

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

EXPEDIENTES: SUP-JDC-1137/2013 Y
SUP-JDC-1149/2013 ACUMULADOS

ACTOR: MANUEL CLOUTHIER
CARRILLO

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONGRESO DE LA UNIÓN DE LOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

MAGISTRADO PONENTE: SALVADOR
OLIMPO NAVA GOMAR

**MAGISTRADO ENCARGADO DEL
ENGROSE:** MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA.

SECRETARIOS: GERARDO RAFAEL
SUÁREZ GONZÁLEZ Y EDSON
ALFONSO AGUILAR CURIEL

México, Distrito Federal, a doce de febrero de dos mil catorce.

VISTOS, para resolver, los autos de los juicios para la protección de los derechos políticos-electorales del ciudadano al rubro indicados, promovidos por Manuel Clouthier Carrillo, por derecho propio, a efecto de impugnar la supuesta violación a su derecho político-electoral a ser votado como candidato independiente a diputado federal por el distrito electoral federal 05 en el Estado de Sinaloa, derivada de la omisión atribuida al Congreso de la Unión de expedir la legislación necesaria para su ejercicio efectivo, no obstante haber vencido el plazo previsto en el artículo segundo transitorio del Decreto de

**SUP-JDC-1137/2013
Y ACUMULADO**

reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil doce; y,

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

De lo expuesto en la demanda y de las constancias que obran en autos, se advierten los antecedentes siguientes:

- I. **Reforma constitucional de dos mil doce.** El nueve de agosto de dos mil doce, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto por medio del cual se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre otras, la fracción II, del artículo 35, relativos a las candidaturas ciudadanas o independientes. La reforma entró en vigor al día siguiente de su publicación, esto es el diez de agosto.
- II. **Plazo para el cumplimiento.** El artículo segundo transitorio del Decreto estableció que el Congreso de la Unión tendría un año a partir de la publicación de la reforma, para realizar los ajustes necesarios a la legislación secundaria a efecto de regular las candidaturas independientes o ciudadanas.
- III. **Juicios para la protección de los derechos político-electorales.** El catorce de noviembre de dos mil trece, Manuel Clouthier Carrillo presentó, tanto en la Cámara de

**SUP-JDC-1137/2013
Y ACUMULADO**

Senadores como en la de Diputados, sendos escritos de demanda de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, a efecto de controvertir la violación a su derecho político-electoral a ser votado, derivada del incumplimiento de legislar dentro del plazo establecido en el artículo segundo transitorio del Decreto, por no haber emitido la regulación secundaria respecto de las candidaturas independientes o ciudadanas.

- IV. Recepción y turno.** Las demandas se recibieron en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior los días quince y veinticinco de noviembre de dos mil trece, respectivamente, y los expedientes formados con motivo de las demandas presentadas fueron turnados a la ponencia del Magistrado Salvador O. Nava Gomar.
- V. Reforma constitucional en materia político-electoral.** El diez de febrero de dos mil catorce, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vinculadas con la materia político-electoral. La reforma entró en vigor al día siguiente de su publicación.
- VI. Admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el Magistrado instructor radicó, admitió y declaró cerrada la instrucción de los juicios a resolver.

**SUP-JDC-1137/2013
Y ACUMULADO**

VII. Engrose. En sesión pública de doce de febrero de dos mil catorce, el Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar sometió a consideración del Pleno de esta Sala Superior el proyecto de resolución de los juicios al rubro indicados. No obstante, el referido proyecto fue rechazado por mayoría de votos, por lo que el Magistrado Presidente propuso al Magistrado Manuel González Oropeza para elaborar el engrose respectivo, propuesta que fue aprobada, y

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

PRIMERO.- Competencia.- El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Superior es competente para conocer y resolver los medios de impugnación en que se actúa, con fundamento en lo previsto por los artículos 1º; 35, fracción II; 41; 99, párrafos primero, segundo y cuarto, fracción V, y 133, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184, 185, 186, fracción III, inciso c); 189, fracciones I, inciso e), y XVIII, y 195 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 3, párrafos 1, inciso a) y 2, inciso c); 6, párrafo 4; 79; 80, párrafo 1, inciso f), y 83, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano cuya materia no se encuentra prevista dentro de la competencia de las Salas Regionales de

4

**SUP-JDC-1137/2013
Y ACUMULADO**

este Tribunal, al impugnarse una supuesta omisión legislativa de carácter absoluto, específico y concreto atribuida al Congreso de la Unión, de emitir la legislación para regular el derecho de ser votado en la modalidad de candidato independiente, no obstante haber transcurrido el plazo previsto para ese efecto en el artículo segundo transitorio del Decreto de dos mil doce, con lo cual, a decir del actor, se vulnera su derecho a ser votado como candidato independiente a diputado federal por el distrito electoral federal 05 en el Estado de Sinaloa.

Conforme a los preceptos citados, tanto la Sala Superior como las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tienen competencia para conocer y resolver el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano en las hipótesis previstas por el legislador ordinario.

Sin embargo, el legislador ordinario omitió prever a cuál de dichas Salas corresponde resolver sobre las impugnaciones en las que se aduzca violación a un derecho político-electoral, derivada de una omisión legislativa, por ende, a fin de dar eficacia al sistema integral de medios de impugnación en la materia y en razón de que la competencia de las Salas Regionales está acotada a los supuestos expresamente previsto en la ley, al no estar establecida dicha competencia

**SUP-JDC-1137/2013
Y ACUMULADO**

para ellas, corresponde a esta Sala Superior conocer y resolver de dicha controversia.¹

Lo anterior se confirma a partir de lo dispuesto en el artículo 83 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que únicamente reconoce competencia a las Salas Regionales para conocer del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, cuando éste se promueva por violaciones al derecho de votar, de ser votado en las elecciones federales de diputados y senadores por el principio de mayoría relativa, en las elecciones de diputados locales y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, ayuntamientos y titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, de servidores públicos municipales integrantes del ayuntamiento y de aquellos electos por voto directo que no integren dicho ayuntamiento, así como respecto a la vulneración de derechos político-electorales al interior de los partidos políticos cuando se relacionen con las elecciones mencionadas o de órganos de dirección distintos a los nacionales.

En tanto que, corresponde a la Sala Superior conocer y resolver las impugnaciones por violación a alguno de los derechos político-electorales, relacionadas con las elecciones de los

¹ Resulta aplicable *mutatis mutandis* la tesis XXVI/2013 con rubro: COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL CONTRA LA OMISIÓN LEGISLATIVA EN LA MATERIA.

**SUP-JDC-1137/2013
Y ACUMULADO**

cargos de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Gobernadores, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, diputados federales y senadores de representación proporcional, y dirigentes de los órganos nacionales de dichos institutos, así como en los conflictos internos de los partidos políticos cuyo conocimiento no corresponda a las Salas Regionales.

Respecto de la materia de impugnación, es preciso aclarar que esta Sala Superior, como máxima autoridad en materia electoral encargada de salvaguardar la regularidad constitucional de los actos y omisiones vinculados con dicho ámbito, con excepción de lo previsto en el artículo 115, fracción II de la Constitución, es competente para conocer y resolver la presente controversia, relacionada con la posible afectación a un derecho político-electoral concreto del actor del actor.

Lo anterior, considerando que el adecuado ejercicio de un control de constitucionalidad y convencionalidad en materia electoral supone conocer de todo acto u omisión que pueda vulnerar los derechos político-electorales de la ciudadanía, a efecto de cumplir plenamente con los deberes previstos en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de respeto y garantía de los derechos humanos, así como de su protección más amplia.²

² Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo

**SUP-JDC-1137/2013
Y ACUMULADO**

En consecuencia, dado que lo aducido en la demanda versa sobre la posible vulneración a un derecho político-electoral de un ciudadano a partir de un supuesto no previsto en la norma adjetiva electoral federal, es esta Sala Superior quien tiene competencia para conocer y resolver sobre esa impugnación.

SEGUNDO.- Acumulación.- En términos de lo dispuesto en los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 31 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, y 86 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación lo procedente es acumular los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano promovidos por Manuel Clouthier Carrillo, pues ambos se encuentran dirigidos a impugnar la misma situación jurídica generada por la omisión legislativa atribuible al Congreso de la Unión respecto de la falta de adopción de las medidas legislativas necesarias para ejercer su derecho a ser votado como candidato independiente a diputado federal por el

ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

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

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

[...]

**SUP-JDC-1137/2013
Y ACUMULADO**

distrito electoral federal 05 en el Estado de Sinaloa, no obstante los deberes específicos establecidos en la Constitución, los tratados internacionales y, en particular, el plazo establecido en el artículo segundo transitorio, del Decreto de reforma constitucional publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el nueve de agosto de dos mil doce.

Aunado a lo anterior, la pretensión en ambos juicios es la misma, esto es, que se ordene al Congreso de la Unión cumplir con su deber de legislar para establecer los requisitos, condiciones y términos para la postulación de candidaturas independientes, por lo que se advierte una clara conexidad en la causa, no siendo procedente la figura de la preclusión respecto de una las demandas, toda vez que se trata de una situación particular en la cual tanto la Cámara de Senadores como la de Diputados integran el Congreso de la Unión (autoridad señalada como responsable) y ambas tienen competencia para iniciar el proceso legislativo en términos del artículo 72 de la Constitución General, por lo que en atención al principio de concentración procesal resulta procedente acumular los expedientes a fin de resolver conjuntamente con las constancias que integran ambos, siendo conducente acumular el juicio SUP-JDC-1149/2013 al SUP-JDC-1137/2013, por ser éste el que se recibió primero.

TERCERO.- Sobreseimiento.- Esta Sala Superior advierte que en la especie se actualiza la causal de improcedencia prevista

**SUP-JDC-1137/2013
Y ACUMULADO**

en el artículo 9, párrafo 3, en relación con el diverso 11, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, toda vez que el presente asunto ha quedado sin materia.

En efecto, el mencionado artículo 9, párrafo 3, dispone que los medios de impugnación deben desecharse de plano cuando su notoria improcedencia derive de las disposiciones de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Por su parte, el artículo 11, párrafo 1, inciso b), de la invocada ley adjetiva establece, como causal de sobreseimiento, el hecho de que la responsable modifique o revoque el acto o resolución impugnado, de tal manera que quede totalmente sin materia el respectivo medio de impugnación, antes de que se dicte la sentencia correspondiente.

Derivado de lo anterior, se tiene que, según el texto de la norma, la referida causal de improcedencia se compone de dos elementos:

1.- Que la autoridad o el órgano responsable del acto o resolución impugnado lo modifique o revoque y,

**SUP-JDC-1137/2013
Y ACUMULADO**

2.- Que tal decisión genere como efecto que el medio de impugnación quede totalmente sin materia, antes de que se dicte resolución o sentencia en el juicio o recurso respectivo.

