al objeto y fin buscado por la norma, garantizando la equidad en la contienda electoral y, al mismo tiempo, que los funcionarios electos cumplan con su responsabilidad política por el tiempo para el cual fueron electos o, en su caso, se separen del encargo con un plazo razonable que permita el ejercicio al derecho al voto pasivo de los mismos, sin que se imposibilite tal ejercicio haciéndolo nugatorio, al privarlo de su contenido esencial por un periodo de tiempo que resultaría desproporcionado e irrazonable, siendo que es razonable la restricción que no sólo es aceptada por la comunidad sino también aquella que permite el equilibrio entre las exigencias contrapuestas.

³² *Caso Velázquez Rodríguez*. Sentencia de 29 de julio de 1988, Serie C No 4, pár.167, y *Caso Godínez Cruz*. Sentencia de 20 de enero de 1989, Serie C No. 5, pár. 176.

Además, la interpretación dada al artículo 18, fracción V, en lo atinente al cargo de regidor, a diferencia de otras interpretaciones propuestas, es acorde con el criterio reiterado de esta Sala Superior, según el cual la interpretación y correlativa aplicación de los derechos fundamentales de carácter político-electoral no deben ser restrictivas y deben ampliar sus alcances jurídicos para potenciar su ejercicio. Una interpretación en forma restrictiva de los derechos subjetivos públicos fundamentales consagrados constitucionalmente implicaría desconocer los valores tutelados por las normas constitucionales que los consagran, por lo que cabe hacer una interpretación con un criterio extensivo, toda vez que no se trata de una excepción o de un privilegio, sino de derechos fundamentales consagrados constitucionalmente, los cuales deben ser ampliados, no restringidos ni, mucho menos, suspendidos.

La maximización del derecho político-electoral de ser votado se inscribe en la tendencia de otras instancias nacionales e internacionales, tales como la expresada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 28/2006 y sus acumuladas, de ampliar, en la medida de lo posible, las condiciones de ejercicio del derecho al voto pasivo; tendencia manifiesta también en el ámbito internacional, tal como lo ilustran las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en México 1998*.

La interpretación sistemática y funcional sostenida por esta Sala Superior no contraviene el criterio adoptado por la Suprema

SUP-JDC-694/2007

Corte de Justicia de la Nación en la contradicción de tesis 2/2000, por lo siguiente:

Lo que se sostuvo en esa ejecutoria, es que este órgano jurisdiccional no puede pronunciarse acerca de la constitucionalidad de leyes electorales, pues “esta fuera de las facultades de ese tribunal cotejar la norma electoral frente a la Constitución, aun a pretexto de determinar su posible inaplicación”.

En el caso, no se compara el contenido del artículo 18, fracción V, de la Constitución local, con norma alguna de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues el significado atribuido a la disposición es producto de la interpretación sistemática del precepto con el resto de las disposiciones del sistema electoral de Baja California, de la interpretación funcional, y de la confrontación del significado obtenido con los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano.

Además, no existe desaplicación de la disposición, porque el precepto se aplica, sólo que en un sentido distinto al gramatical, que permite el respeto a los derechos fundamentales y la armonización de la legislación electoral de Baja California, según se ha razonado con antelación.

Por lo anterior, al resultar **fundados** los agravios objeto de análisis, lo procedente es revocar la resolución impugnada.

En consecuencia, se declara subsistente el punto de acuerdo aprobado por el Consejo Estatal Electoral del Instituto Estatal Electoral de Baja California de veintitrés de mayo del año dos

SUP-JDC-694/2007

mil siete, mediante el cual se otorgó el registro como candidato a diputado por el principio de mayoría relativa en el distrito electoral VII a José Guadalupe Barceló Quijada, postulado por el Partido de la Revolución Democrática.

Por lo expuesto y con fundamento, además, en los artículos 184; 185; 186, párrafo 1, fracción III, inciso b); 187; 189, fracción I, inciso e), y 199, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 1; 2; 3, párrafos 1, inciso a), y 2, inciso d); 4; 19; 26; 27; 28; 29, y 86 a 93 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se

RESUELVE

ÚNICO. Se revoca la sentencia emitida el veinte de junio de dos mil siete por el Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado de Baja California en el recurso de inconformidad RI-037/2007 para los efectos previstos en la parte final del considerando tercero de la presente ejecutoria.

Notifíquese personalmente al actor en el domicilio señalado en autos; **por fax y por oficio**, con copia certificada anexa de la presente sentencia, al Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado de Baja California y, por **estrados**, a los demás interesados. Devuélvanse los documentos que correspondan y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

SUP-JDC-694/2007

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en ausencia de la Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa, ante el Subsecretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**CONSTANCIO CARRASCO
DAZA**

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**JOSÉ ALEJANDRO LUNA
RAMOS**

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

SUBSECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

GABRIEL MENDOZA ELVIRA