Sin embargo, sólo el segundo elemento se considera determinante y definitorio, ya que el primero es instrumental mientras que el segundo es sustancial; es decir, lo que produce en realidad la improcedencia o sobreseimiento del juicio es el hecho jurídico de que el medio de impugnación quede totalmente sin materia, en tanto que la revocación o modificación del acto o resolución impugnado es sólo el medio para llegar a esa circunstancia.

Así, cuando cesa, desaparece o se extingue el litigio, por el surgimiento de una solución autocompositiva o porque deja de existir la pretensión o la resistencia, el proceso queda sin materia y, por tanto, ya no tiene objeto alguno continuar con la etapa de instrucción, la cual tiene el carácter de fase de preparación de la sentencia. Asimismo, pierde todo objetivo el dictado de la sentencia de fondo, es decir, la que resuelva el litigio planteado.

Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis de jurisprudencia 34/2002 de rubro **IMPROCEDENCIA. EL MERO HECHO DE QUEDAR**

**SIN MATERIA EL PROCEDIMIENTO ACTUALIZA LA
CAUSAL RESPECTIVA.³**

Por otra parte, es necesario precisar que el cambio de situación jurídica puede acontecer, no sólo por actos realizados por las autoridades u órganos partidistas señalados como responsables, sino asimismo por hechos o actos jurídicos que aun cuando no provengan de aquellas, tengan como efecto inmediato impedir el examen de las pretensiones hechas valer en el juicio, y por consecuencia, el dictado de una resolución de fondo.

Así en el caso a estudio, es evidente que este órgano jurisdiccional se encuentra impedido para continuar con la sustanciación, y en su caso, dictar una sentencia de fondo, en virtud de que los hechos que sirvieron de base para promover los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, han sufrido una modificación sustancial.

En efecto, el motivo de queja que se plantea en esta instancia, consiste en la vulneración al derecho político-electoral de ser votado, misma que el promovente hace descansar en el hecho

³ Consultable en la Compilación 1997-2012 Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral, Volumen 2, Tomo II, Tesis, páginas 1026-1028.

**SUP-JDC-1137/2013
Y ACUMULADO**

de que a la fecha, el Congreso de la Unión no ha expedido la legislación que le posibilite postularse como candidato independiente a diputado federal por el distrito electoral federal 05 en el Estado de Sinaloa.

Sin embargo, lo cierto es que a la fecha en que se resuelven los presentes medios de impugnación, entraron en vigor diversas reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que introducen cambios sustanciales en el sistema político-electoral.

Lo anterior, es visible en el artículo segundo transitorio del Decreto de reformas a la Constitución Federal, publicado el diez de febrero de dos mil catorce en el Diario Oficial de la Federación, en cuya fracción II se estableció que el Congreso de la Unión debe expedir la ley general que regule a los partidos políticos nacionales y locales, además de la ley general que regule los procedimientos electorales a más tardar el treinta de abril de dos mil catorce.

Luego, al amparo de esas consideraciones, es evidente que aun cuando el citado decreto no se subsume en el diverso publicado el nueve de agosto de dos mil doce, por medio del cual se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre otras, la fracción II, del artículo 35, relativa a las candidaturas ciudadanas o independientes, lo cierto es que la entrada en

**SUP-JDC-1137/2013
Y ACUMULADO**

vigor del primeramente enunciado, impide que se examinen en el fondo las pretensiones del impugnante.

Esto es así, porque al generarse una nueva obligación hacia el poder legislativo federal, en que deben expedirse nuevas regulaciones en torno al sistema político-electoral vigente en la República Mexicana, ello necesariamente abarca lo concerniente a las candidaturas independientes.

En esa tónica, bajo ningún supuesto sería factible que alcanzara su pretensión, pues lo cierto es que a la fecha, aún está en transcurso el plazo del que dispone el Congreso de la Unión para expedir las legislaciones atinentes a la última reforma constitucional.

Así, en el referido artículo transitorio se establece que por lo que hace al ámbito federal a más tardar el treinta de abril de dos mil catorce, será cuando se emitan los nuevos ordenamientos en la materia electoral.

Por lo tanto, incluso a ningún fin práctico conduciría analizar el fondo del asunto, pues lo cierto es que la promulgación de las disposiciones relativas a las candidaturas independientes en el ordenamiento que actualmente está en vigor, se vería inmediatamente sustituida por los nuevos cuerpos normativos que deberán expedirse con motivo de la más reciente reforma constitucional.

**SUP-JDC-1137/2013
Y ACUMULADO**

Por lo anterior, se insiste, existe un cambio de situación jurídica que impide siquiera examinar el fondo de los asuntos planteados.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

PRIMERO. Se acumula al SUP-JDC-1137/2013, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano con número de expediente SUP-JDC-1149/2013; en consecuencia, se ordena glosar copia certificada de los puntos resolutivos al expediente del juicio acumulado.

SEGUNDO. Conforme a lo expuesto en el último considerando de esta ejecutoria, se sobresee en los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

NOTIFÍQUESE a las partes y los interesados, como corresponda.

En su oportunidad, devuélvanse los documentos atinentes y archívese el expediente como asunto concluido.

Así, por mayoría de votos, lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con sendos votos razonados del

**SUP-JDC-1137/2013
Y ACUMULADO**

Magistrado Flavio Galván Rivera y de los Magistrados Manuel González Oropeza, José Alejandro Luna Ramos y Pedro Esteban Penagos López; y, con el voto particular de la Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa y de los Magistrados Constancio Carrasco Daza y Salvador Olimpo Nava Gomar, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MARÍA DEL CARMEN
ALANIS FIGUEROA**

**CONSTANCIO
CARRASCO DAZA**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**FLAVIO GALVÁN
RIVERA**

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

**SUP-JDC-1137/2013
Y ACUMULADO**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**SALVADOR OLIMPO
NAVA GOMAR**

**PEDRO ESTEBAN
PENAGOS LÓPEZ**

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

VOTO RAZONADO QUE EMITE EL MAGISTRADO FLAVIO GALVÁN RIVERA, RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA EN LOS JUICIOS ACUMULADOS PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO IDENTIFICADOS CON LAS CLAVES SUP-JDC-1137/2013 Y SUP-JDC-1149/2013.

No obstante que coincido con el criterio de los otros tres Magistrados integrantes de esta Sala Superior que, con el suscrito, integramos la mayoría para dictar sentencia por engrose, a fin de resolver los medios de impugnación al rubro indicados, en el sentido de declarar el sobreseimiento por improcedencia, dado el cambio de situación jurídica, considero pertinente reiterar mi convicción en el sentido de que el actor sí está investido de legitimación e interés jurídico, para incoar los mencionados juicios, como explico en el siguiente VOTO RAZONADO:

**SUP-JDC-1137/2013
Y ACUMULADO**

Debo exponer que contrariamente a lo sostenido por tres de los Magistrados integrantes de la mayoría antes precisada, para el suscrito, el demandante, Manuel Jesús Clouthier Carrillo, sí tiene interés jurídico para promover el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

Para arribar a la conclusión precedente se debe tener presente lo previsto en el artículo 10, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, aplicado contrario sensu, conforme a lo cual se considera que existe interés jurídico en el actor si del análisis del escrito de demanda se advierte que el impugnante aduce la vulneración de algún derecho político-electoral, en su agravio, además de argumentar que la intervención del órgano jurisdiccional competente es necesaria y útil para lograr la reparación de ese agravio, mediante la formulación de algún planteamiento tendente a obtener el dictado de una sentencia que tenga el efecto de revocar o modificar el acto o resolución reclamado, lo cual debe producir la restitución, al demandante, en el goce del derecho político-electoral vulnerado.

En este sentido, para la procedibilidad del medio de impugnación basta el interés jurídico procesal, para lo cual es suficiente que el actor aduzca violación a alguno de sus derechos sustanciales y que argumente que la intervención del órgano jurisdiccional competente es necesaria y útil para lograr la reparación de ese agravio; cuestión distinta es el interés

**SUP-JDC-1137/2013
Y ACUMULADO**

jurídico sustantivo, para lo cual se requiere la demostración de la real violación del derecho, además de su titularidad por el demandante, lo que en todo caso corresponde al estudio y resolución del fondo de la controversia, a fin de obtener una sentencia favorable para el actor.

El criterio mencionado ha sido sustentado reiteradamente por esta Sala Superior, lo cual ha dado origen a la tesis de jurisprudencia identificada con la clave 07/2002, consultable a fojas trescientas setenta y dos a trescientas setenta y tres de la “Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y Tesis en materia electoral”, volumen 1, intitulado “Jurisprudencia”, publicada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo rubro y texto es el siguiente:

INTERÉS JURÍDICO DIRECTO PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. REQUISITOS PARA SU SURTIMIENTO.- La esencia del artículo 10, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral implica que, por regla general, el interés jurídico procesal se surte, si en la demanda se aduce la infracción de algún derecho sustancial del actor y a la vez éste hace ver que la intervención del órgano jurisdiccional es necesaria y útil para lograr la reparación de esa conculcación, mediante la formulación de algún planteamiento tendiente a obtener el dictado de una sentencia, que tenga el efecto de revocar o modificar el acto o la resolución reclamados, que producirá la consiguiente restitución al demandante en el goce del pretendido derecho político-electoral violado. Si se satisface lo anterior, es claro que el actor tiene interés jurídico procesal para promover el medio de impugnación, lo cual conducirá a que se examine el mérito de la pretensión. Cuestión distinta es la demostración de la

**SUP-JDC-1137/2013
Y ACUMULADO**

conculcación del derecho que se dice violado, lo que en todo caso corresponde al estudio del fondo del asunto.

En este sentido, en principio, para la procedibilidad del medio de impugnación cabe exigir que el promovente aporte los elementos necesarios que hagan suponer, fundadamente, que es el titular del derecho subjetivo afectado, directamente, por el acto de autoridad controvertido y que la afectación que resiente en sus derechos es actual y directa.

Para que tal interés jurídico exista, el acto o resolución impugnado, en la materia electoral, debe repercutir de manera clara y suficiente en los derechos subjetivos públicos, de naturaleza política-electoral, de quien acude al proceso, con el carácter de actor o demandante, pues sólo de esta forma, de llegar a demostrar en juicio que la afectación del derecho del cual aduce ser titular es ilegal, se le podrá restituir en el goce de esa facultad jurídica vulnerada o bien se hará factible su ejercicio.

Además, por ser un presupuesto de procedibilidad, estrechamente vinculado con el interés jurídico, considero pertinente precisar que la legitimación activa, en los medios de impugnación electoral, consiste en la aptitud o circunstancia especial que la ley otorga a una persona para ser parte, en calidad de demandante, en un juicio o proceso determinado, la cual deriva, por regla, de la existencia de un derecho sustantivo, cuya titularidad es atribuible al sujeto que acude,

20

**SUP-JDC-1137/2013
Y ACUMULADO**

por sí mismo o por conducto de su representante, ante el órgano jurisdiccional competente, a exigir la satisfacción de una pretensión jurídica; cuestión distinta es que en el fondo de la litis le asista o no razón al demandante, al expresar jurisdiccionalmente esa pretensión.

Resulta ilustrativa la tesis de jurisprudencia sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la Novena Época, identificada con la clave 2ª./J. 75/97, cuyo texto es al tenor siguiente:

LEGITIMACIÓN PROCESAL ACTIVA. CONCEPTO.- Por legitimación procesal activa se entiende la potestad legal para acudir al órgano jurisdiccional con la petición de que se inicie la tramitación del juicio o de una instancia. A esta legitimación se le conoce con el nombre de ad procesum y se produce cuando el derecho que se cuestionará en el juicio es ejercitado en el proceso por quien tiene aptitud para hacerlo valer, a diferencia de la legitimación ad causam que implica tener la titularidad de ese derecho cuestionado en el juicio. La legitimación en el proceso se produce cuando la acción es ejercitada en el juicio por aquel que tiene aptitud para hacer valer el derecho que se cuestionará, bien porque se ostente como titular de ese derecho o bien porque cuente con la representación legal de dicho titular. La legitimación ad procesum es requisito para la procedencia del juicio, mientras que la ad causam, lo es para que se pronuncie sentencia favorable.

Entendida así la legitimación activa es claro que, al igual que el interés jurídico, constituye también un requisito indispensable de procedibilidad o presupuesto procesal, para que se pueda iniciar un juicio, proceso o causa; por tanto, si se cumplen los mencionados requisitos procesales, de no existir además

**SUP-JDC-1137/2013
Y ACUMULADO**

alguna causal de improcedencia, el órgano jurisdiccional ante el cual se haya ejercido la acción correspondiente debe conocer y resolver el fondo de la litis planteada.

Por otra parte, conforme a lo previsto en el artículo 99, párrafo cuarto, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relacionado con los numerales 79 y 80 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, los ciudadanos están legitimados para promover, en forma individual y por su propio derecho, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, que es el medio de impugnación idóneo para controvertir la vulneración de los derechos de votar y ser votado en las elecciones populares; de asociarse, individual y libremente, para tomar parte, en forma pacífica, en los asuntos políticos del País, y de afiliarse, libre e individualmente, a los partidos políticos ya constituidos; igualmente está previsto este medio de defensa, para impugnar actos y resoluciones antijurídicas, a favor de quien, teniendo interés jurídico, considere que indebidamente se afecta su derecho político de integrar los órganos de autoridad electoral, administrativa o jurisdiccional, en las entidades federativas o incluso los órganos de autoridad electoral federal.

El mismo medio de impugnación es idóneo para controvertir actos, resoluciones y procedimientos de los partidos políticos, siempre que afecten el ámbito de derechos de sus militantes,

**SUP-JDC-1137/2013
Y ACUMULADO**

caso en el cual, por regla, se deben agotar previamente los medios de impugnación intrapartidista, previstos en la normativa estatutaria que resulte aplicable.

En este sentido, para el suscrito, es claro que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano sólo procede cuando el actor es un ciudadano, que aduce violación a alguno de los mencionados derechos constitucionales previstos a su favor, esto es, cuando el acto, resolución o procedimiento impugnado produce o puede producir una afectación individualizada, cierta, actual, directa e inmediata, en los derechos político-electorales del enjuiciante, tanto de votar, como de ser votado en elecciones populares o bien su derecho de asociación política, de afiliación a los partidos políticos o su derecho de integrar los órganos de autoridad electoral, tanto de la Federación como de las entidades federativas, e igualmente en el caso de violación de derechos de los afiliados a un partido político, siempre que la sentencia que se emita pueda traer como consecuencia restituir al actor en la titularidad de un derecho o hacer posible el ejercicio del derecho posiblemente transgredido.

En este orden de ideas, es dable concluir que la resolución, el acto o el procedimiento controvertido, sólo puede ser impugnado, en juicio, por quien argumente que le ocasiona una lesión a un derecho de carácter político-electoral de su titularidad.

**SUP-JDC-1137/2013
Y ACUMULADO**

Hechas las acotaciones precedentes, considero que se debe precisar, en este particular, que del texto y contexto de los escritos de demanda de Manuel Jesús Clouthier Carrillo se advierte claramente que aduce la existencia de un agravio directo, personal y expreso, a sus derechos político-electorales, previstos en las fracciones II, VII y VIII, del artículo 35, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que controvierte la omisión absoluta atribuida al Congreso de la Unión, al no ejercer su facultad legislativa, a fin de expedir el ordenamiento jurídico que regule las candidaturas independientes a cargos de elección popular.

Al respecto, resulta pertinente precisar que el ciudadano, individualmente considerado, en mi opinión y sin detrimento de los demás sujetos de Derecho, con o sin personalidad jurídica, es el sujeto más importante en todo Estado de Derecho Constitucional y Democrático; por ende, el sujeto principal del Derecho Electoral.

Es incuestionable, para el suscrito, que toda persona tiene un cúmulo de derechos y deberes (patrimonio), entre los primeros cabe destacar los de naturaleza política, vinculados de manera inescindible a la calidad jurídico-política de nacionales. De estos derechos es pertinente aludir, en especial, a los de carácter político-electoral, atribuidos, por regla, sólo a los nacionales que tienen la calidad de ciudadanos, en el caso de México, "ciudadanos de la República".

**SUP-JDC-1137/2013
Y ACUMULADO**

Entre estos derechos político-electorales está el derecho a ser votado, para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establece la legislación reglamentaria, en términos de lo previsto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Estos derechos políticos son, incuestionablemente para mí, derechos humanos, según lo considerado en la actual Teoría del Derecho y, de manera específica, en los estudios sobre derechos humanos, como se puede advertir de las citas siguientes:

Los derechos políticos. Una clase especial la constituyen los denominados derechos "políticos". Se suele definirlos como una autorización para influir en la constitución de la voluntad estatal; ello significa participar, directa o indirectamente en la producción del orden jurídico, en el que se expresa la "voluntad estatal" [...] Los derechos políticos comprenden también los denominados derechos o libertades fundamentales, que las constituciones de los Estados modernos regulan en cuanto garantizar la igualdad ante la ley, la libertad (es decir, inviolabilidad) de la propiedad, la libertad personal, la libertad de opinión (en especial, la libertad de prensa), la libertad de conciencia, incluyendo la libertad de religión, de asociación y de reunión, etcétera.[1]

Así, primero en la progresiva constitucionalización de los derechos humanos y, posteriormente en su internacionalización (desde la Declaración Americana y la Declaración Universal, ambas de 1948), los derechos políticos fueron configurándose como una categoría de los derechos humanos, hecho reforzado por su inclusión en numerosos tratados y convenciones que han desarrollado lo que hoy en día conocemos como el derecho internacional de los derechos humanos (Candado Trindade, 2000). Por tanto, los derechos políticos son una

SUP-JDC-1137/2013 Y ACUMULADO

categoría de los derechos humanos. Y de ahí derivan dos importantes implicaciones, a saber:

- A los derechos políticos les son aplicables las normas desarrolladas en el mundo de los derechos humanos, en particular criterios de interpretación, instrumentos específicos de protección, acceso a sistemas internacionales de protección.
- Los derechos políticos constituyen una categoría dentro de los derechos humanos, lo cual significa características propias, entre ellas, causales distintas y más numerosas en materia de limitaciones, así como la necesidad de mecanismos, procedimientos e instituciones que traduzcan los principios generales en derechos que puedan efectivamente ejercerse.

Cabe destacar, a efecto de completar esta relación inicial que queremos ilustrar, que los derechos humanos son un campo jurídico en plena evolución, al punto de que algunos han hablado de una “progresividad” incesante en su contenido, medios de defensa, criterios de interpretación (Nikken, 1994: 15 y ss.). En lo que ahora nos ocupa, conviene tener en cuenta que las causales para la limitación de los derechos políticos eran mucho más amplias apenas décadas atrás: el voto no siempre le era reconocido a la mujer, la edad para alcanzar la condición de pleno ciudadano era más avanzada, se llegaba a exigir cierta posición económica o determinado nivel de alfabetización aun para ejercer el voto. “Progresivamente”, los derechos políticos han buscado una universalización más acorde con su pertenencia al campo de los derechos humanos, no obstante su condición de categoría especial. Tradicionalmente, los derechos políticos se han percibido, junto con los derechos civiles (Méndez y Olea, 1989: 403-416), como parte de la llamada “primera generación de derechos humanos”, caracterizada sobre todo por derivar de manifestaciones de la libertad y por exigir ante todo un “no hacer” por parte del Estado para que se respeten. Hoy en día, la división en generaciones parece insuficiente para explicar el desarrollo de los derechos humanos y prevalece la visión más bien “integral” de su contenido y de las relaciones entre categorías.[2]

**SUP-JDC-1137/2013
Y ACUMULADO**

A lo expuesto se debe agregar lo previsto actualmente en el artículo 1º, de la Constitución Política de los Estados Unidos, reformado y adicionado por decreto del Poder Revisor Permanente de la Carta Magna, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, para quedar al tenor siguiente:

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

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

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

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

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

**SUP-JDC-1137/2013
Y ACUMULADO**

Del nuevo texto del artículo 1° de la Constitución federal se deben destacar varios aspectos, relativos al tema bajo estudio, entre los cuales cabe señalar los siguientes:

1.- En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas deben gozar de los derechos humanos reconocidos en la propia Ley Suprema de la Federación, así como en los tratados de los que el Estado Mexicano es parte.

2.- Las normas jurídicas sobre derechos humanos se deben interpretar conforme a la Constitución mexicana y a los tratados aplicables, garantizando siempre la protección más amplia a las personas.

3.- Toda autoridad, en el ámbito de su competencia, tiene el deber jurídico de promover, respetar, proteger y garantizar la vigencia eficaz de los derechos humanos, conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

4.- Los derechos humanos sólo se pueden restringir o suspender en las circunstancias y con los requisitos y características previstos en la Ley Suprema de la Federación, así como en los tratados de los que el Estado Mexicano es parte.

**SUP-JDC-1137/2013
Y ACUMULADO**

5.- El Estado tiene el deber jurídico permanente de reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la legislación aplicable.

En este contexto cabe concluir, en opinión del suscrito, que todas las normas jurídicas relativas a los derechos políticos, derechos político-electorales, derechos fundamentales o como se les quiera denominar, siempre que no se desconozca o desvirtúe su esencia y naturaleza jurídica formal, como es el derecho humano de ser votado, como candidato independiente, para un cargo de elección popular, deben ser interpretadas con un criterio garantista, maximizador, progresista, tutelador, que proporcione la protección más amplia de su vigencia eficaz, en beneficio del titular del derecho en cita.

Establecido que, para el suscrito, el actor en los juicios al rubro indicados sí tiene interés jurídico, así como legitimación para la promoción del medio de impugnación, debo exponer que la coincidencia con el sentido de la sentencia emitida por la mayoría de los Magistrados integrantes de esta Sala Superior, es debido a que los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, en mi opinión, han quedado sin materia, debido a que se ha dado un cambio fundamental en el sistema normativo constitucional mexicano, en materia electoral, tal como se expone en el engrose hecho para dictar la sentencia aprobada por mayoría de votos de los Magistrados integrantes de esta Sala Superior.

**SUP-JDC-1137/2013
Y ACUMULADO**

El criterio sustentado, ha sido convicción permanente del suscrito, tal como consta en las consideraciones que expresé en la sesión pública de cuatro de septiembre de dos mil trece, al votar en contra del diverso proyecto presentado para resolver el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano identificado con la clave de expediente SUP-JDC-1030/2013 y que reiteré en sesión pública de treinta de octubre del año próximo pasado, al resolver el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano identificado con la clave de expediente SUP-JDC-1088/2013, caso en el cual emití el voto particular, en términos similares a los que ahora expreso.

Finalmente debo destacar que, para el suscrito, si bien se ha actualizado la causal de improcedencia consistente en que los medios de impugnación han quedado sin materia, debido a que actualmente existe un cambio en el sistema normativo constitucional electoral mexicano, también es cierto que a la fecha de presentación de las demandas de los juicios que ahora se resuelven, es decir, el catorce de noviembre de dos mil trece, existía, evidentemente, la omisión atribuida al Congreso de la Unión, consistente en no expedir la legislación necesaria para regular las candidaturas independientes o ciudadanas, para contender en las elecciones populares, de conformidad con lo previsto en los artículos segundo y tercero transitorios del Decreto de reformas a la Constitución federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de

30

**SUP-JDC-1137/2013
Y ACUMULADO**

agosto de dos mil doce, por el cual el Poder Revisor Permanente de la Constitución reformó y adicionó el artículo 35, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y concedió un plazo de un año, contado a partir de la entrada en vigor de la reforma, para que el Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, así como la Asamblea legislativa del Distrito Federal, llevaran a cabo las adecuaciones necesarias en la legislación secundaria.

Para su mejor comprensión se reproduce a continuación el texto de los preceptos transitorios del decreto de dos mil doce, al tenor siguiente:

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

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

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

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA

**SUP-JDC-1137/2013
Y ACUMULADO**

**VOTO RAZONADO QUE EMITEN LOS MAGISTRADOS
MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA, JOSÉ ALEJANDRO LUNA
RAMOS Y PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ, RESPECTO
DE LA SENTENCIA DICTADA EN LOS JUICIOS
ACUMULADOS PARA LA PROTECCIÓN DE LOS
DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO
IDENTIFICADOS CON LAS CLAVES SUP-JDC-1137/2013 Y
SUP-JDC-1149/2013.2**

A pesar de que suscribimos las consideraciones y el sentido de la sentencia que aprobamos por mayoría los Magistrados que integramos esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, respecto de los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano identificados con las claves SUP-JDC-1137/2013 y SUP-JDC-1149/2013, acumulados, en cuanto a que deben sobreseerse al haber quedado sin materia por un cambio de situación jurídica, consideramos pertinente señalar que no sólo resultaban improcedentes los citados medios de impugnación por dicha causa, sino también por la falta de legitimación e interés jurídico del actor.

Al respecto, esta Sala Superior ha sostenido que los ciudadanos carecen de legitimación para promover el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, en contra de omisiones legislativas como la ahora controvertida.

**SUP-JDC-1137/2013
Y ACUMULADO**

La doctrina identifica la legitimación en el proceso como un presupuesto que se refiere a la capacidad de las partes para promover un juicio o recurso, en tanto que la legitimación en la causa es definida como la condición para ejercer la acción correspondiente, con la finalidad de obtener un fallo acorde a la pretensión reclamada.

Conforme a lo anterior, es un supuesto de procedibilidad del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, la legitimación activa del ciudadano, la cual es única y exclusivamente para impugnar un acto o resolución de autoridad u órgano partidista concreto, que le pueda producir afectación personal, individual, cierta, directa e inmediata, en sus derechos político-electorales de votar, ser votado, de asociación o de afiliación.

Así, este órgano jurisdiccional electoral federal ha considerado que en los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, la legitimación activa en la causa se surte cuando la parte actora controvierte actos o resoluciones de las autoridades u órganos partidistas en la materia que le produzcan alguna afectación personal, cierta, directa e individualizada en sus derechos político-electorales.

Por tanto, cuando los actos impugnados no incidan en el ámbito jurídico individual del demandante, no es dable alcanzar

**SUP-JDC-1137/2013
Y ACUMULADO**

la restitución en el goce de los derechos presuntamente conculcados.

Lo anterior, es acorde a la Jurisprudencia 36/2002, visible a fojas cuatrocientos veinte a cuatrocientos veintidós, de la Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, volumen 1, jurisprudencia, cuyo rubro es: "JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CUANDO SE ADUZCAN VIOLACIONES A DIVERSOS DERECHOS FUNDAMENTALES VINCULADOS CON LOS DERECHOS DE VOTAR, SER VOTADO, DE ASOCIACIÓN Y DE AFILIACION."

De ahí que un requisito ineludible para que un ciudadano se encuentre en aptitud de promover un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, es que su pretensión verse sobre violaciones a sus derechos político-electorales, es decir, respecto de actos y resoluciones de las autoridades u órganos partidistas que les produzcan afectación individualizada, directa e inmediata.

En el caso concreto, el acto impugnado por Manuel Clouthier Carrillo, es la supuesta violación a su derecho político-electoral a ser votado como candidato independiente a diputado federal por el distrito electoral federal 05 en el Estado de Sinaloa, derivada de la omisión atribuida al Congreso de la Unión de expedir la legislación secundaria para su ejercicio efectivo, no

**SUP-JDC-1137/2013
Y ACUMULADO**

obstante haber vencido el plazo previsto en el artículo segundo transitorio del Decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil doce.

De lo anterior, se advierte que el actor basa su inconformidad en un hecho que no es susceptible de actualizar algún supuesto de la legislación aplicable y por lo mismo no existe legitimación a su favor, por no existir afectación directa a sus derechos, toda vez que si bien aduce tener la intención de participar como candidato independiente, lo cierto es que tal circunstancia por sí misma no actualiza la contravención alegada, ya que no se advierte que la autoridad electoral competente se haya pronunciado a la fecha en un sentido negativo, por el que se le impida al actor registrarse y participar con tal carácter, ni que el proceso electoral esté en curso.

De ahí que si a este órgano jurisdiccional electoral federal le corresponde por mandato constitucional conocer y resolver sobre los actos y resoluciones de las autoridades electorales encargadas de organizar los procesos electorales federales, resulta inconcuso el impedimento para pronunciarse respecto de un acto futuro e incierto, que únicamente tiene como sustento la simple manifestación de la voluntad de un ciudadano relativa a su intención de participar en el proceso electoral federal a llevarse a cabo durante el presente año y no

**SUP-JDC-1137/2013
Y ACUMULADO**

así la existencia de un acto concreto de autoridad electoral competente que niegue tal derecho.

Además de que tampoco puede afirmarse que el actor cuenta con un interés legítimo para controvertir mediante el juicio ciudadano la omisión apuntada, dado que no plantea encontrarse en una situación específica respecto del marco normativo aplicable al caso concreto de la cual se produjera una alteración a su esfera jurídica.

El criterio en comento, ha sido sustentado por esta Sala Superior al resolver los diversos expedientes identificados con las claves SUP-JDC-1030/2013, SUP-JRC-122/2013 y SUP-JDC-1088/2013, en sesiones públicas de cuatro de septiembre, dos y treinta de octubre, respectivamente, todas del año próximo pasado.

Por las anteriores consideraciones, emitimos el presente voto razonado.

MAGISTRADO

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

MAGISTRADO

**JOSÉ ALEJANDRO LUNA
RAMOS**

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO SALVADOR OLIMPO NAVA GOMAR, PONENTE EN LOS JUICIOS PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO SUP-JDC-1137/2013 Y SUP-JDC-1149/2013, ACUMULADOS, LA MAGISTRADA MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA Y EL MAGISTRADO CONSTANCIO CARRASCO DAZA.

Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 187 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, presentamos voto particular en relación con los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano antes señalados, el cual se sustenta en el proyecto propuesto por el Magistrado ponente, ya que, respetuosamente, discrepamos del sentido y de las consideraciones que apoyan la decisión mayoritaria, según la cual se deben sobreseer los medios de impugnación.

Los razonamientos que se incluyen en el presente voto constituyen los argumentos principales del proyecto original que sustentan la procedencia de los juicios y la decisión de fondo en los términos propuestos al Pleno por el magistrado ponente, Salvador Olimpo Nava Gomar, compartidos por la Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa, y el Magistrado Constancio Carrasco Daza, quienes suscriben este voto.

**SUP-JDC-1137/2013
Y ACUMULADO**

Precisando que respecto de los requisitos de procedencia relativos al interés jurídico y la legitimación hubo una votación mayoritaria de cuatro Magistrados en contra de tres, según se advierte de la votación emitida en la sesión pública.

I. Presupuesto de competencia

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y la Sala Superior es competente para conocer y resolver los medios de impugnación en que se actúa, con fundamento en lo previsto por los artículos 1º; 35, fracción II; 41; 99, párrafos primero, segundo y cuarto, fracción V, y 133, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184, 185, 186, fracción III, inciso c); 189, fracciones I, inciso e), y XVIII, y 195 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 3, párrafos 1, inciso a) y 2, inciso c); 6, párrafo 4; 79; 80, párrafo 1, inciso f), y 83, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano cuya materia no se encuentra prevista dentro de la competencia de las Salas Regionales de este Tribunal, al impugnarse una supuesta omisión legislativa de carácter absoluto, específico y concreto atribuida al Congreso de la Unión, de emitir la legislación para regular el derecho de ser votado en la modalidad de candidato independiente, no obstante haber transcurrido el plazo previsto para ese efecto en el artículo segundo transitorio del Decreto de

38

**SUP-JDC-1137/2013
Y ACUMULADO**

dos mil doce, con lo cual, a decir del actor, vulnera su derecho a ser votado, como candidato independiente a diputado federal por el distrito electoral federal 05 en el Estado de Sinaloa.

Conforme a los preceptos citados, tanto la Sala Superior como las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tienen competencia para conocer y resolver el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano en las hipótesis previstas por el legislador ordinario. Sin embargo, el legislador ordinario omitió prever a cuál de dichas Salas corresponde resolver sobre las impugnaciones en las que se aduzca violación a un derecho político-electoral, derivada de una omisión legislativa, por ende, a fin de dar eficacia al sistema integral de medios de impugnación en la materia y en razón de que la competencia de las Salas Regionales está acotada a los supuestos expresamente previsto en la ley, al no estar establecida dicha competencia para las Salas Regionales, corresponde a esta Sala Superior conocer y resolver de dicha controversia.⁴

Lo anterior se confirma a partir de lo dispuesto en el artículo 83 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que únicamente reconoce competencia a las Salas Regionales para conocer del juicio para la protección de

⁴ Resulta aplicable *mutatis mutandis* la tesis XXVI/2013 con rubro: COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL CONTRA LA OMISIÓN LEGISLATIVA EN LA MATERIA.

**SUP-JDC-1137/2013
Y ACUMULADO**

los derechos político-electorales del ciudadano, cuando éste se promueva por violaciones al derecho de votar, de ser votado en las elecciones federales de diputados y senadores por el principio de mayoría relativa, en las elecciones de diputados locales y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, ayuntamientos y titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, de servidores públicos municipales integrantes del ayuntamiento y de aquellos electos por voto directo que no integren dicho ayuntamiento, así como respecto a la vulneración de derechos político-electorales al interior de los partidos políticos cuando se relacionen con las elecciones mencionadas o de órganos de dirección distintos a los nacionales.

En tanto que, corresponde a la Sala Superior conocer y resolver las impugnaciones por violación a alguno de los derechos político-electorales, relacionadas con las elecciones de los cargos de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Gobernadores, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, diputados federales y senadores de representación proporcional, y dirigentes de los órganos nacionales de dichos institutos, así como en los conflictos internos de los partidos políticos cuyo conocimiento no corresponda a las Salas Regionales.

Respecto de la materia de impugnación, es preciso aclarar que la Sala Superior, como máxima autoridad en materia electoral encargada de salvaguardar la regularidad constitucional de los

**SUP-JDC-1137/2013
Y ACUMULADO**

actos y omisiones vinculados con dicho ámbito, con excepción de lo previsto en el artículo 115, fracción II de la Constitución, es competente para conocer y resolver la presente controversia, relacionada con la posible afectación a un derecho político-electoral concreto del actor del actor, ante la posible omisión legislativa por parte del Congreso de la Unión, de regular el ejercicio de tal derecho fundamental reconocido en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México es Parte.

Lo anterior, considerando que el adecuado ejercicio de un control de constitucionalidad y convencionalidad en materia electoral supone conocer de todo acto u omisión que pueda vulnerar los derechos político-electorales de la ciudadanía, a efecto de cumplir plenamente con los deberes previstos en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de respeto y garantía de los derechos humanos, así como de su protección más amplia.⁵

⁵ Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

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

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

[...]

**SUP-JDC-1137/2013
Y ACUMULADO**

Lo expuesto es congruente con lo establecido en los artículos 1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues, en caso de que el Poder Legislativo falte a su deber de adecuar las leyes internas de un Estado, a fin de garantizar el ejercicio de los derechos humanos, corresponde al Poder Judicial adoptar las medidas necesarias para hacerlo y prevenir o reparar toda violación a tales derechos generada por dicha situación, pues sólo con esta manera de proceder se puede evitar que el Estado incurra en un supuesto de responsabilidad internacional por actos u omisiones de uno de sus poderes u órganos en violación de los derechos reconocidos en dicho tratado o en la Constitución.

En el caso, el carácter específico de la omisión obedece a que la misma se refiere al deber del Poder Legislativo de realizar las adecuaciones a la legislación federal para regular el derecho político electoral a ser registrado bajo la modalidad de candidatura independiente, relacionado con el mandato específico de la normativa transitoria; y se trata de un control concreto en el sentido de que se ejerce con motivo de un caso particular en el que el ciudadano actor aduce la violación a su derecho político-electoral a ser votado en esa modalidad. De esta forma se trata de salvaguardar plenamente el ejercicio de un derecho constitucional, en el marco del régimen de control de constitucionalidad y convencionalidad de carácter concreto conferido a esta Sala Superior de conformidad con el artículo 99 de la Constitución General.

**SUP-JDC-1137/2013
Y ACUMULADO**

Cabe destacar que, al resolver el **SUP-JRC-122/2013**, este órgano jurisdiccional se ha pronunciado sobre la procedencia de impugnaciones que versan sobre omisiones legislativas absolutas de carácter concreto similares al presente caso.

En dicho precedente, la Sala Superior, considerando la fuerza vinculante y la supremacía del texto Constitucional, así como el deber de interpretar de manera integral y sistemática el mismo, incluyendo sus artículos transitorios, estimó procedente el control de las omisiones legislativas absolutas de carácter concreto, cuando vulneran derechos humanos de carácter político-electoral o generan un riesgo real e inminente de lesionarlo irreparablemente, con el objeto de garantizar el cumplimiento estricto de los mandatos constitucionales, cuando éstos reconocen un derecho humano e imponen deberes específicos para su desarrollo legislativo a fin de cumplir la obligación de prevenir, proteger y garantizar, dado que, en estos casos, tales omisiones pueden vulnerar también los principios constitucionales que rigen las elecciones.

No pasa inadvertido que el tema y la cuestión de la inconstitucionalidad por omisión absoluta ha recibido, en los últimos tiempos, un interés renovado y creciente por la doctrina constitucional, que cuestionan enfoques restrictivos basados en una interpretación más rígida del principio de división de

**SUP-JDC-1137/2013
Y ACUMULADO**

poderes y del papel de los jueces constitucionales.⁶ Al respecto, si bien el tratamiento doctrinal no es homogéneo, se reconoce, en términos generales y a partir del principio de supremacía constitucional –al cual reconoce plena fuerza normativa de la Constitución– que entre las funciones de mayor relevancia de los tribunales constitucionales está, tanto el control de la constitucionalidad y convencionalidad de las leyes, resoluciones o actos, como de las omisiones legislativas, habida cuenta que la Constitución y los tratados internacionales pueden ser vulnerados no sólo por acción, sino también por omisión cuando los órganos públicos no actúan, no obstante el mandato expreso para hacerlo.

En términos similares, existen pronunciamientos relevantes en la jurisprudencia comparada, respecto de la procedencia de un control constitucional de las omisiones legislativas absolutas.

Al respecto, la Corte Constitucional Alemana ha sostenido que en los casos donde se controvierta el incumplimiento absoluto al deber constitucional de legislar, la misma debe conocer, en el

⁶ Así, por ejemplo, véanse: las contribuciones de Germán Bidart Campos, Francisco Fernández Segado, Víctor Bazán y Néstor Pedro Sagües, entre otros en Víctor Bazán (coord.) *Inconstitucionalidad por omisión*, Santa Fe de Bogotá, Themis, 1997; los ensayos de José Julio Fernández Rodríguez, Ignacio Villaverde y César Astudillo, entre otros, en Miguel Carbonell (coord.) *En busca de las normas ausentes. Ensayos sobre la inconstitucionalidad por omisión*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003, así como Brewer-Carías, Allan R., *Derecho procesal constitucional: instrumentos para la justicia constitucional*, 2ª ed., Bogotá, Ediciones Doctrina y Ley, LTD, Investigaciones Jurídicas, S. A., Editorial jurídica venezolana, 2013.

**SUP-JDC-1137/2013
Y ACUMULADO**

fondo, la controversia planteada sobre la base del supuesto de que el deber de protección que obliga al Estado a actuar en defensa y protección de los valores, principios y derechos fundamentales es exigible también al Poder Legislativo. Por ello, la actuación de dicha Corte, al momento de determinar su jurisdicción en aquellos casos donde se controvierte la omisión absoluta del legislador, ha estado encaminada a declararse competente para analizar en el fondo la controversia, pues estima que la inacción absoluta del legislador puede propiciar no solo cuestiones contrarias a los valores, sino la vulneración a derechos humanos, cuya protección es un mandato prioritario también para el legislador.⁷

Esta tesis ha sido compartida también, en términos generales, por el Tribunal Constitucional Español,⁸ el cual determinó, como deber sustancial de los poderes públicos (entre ellos el Legislativo) el de promover las condiciones para el real y efectivo goce y ejercicio de los derechos fundamentales. Con base en esa tesis, el referido Tribunal determinó que "...lo que no puede el legislador es diferir *sine die*, más allá de todo tiempo razonable y sin que existan razones que justifiquen la

⁷ Véase, por ejemplo, las decisiones emitidas el 20 de febrero de 1957 y el 11 de junio de 1958, ambas dictadas en recursos de queja constitucional, así como lo considerado en la Sentencia BvR 612/72 del Tribunal Constitucional Alemán, consultable en: GER-1981-M-001, Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia), *Reporte General del XIV Congreso de la Conferencia de la Corte Constitucional Europea sobre los Problemas derivados de omisiones legislativas en la jurisprudencia constitucional*, Diciembre, 2008, p. 120.

⁸ Entre otras, en la sentencia 31/1994 (dictada en el recurso de amparo 1.513/1990 y 2.074/1990 de 31 de enero de 1994).

**SUP-JDC-1137/2013
Y ACUMULADO**

demora, la regulación de una actividad, [...] que afecte directamente al ejercicio de un derecho fundamental, [...] pues la ausencia de regulación legal comporta, de hecho, como ha ocurrido en los supuestos que [dieron] lugar a los [mencionados] recursos de amparo, no una regulación limitativa del derecho fundamental, sino la prohibición lisa y llana de aquella actividad que es ejercicio de la libertad de comunicación [...]”⁹. En particular, el referido tribunal ha destacado que la inconstitucionalidad por omisión existe cuando la Constitución impone al legislador la necesidad de dictar normas de desarrollo constitucional y el legislador no lo hace.¹⁰

Por su parte, la Corte Constitucional de Colombia ha destacado también que para que se pueda hablar de omisión legislativa “es requisito indispensable que en la Carta [fundamental] exista una norma expresa que contemple el deber de expedir la ley que desarrolle las normas constitucionales y el legislador lo incumpla, pues sin deber no puede haber omisión.”¹¹

Como se aprecia, existen decisiones relevantes en la jurisprudencia comparada en el sentido de que la Constitución establece una efectiva vinculación jurídica y un deber permanente de todos los poderes públicos de respetar y hacer respetar su contenido, puesto que los valores y principios

⁹ Sentencia publicada en BOE núm. 52. Suplemento, páginas 42 a 54.

¹⁰ Sentencia 24/1982, publicada en BOE. Suplemento número 137, páginas 5 a 10.

¹¹ Tribunal Constitucional sentencia número C-543/96.

**SUP-JDC-1137/2013
Y ACUMULADO**

constitucionales, así como los derechos humanos contenidos en sus disposiciones vinculan a todos los poderes públicos y son origen inmediato de derechos, deberes y obligaciones.

De esta forma, cuando un derecho fundamental, para ser garantizado en su contenido esencial o mínimo, requiere de un desarrollo legislativo, se impone un deber especial de prevención, protección y garantía a todos los poderes públicos y, en última instancia, al órgano jurisdiccional encargado de ejercer el control constitucional y convencionalidad a fin de salvaguardar dicho contenido esencial y prevenir su vulneración, tanto respecto de acciones como de omisiones legislativas que obstaculicen, limiten, restrinjan o impidan el ejercicio efectivo del derecho o las oportunidades reales para su ejercicio en condiciones de igualdad, dado que con tal circunstancia supone la contravención de un mandato constitucional.

Considerando lo anterior y las circunstancias de presente caso, la estructura electoral constitucional mexicana y, en especial, los medios de impugnación en la materia, son mecanismos idóneos para revisar y resolver las omisiones legislativas absolutas de carácter específico y concreto que se generen en perjuicio de la supremacía y fuerza normativa constitucional y de los derechos humanos reconocidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales, dentro de la esfera material de competencia reconocida para este órgano jurisdiccional.

**SUP-JDC-1137/2013
Y ACUMULADO**

En función de lo anterior, este órgano jurisdiccional cuenta con competencia para conocer del presente asunto, contrariamente a lo esgrimido en los informes circunstanciados de cada una de las Cámaras integrantes del Congreso de la Unión en el sentido de que esta Sala Superior no tiene competencia para conocer de omisiones legislativas.

Por tanto, dado que el fondo de la controversia versa sobre la posible omisión del Congreso de la Unión de emitir la regulación que haga posible el ejercicio de la candidaturas independientes, lo cual puede traducirse en una violación a la propia Constitución -tanto respecto de su normativa sustantiva como transitoria- es deber de este órgano jurisdiccional salvaguardar la integridad y supremacía constitucional, así como los principios rectores de la función electoral, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 41 y 99 de la Constitución, en relación con el artículo 133 de la misma, y adoptar las medidas necesarias para hacer efectivos los derechos humanos, entre ellos, el derecho del actor a ser votado como candidato independiente.

II. *Legitimación e interés jurídico del actor*

El actor cuenta con legitimación, toda vez que los juicios son promovidos por un ciudadano y en sus demandas hace valer presuntas violaciones a su derecho político-electoral a ser votado como candidato independiente, derivada de la omisión

**SUP-JDC-1137/2013
Y ACUMULADO**

del legislador ordinario, de regular las candidaturas independientes, elementos que, para efectos de la procedencia de los juicios, son suficientes para tener por satisfecho el requisito en estudio, pues evidencian que el actor es la persona que conforme a la ley puede formular las pretensiones hechas valer en el proceso, en virtud de que pretende participar en el próximo proceso electoral como candidato, bajo la modalidad de candidatura independiente y, a su parecer, la falta de legislación secundaria le impide conocer las calidades, requisitos, términos y condiciones bajo las cuales podrá participar, lo que supone una afectación al principio de certeza respecto del ejercicio de su derecho a ser votado como candidato independiente reconocido constitucionalmente.

Asimismo, el actor cuenta con interés jurídico para promover el juicio para la protección de los derechos político-electorales, como enseguida se demuestra.

Ha sido criterio reiterado de la Sala Superior, que el interés jurídico se surte cuando en la demanda se alega la vulneración de algún derecho sustancial de la persona que promueve el medio de impugnación, y a la vez se argumenta que la intervención del órgano jurisdiccional competente es necesaria y útil para lograr la reparación de esa conculcación, mediante la formulación de algún planteamiento tendente a obtener el dictado de una sentencia que tenga como efecto revocar o modificar la materia de impugnación y, en consecuencia, se

**SUP-JDC-1137/2013
Y ACUMULADO**

pueda producir la restitución, al demandante, en el goce del pretendido derecho político-electoral violado. También se ha sostenido, que para tener por satisfecho el citado requisito de procedibilidad, basta que se alegue la violación al derecho y se haga ver que la intervención del órgano jurisdiccional es necesaria y útil para atender la pretensión, puesto que la demostración de la violación al derecho que se dice vulnerado, corresponde al estudio y resolución del fondo de la controversia.

Este criterio se encuentra recogido en la jurisprudencia 7/2002, cuyo rubro y texto dicen:

INTERÉS JURÍDICO DIRECTO PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. REQUISITOS PARA SU SURTIMIENTO. La esencia del artículo 10, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral implica que, por regla general, el interés jurídico procesal se surte, si en la demanda se aduce la infracción de algún derecho sustancial del actor y a la vez éste hace ver que la intervención del órgano jurisdiccional es necesaria y útil para lograr la reparación de esa conculcación, mediante la formulación de algún planteamiento tendiente a obtener el dictado de una sentencia, que tenga el efecto de revocar o modificar el acto o la resolución reclamados, que producirá la consiguiente restitución al demandante en el goce del pretendido derecho político-electoral violado. Si se satisface lo anterior, es claro que el actor tiene interés jurídico procesal para promover el medio de impugnación, lo cual conducirá a que se examine el mérito de la pretensión. **Cuestión distinta es la demostración de la conculcación del derecho que se dice violado, lo que en todo caso corresponde al estudio del fondo del asunto.**¹²

¹² Consultable a fojas trescientas setenta y dos a trescientas setenta y tres de la "Compilación 1997-2012. Jurisprudencia y Tesis en materia electoral", volumen 1, "Jurisprudencia", publicada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

**SUP-JDC-1137/2013
Y ACUMULADO**

En este sentido, en principio, para el conocimiento fondo de la controversia planteada es necesario que quien promueve el juicio aporte elementos que hagan suponer que es el titular del derecho subjetivo afectado por el acto, resolución u omisión de la autoridad señalada como responsable y que la afectación que resiente en sus derechos es actual y directa, puesto que para que se surta el interés jurídico del actor, es necesario que el acto, resolución u omisión impugnado pueda repercutir en la esfera jurídica de quien acude al proceso, pues sólo de esta manera, se lograría garantizar o reparar la afectación al derecho de que aduce ser titular.

En el caso, el actor alega que la omisión del Congreso de la Unión, de expedir la legislación que regule lo inherente a las candidaturas independientes, le genera una afectación a su derecho político-electoral de ser votado, en virtud de que pretende postularse como candidato a diputado federal por el distrito electoral federal 05 de Sinaloa, en el proceso electoral federal 2014-2015, bajo la modalidad de candidatura independiente y no existen condiciones o elementos de certeza para su ejercicio.

Como se aprecia, el actor manifiesta su voluntad clara e inequívoca de postularse como candidato a diputado federal por el distrito electoral federal 05 de Sinaloa, en el proceso electoral federal 2014-2015, es decir, expresa su pretensión de ejercer su derecho político-electoral de ser votado, en la modalidad de

**SUP-JDC-1137/2013
Y ACUMULADO**

candidatura independiente (reconocido en la fracción II del artículo 35 de la Constitución), y señala la vulneración a ese derecho, porque actualmente no existen los requisitos que se exigirán para participar en esa modalidad, así como las condiciones y términos a los que se sujetará el ejercicio de ese derecho, lo cual le impide preparar los elementos necesarios para alcanzar su pretensión última.

En este sentido, el actor aporta los elementos suficientes que hacen suponer que es el titular del derecho subjetivo que considera afectado por la supuesta omisión en que ha incurrido el Congreso de la Unión y que la posible afectación a su derecho político-electoral de ser votado es actual y directa, puesto que la falta de desarrollo legislativo de las candidaturas independientes genera incertidumbre, en virtud de que, en términos del artículo 210 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el proceso electoral federal para renovar la Cámara de Diputados inicia en octubre del año previo a la elección y a la fecha se desconocen los requisitos y condiciones necesarios para contender como candidato independiente, lo cual puede implicar una afectación a su derecho-político electoral a ser votado, así como al principio de certeza.

Al respecto, debe tenerse presente que este órgano jurisdiccional ha considerado, que para acreditar el interés jurídico de quienes impugnan la omisión de las Cámaras del

**SUP-JDC-1137/2013
Y ACUMULADO**

Congreso de la Unión de legislar en materia de candidaturas independientes, con base en la fracción II, del artículo 35 de la Constitución, es necesario que aquéllos manifiesten tener la voluntad expresa e inequívoca de participar como candidatos independientes a un cargo electivo o que se les hubiere negado el registro como tales.¹³

De esta forma, en el caso, existen elementos suficientes para identificar un planteamiento concreto que, de resultar fundado, puede traducirse en una afectación real al pleno y efectivo ejercicio del derecho político-electoral del actor, en virtud de manera expresa e inequívoca manifiesta su voluntad de contender en el proceso electoral federal próximo, y la falta de regulación de las candidaturas independientes actualmente lo sitúa en un estado de incertidumbre respecto de los requisitos y condiciones necesarios para contender con tal calidad, aunado a lo dispuesto en el artículo 105 constitucional, en el sentido de que no es posible modificar ninguna ley electoral noventa días antes del inicio del proceso electoral; de ahí que, considerando dichos plazos, este órgano jurisdiccional debe estudiar en el fondo si existe una afectación a los derechos del actor.

¹³ En específico, al resolver el juicio identificado con la clave SUP-JDC-1030/2013, esta Sala Superior sostuvo que los entonces actores carecían de interés jurídico directo en virtud de que su planteamiento era de carácter general en defensa de la Constitución Federal y de la ley, sin que pudiera derivarse de lo manifestado por ellos en una afectación a sus derechos político-electorales de votar y ser votados, pues no manifestaban tener la voluntad expresa de participar como candidatos independientes a un cargo electivo ni mucho menos que ésta se les hubiere negado, lo cual implicaba una defensa de intereses tuitivos.

III. Consideraciones respecto del fondo

1. Planteamiento general de la controversia

La **pretensión** del actor consiste en que se adopten las medidas necesarias a fin de que el Congreso de la Unión emita la legislación reglamentaria que permita garantizar y hacer efectivo su derecho a ser postulado como candidato independiente, en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo segundo transitorio del Decreto de reforma constitucional de dos mil doce, a fin de que se establezcan los requisitos, condiciones y términos para la postulación de tales candidaturas.

El argumento central del actor es que el Congreso de la Unión ha incumplido con el plazo previsto en el precitado artículo segundo transitorio del Decreto aludido, al no emitir las disposiciones que regulen el artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativo al derecho de los ciudadanos a ser votados como candidatos independientes, pues en dicho artículo transitorio se establece el plazo de un año, contado a partir de la entrada en vigor de la reforma, para expedir la legislación secundaria, por lo que la falta de regulación por parte del legislador ordinario de la figura de candidatura independiente o ciudadana, trastoca el orden constitucional del Estado Democrático de Derecho y vulnera los principios de certeza y seguridad jurídica que deben observarse

en todo proceso electoral, así como el derecho político-electoral del actor a ser votado.

A partir de ello, la **litis** en el presente asunto consiste en determinar si existe un deber específico del Congreso de la Unión para legislar en materia de candidaturas independientes y si el incumplimiento a lo establecido en el multicitado Decreto, que incorporó tales candidaturas, resulta en una situación contraria a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que vulnera los principios de certeza y seguridad jurídica del proceso electoral, así como el derecho político electoral del actor a ser votado.

2. El derecho a ser votado bajo la modalidad de candidatura independiente en el orden jurídico nacional

A partir de la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el nueve de agosto de dos mil doce, el derecho a ser votado previsto en la fracción II del artículo 35 constitucional, incluye la posibilidad de participar como contendiente en los comicios bajo la figura de candidatura independiente. Este derecho político-electoral constituye un derecho humano de base constitucional y configuración legal,¹⁴

¹⁴ "Artículo 35.- Son derechos del ciudadano: [...] II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación."

**SUP-JDC-1137/2013
Y ACUMULADO**

dado que su ejercicio requiere de un desarrollo legislativo en el que se establezcan los requisitos, condiciones y términos que son necesarios para que un ciudadano se pueda postular por esta vía.

Si bien el Poder de Reforma de la Constitución reguló de manera expresa la figura de las candidaturas independientes o ciudadanas, garantizando de esta forma el derecho a ser votado de las ciudadanas y los ciudadanos mexicanos; dicho Poder determinó que los requisitos, condiciones y términos que tienen que cumplir quienes deseen postularse como candidatos independientes se establecerán en la legislación secundaria.

El legislador ordinario, en ejercicio de su potestad legislativa, debe respetar el **contenido esencial** de ese derecho humano reconocido en la Constitución y, consecuentemente, las calidades, requisitos, condiciones y términos que se establezcan han de estar **razonablemente armonizados con otros derechos humanos**, así como con los principios y bienes constitucionales de igual jerarquía, como el derecho a la igualdad y, en particular, los principios rectores constitucionales en materia electoral establecidos en los artículos 41, párrafo segundo, fracción V, y 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución General de la República.¹⁵

¹⁵ Cabe citar lo determinado por esta Sala Superior al resolver el expediente SUP-JDC-72/2013, donde se consideró que si bien es cierto que al reformar el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal, el órgano reformador de la Constitución confirió al

**SUP-JDC-1137/2013
Y ACUMULADO**

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

3. El deber de configuración legal en materia de candidaturas independientes

La consecuencia jurídica de que el derecho a ser votado en la modalidad de candidatura independiente sea de base constitucional y configuración legal constituye una facultad de ejercicio obligatorio del legislador, derivada de un mandato expreso y específico del órgano reformador de la Constitución, que se traduce en el deber específico al legislador de regular el ejercicio efectivo del derecho a ser votado en la modalidad de candidatura independiente, con la debida oportunidad o dentro del plazo previsto para ello.

legislador ordinario una potestad de configuración legislativa relativamente amplia, al otorgarle un poder normativo para determinar los requisitos, condiciones y términos, esa delegación no implica que la referida potestad sea absolutamente libre, pues se encuentra acotada al núcleo esencial del derecho.

**SUP-JDC-1137/2013
Y ACUMULADO**

Así lo ha considerado la Sala Superior al resolver diversos casos de solicitudes de ciudadanos que pretendían participar como candidatos independientes en procesos electorales, precisando que si bien ese derecho, en la modalidad de candidatura independiente, se encontraba establecido a nivel constitucional, lo cierto era que la regulación de tal instrumento de participación ciudadana estaba supeditada a la regulación que el Congreso de la Unión, a nivel federal, y los Congresos de los Estados, a nivel local, desarrollaran durante el periodo máximo de un año previsto por el propio órgano reformador de la Constitución para legislar en la materia.¹⁶

Tal circunstancia, como se señaló, se traduce en un deber específico de expedir las normas que den certeza sobre las condiciones, requisitos y términos que posibilitan el ejercicio del derecho a ser votado en su modalidad de candidatura independiente.

Esta exigencia deriva de las obligaciones establecidas en el artículo 1º de la Constitución General de la República de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, así como de los deberes de prevenir sus posibles violaciones y de adoptar las medidas necesarias para garantizar los derechos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es Parte. Deber

¹⁶ Así lo sostuvo esta Sala Superior al resolver los expedientes SUP-JDC-72/2013; SUP-JDC-494/2012; SUP-JDC-597/2012 y acumulados, y SUP-JDC-612/2012 y acumulados.

**SUP-JDC-1137/2013
Y ACUMULADO**

que se refuerza a partir de la interpretación sistemática de la normativa constitucional y la obligación establecida en el artículo 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos, de adecuar o expedir las leyes internas a fin de garantizar el ejercicio efectivo de los derechos humanos.¹⁷

En este sentido, las autoridades estatales deben adoptar la legislación o adecuarla a fin de garantizar los derechos humanos reconocidos en la constitución o en la Convención Americana, de manera que las medidas de derecho interno sean efectivas, en atención al principio del efecto útil en la protección de tales derechos; deber que incluye la expedición de leyes a fin de garantizar no sólo el goce de tales derechos, sino también la oportunidad real para ejercerlos en condiciones de igualdad.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha destacado que los Estados no pueden dejar de tomar las medidas legislativas, o de otro carácter, necesarias para hacer efectivos y garantizar los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales.

¹⁷ **Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno.** Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

**SUP-JDC-1137/2013
Y ACUMULADO**

En ese sentido, al resolver el caso *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos señaló:

“El artículo 23 [derechos políticos] contiene diversas normas que se refieren a los derechos de la persona como ciudadano, esto es, como titular del proceso de toma de decisiones en los asuntos públicos, como elector a través del voto o como servidor público, es decir, a ser elegido popularmente o mediante designación o nombramiento para ocupar un cargo público. Además de poseer la particularidad de tratarse de derechos reconocidos a los ciudadanos, a diferencia de casi todos los demás derechos previstos en la Convención que se reconocen a toda persona, el artículo 23 de la Convención **no sólo establece que sus titulares deben gozar de derechos, sino que agrega el término "oportunidades"**. Esto último implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos. Como ya lo señalara este Tribunal anteriormente, **es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para que los derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación.**

[...]

En el ámbito de los derechos políticos la obligación de garantizar resulta especialmente relevante y se concreta, entre otros, en el **establecimiento de los aspectos organizativos o institucionales de los procesos electorales, a través de la expedición de normas y la adopción de medidas de diverso carácter para implementar los derechos y oportunidades reconocidos en el artículo 23 de la Convención.** Sin esa acción del Estado los derechos a votar y a ser votado, simplemente, **no podrían ser ejercidos.** Los derechos políticos y también otros previstos en la Convención como el derecho a la protección judicial, son derechos que "no pueden tener eficacia simplemente en virtud de las normas que los consagran, **porque son por su misma naturaleza inoperantes sin toda una detallada regulación normativa e, incluso, sin un complejo aparato institucional, económico y humano que les dé la eficacia que reclaman, como derechos de la propia Convención [...], si no hay códigos o leyes electorales, registros de electores, partidos políticos, medios de propaganda y movilización, centros de votación, juntas electorales, fechas y plazos para el ejercicio del sufragio, éste sencillamente no se puede ejercer, por su misma naturaleza;** de

**SUP-JDC-1137/2013
Y ACUMULADO**

igual manera que no puede ejercerse el derecho a la protección judicial sin que existan los tribunales que la otorguen y las normas procesales que la disciplinen y hagan posible".¹⁸

Considerando lo anterior, la falta de expedición oportuna de leyes reglamentarias que imposibilitan el ejercicio efectivo de los derechos políticos, generan una situación e incertidumbre respecto a las normas y procedimientos aplicables e indispensables para armonizar dicho ejercicio con el conjunto de instituciones y procedimientos que conforman el sistema electoral.

Al respecto, la Corte Interamericana ha sostenido que la obligación de adecuar la legislación interna para garantizar los derechos humanos, por su propia naturaleza, es una obligación de resultado,¹⁹ es decir, que se satisface hasta el momento en que se expidan las leyes que generen las condiciones y mecanismos óptimos para que puedan ser ejercidos de manera efectiva.

Lo anterior, supone que, ante la omisión de expedir una legislación que resulta indispensable para el ejercicio de un

¹⁸ Corte IDH. *Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párrs. 145 y 159.

¹⁹ De acuerdo con la Corte IDH, el artículo 2 de la Convención Americana "obliga a los Estados Partes a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades protegidos por la misma Convención. Es necesario reafirmar que la **obligación** de adaptar la **legislación interna** es, por su propia naturaleza, **una de resultado**. Corte IDH, entre otros, *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay*. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr.100.

**SUP-JDC-1137/2013
Y ACUMULADO**

derecho humano fundamental de naturaleza político-electoral, este Tribunal, en el ámbito de sus competencias y en tanto garante último de la regularidad constitucional y convencional de actos y omisiones de autoridades en la materia, debe adoptar las medidas para garantizar tales derechos y las prácticas conducentes a su observancia efectiva.²⁰

Lo anterior, en el entendido de que si bien la determinación de establecer un sistema que admita candidaturas independientes corresponde a los órganos legislativos, como lo ha señalado la Corte Interamericana lo esencial es que el sistema que se adopte “haga accesible y garantice el derecho y la oportunidad a ser votado previsto en la Convención en condiciones de igualdad.”²¹

Ello implica que en aquellos casos en que se reconozca el sistema de candidaturas independientes, necesariamente existe el deber especial de desarrollar legislación que posibilite el ejercicio del derecho a ser votado en tal modalidad.

²⁰ Para la Corte IDH “no sólo la supresión o *expedición* de las *normas* en el derecho interno garantiza los derechos contenidos en la Convención Americana. De conformidad con la obligación comprendida en el artículo 2 de dicho instrumento, también se requiere el desarrollo de prácticas estatales conducentes a la observancia efectiva de los derechos y libertades consagrados en la misma. La existencia de una norma no garantiza por sí misma que su aplicación sea adecuada. Es necesario que la aplicación de las *normas* o su interpretación, en tanto prácticas jurisdiccionales y manifestación del orden público estatal, se encuentren ajustadas al mismo fin que persigue el artículo 2 de la Convención”. *Cfr.*, entre otros, Corte IDH, *Caso Rosendo Cantú y otra vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010. Serie C No. 216, párr. 218.

²¹ *Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*. *Cit.*, párrs. 197, 201 y 204.

**SUP-JDC-1137/2013
Y ACUMULADO**

Este deber especial deriva tanto de las obligaciones generales de prevenir, proteger y garantizar los derechos humanos reconocidos en la Constitución, como del deber de adoptar las medidas necesarias para hacer efectivos los derechos humanos derivado del artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Lo anterior sin que la circunstancia de que el sistema de candidaturas independientes no esté expresamente previsto por la aludida Convención suponga que los Estados o sus órganos no se encuentren vinculados por la misma a expedir la legislación correspondiente, puesto que tales candidaturas constituyen, como se destacó, una modalidad del derecho a ser votado previsto en su artículo 23, el cual, de acuerdo con las normas de interpretación previstas en el artículo 29 del mismo instrumento internacional, no puede ser interpretado en el sentido de permitir a alguno de los Estados Partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella o de aquellos reconocidos de acuerdo con la Constitución o las leyes de cualquiera de los Estados Partes. En el caso, el derecho a ser votado en la modalidad de candidatura independiente se encuentra reconocido en la Constitución y por tanto, genera deberes específicos de protección y garantía tanto de fuente constitucional como convencional.

**SUP-JDC-1137/2013
Y ACUMULADO**

Confirma lo anterior, el parecer del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, expresado en la Observación General No. 25, en el sentido de que el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el cual reconoce el derecho de los ciudadanos a votar y ser votado, “impone a los Estados la obligación de adoptar las medidas legislativas o de otro tipo que puedan ser necesarias para garantizar que los ciudadanos tengan efectivamente la posibilidad de gozar de los derechos que ampara.”²²

De esta forma, si el Estado ha reconocido en su Constitución el derecho a ser electo mediante el sistema de candidaturas independientes, existe el deber correlativo de tomar las medidas necesarias para hacerlo efectivo, en los términos, condiciones y plazos que el propio ordenamiento interno establece.

Al respecto, la Corte Interamericana ha destacado también que “la facultad de los Estados de regular o restringir los derechos no es discrecional, sino que está limitada por el derecho internacional que exige el cumplimiento de determinadas exigencias que de no ser respetadas transforma la restricción en ilegítima y contraria a la Convención Americana”.²³

²² Observación general No. 25, 57° período de sesiones (1996), párrafo 1.

²³ *Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*, cit., pág. 174.

**SUP-JDC-1137/2013
Y ACUMULADO**

Por tanto, la omisión de dictar las normas a que el Estado se encuentra obligado, puede constituir, además de la inobservancia de la norma constitucional, una violación al tratado internacional, máxime cuando ello se traduce en la imposibilidad para el ejercicio de determinados derechos.

Los deberes generales y especiales descritos son congruentes con la concepción de que la función legislativa, como una de las actividades primordiales del Estado, al generar normas, permite la convivencia armónica de la ciudadanía, la realización y optimización de las políticas públicas del Estado, y garantiza la vigencia y protección de los derechos fundamentales de las personas, con lo cual se da cumplimiento a las disposiciones constitucionales y convencionales.

Lo anterior es congruente también con la concepción normativa del texto constitucional, la cual supone que en un Estado constitucional y democrático de Derecho, la Constitución no puede ser tomada como una mera declaración política, sino que constituye la norma fundamental y suprema de todo el ordenamiento jurídico y en cuanto tal lo rige y articula. Por lo que sus mandatos resultan primordiales para el adecuado funcionamiento del Estado.

En dicho modelo de Estado, los tribunales constitucionales tienen encomendada la potestad de hacer prevalecer el orden constitucional y en su caso restaurarlo, no sólo por acciones

**SUP-JDC-1137/2013
Y ACUMULADO**

sino también por omisiones que puedan poner en riesgo los principios democráticos y la propia supremacía constitucional.

En ese sentido, la labor del Tribunal Electoral -como garante del principio de supremacía constitucional, en el ámbito de su competencia y con pleno respeto al principio de división de poderes- es dotar de plena eficacia a lo dispuesto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativo al derecho de la ciudadanía a contender bajo el régimen de candidaturas independientes a un cargo de elección popular, atendiendo a los plazos establecidos en el propio texto constitucional para ese efecto, así como a los deberes de las autoridades previstos en su artículo primero y en los tratados de derechos humanos, puesto que, como órgano defensor de la Constitución y del control de convencionalidad de actos y omisiones de las autoridades en materia electoral, está constreñido a ejercer dicho deber de control a fin de garantizar la plena aplicación de las normas constitucionales y el respeto de los derechos fundamentales político-electorales.

Lo anterior, toda vez que, como lo ha considerado la Sala Superior, la omisión legislativa absoluta y concreta es violatoria del principio de supremacía constitucional y se configura cuando el legislador no cumple con lo ordenado, en un tiempo razonable o determinado, por la propia Ley Fundamental, teniendo en cuenta que la Constitución no puede ser tomada como una mera declaración política, sino que constituye la

**SUP-JDC-1137/2013
Y ACUMULADO**

norma fundamental y suprema de todo el ordenamiento jurídico y que sus mandatos resultan primordiales para el adecuado funcionamiento del Estado, máxime cuando ello implique una inobservancia de los principios constitucionales que deben regir toda elección, como el de certeza, o una conculcación a los derechos político-electorales de los ciudadanos.²⁴

Adicionalmente, es necesario puntualizar que la función de control que constitucionalmente ejerce este Tribunal Electoral a fin de garantizar el pleno, auténtico y efectivo ejercicio de los derechos político-electorales, como es el del sufragio pasivo a través de candidaturas independientes, incluye la obligación de reparar o restituir violaciones a derechos fundamentales para el efecto de, en su caso, ordenar a las autoridades electorales y administrativas correspondientes la adopción de medidas, realización de actos y/o expedición de normas reglamentarias, que tengan por objeto colmar las omisiones y lagunas legales que pudieran existir o subsistir respecto del derecho al sufragio en la modalidad indicada y, consecuentemente, posibilitar su ejercicio en condiciones de igualdad y dotar de certeza al proceso electoral, ante el silencio legislativo.

4. Deber de legislar en materia de candidaturas independientes en el presente caso

²⁴ Así lo consideró al resolver el juicio SUP-JRC-122/2013, del cual derivó la Tesis XXIX/2013 con rubro: OMISIÓN LEGISLATIVA EN MATERIA ELECTORAL. EN SU CARÁCTER ABSOLUTO Y CONCRETO ES VIOLATORIA DEL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL.

**SUP-JDC-1137/2013
Y ACUMULADO**

En el caso, existe un deber específico de legislar en materia de candidaturas independientes derivado tanto de los deberes generales de protección y garantía de los derechos humanos que ya han sido destacados en apartados precedentes como a partir de la normativa transitoria de los decretos de reforma constitucional en materia político electoral de dos mil doce y dos mil catorce.

Por cuanto hace al Decreto de reforma constitucional publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el nueve de agosto de dos mil doce, en el mismo, se dispuso, en lo que interesa, lo siguiente:

"Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

I. [...]

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

[...]

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

ARTÍCULO PRIMERO. El presente Decreto **entrará en vigor el día siguiente al de su publicación** en el Diario Oficial de la Federación.

ARTICULO SEGUNDO. El Congreso de la Unión deberá expedir la legislación para hacer cumplir lo dispuesto en el presente Decreto, **a más tardar en un año** contando a partir de la entrada en vigor del mismo.

[...]

**SUP-JDC-1137/2013
Y ACUMULADO**

De lo dispuesto en los artículos transcritos se advierte que el propio órgano reformador de la Constitución estableció el plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor de la reforma para expedir la legislación correspondiente a la posibilidad de ejercer el derecho al sufragio pasivo a través del sistema de candidaturas independientes.

La reforma constitucional se publicó el **nueve de agosto de dos mil doce**. De conformidad con lo dispuesto en el artículo primero transitorio, el Decreto entró en vigor al día siguiente de su publicación, en consecuencia, el plazo de un año a partir de la entrada en vigor del Decreto comenzó el **diez de agosto de dos mil doce**, y concluyó el **diez de agosto de dos mil trece**.

El establecimiento de un plazo cierto para emitir una legislación secundaria por parte del propio órgano reformador, evidencia la importancia que implica la expedición de la normativa que permita el ejercicio de este derecho fundamental.

Al respecto, de los informes circunstanciados rendidos en los juicios que ahora se resuelven por los presidentes de las mesas directivas de las Cámara de Diputados y Senadores, se advierte que el Congreso de la Unión no emitió la legislación secundaria en los términos del Decreto mencionado, con independencia de que en tales informes se reconoce que existen algunas iniciativas en la materia que han sido presentadas, pues ello no es suficiente para tener por cumplida la obligación de

**SUP-JDC-1137/2013
Y ACUMULADO**

configuración legal, la cual, como se destacó, es una obligación de resultado.

Por otra parte, el Decreto de reforma constitucional en materia político electoral, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el pasado diez de febrero de dos mil catorce, estableció directivas y términos específicos que inciden en la materia del presente asunto, sin que ello suponga un cambio de situación jurídica respecto de la omisión legislativa impugnada, en tanto que el Decreto refiere algunos aspectos específicos relacionados con el derecho a ser votado en la modalidad de candidatura independiente, mientras que el Decreto de dos mil doce reconoció a los ciudadanos el derecho a la postulación independiente e impuso al legislador el deber especial de establecer los requisitos, calidades, condiciones y términos para su ejercicio.

Al respecto, el Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el pasado diez de febrero de dos mil catorce, destaca, en lo que interesa:

Artículo 41. [...]

[...]

III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social. Los **candidatos independientes** tendrán derecho de acceso a prerrogativas para las campañas electorales en los términos que establezca la ley.

Apartado A. El Instituto Nacional Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda

**SUP-JDC-1137/2013
Y ACUMULADO**

al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, de acuerdo con lo siguiente y a lo que establezcan las leyes:

[...]

c) Durante las campañas electorales deberá destinarse para cubrir el derecho de los partidos políticos y los **candidatos** al menos el ochenta y cinco por ciento del tiempo total disponible a que se refiere el inciso a) de este apartado;

[...]

e) El tiempo establecido como derecho de los partidos políticos y, en su caso, de los **candidatos independientes**, se distribuirá entre los mismos conforme a lo siguiente: el setenta por ciento será distribuido entre los partidos políticos de acuerdo a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior y el treinta por ciento restante será dividido en partes iguales, de las cuales, hasta una de ellas podrá ser asignada a los candidatos independientes en su conjunto;

[...]

Los partidos políticos y los **candidatos** en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.

[...]

Apartado B. Para fines electorales en las entidades federativas, el Instituto Nacional Electoral administrará los tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate, conforme a lo siguiente y a lo que determine la ley:

[...]

c) La distribución de los tiempos entre los partidos políticos, incluyendo a los de registro local, y los **candidatos independientes** se realizará de acuerdo con los criterios señalados en el apartado A de esta base y lo que determine la legislación aplicable.

Cuando a juicio del Instituto Nacional Electoral el tiempo total en radio y televisión a que se refieren este apartado y el anterior fuese insuficiente para sus propios fines, los de otras autoridades electorales o para los **candidatos independientes**, determinará lo conducente para cubrir el tiempo faltante, conforme a las facultades que la ley le confiera.

**SUP-JDC-1137/2013
Y ACUMULADO**

Apartado C. En la propaganda política o electoral que difundan los partidos y **candidatos** deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas.

[...]

Apartado D. El Instituto Nacional Electoral, mediante procedimientos expeditos en los términos de la ley, investigará las infracciones a lo dispuesto en esta base e integrará el expediente para someterlo al conocimiento y resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En el procedimiento, el Instituto podrá imponer, entre otras medidas cautelares, la orden de suspender o cancelar de manera inmediata las transmisiones en radio y televisión, de conformidad con lo que disponga la ley.

IV. La ley establecerá los requisitos y las formas de realización de los procesos de selección y postulación de candidatos a cargos de elección popular, así como las reglas para las precampañas y las campañas electorales.

[...]

Artículo 73. [...]

[...]

XXI. [...]

a) Las leyes generales en materias de secuestro, trata de personas y delitos electorales, que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones.

[...]

XXIX-U. Para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases previstas en esta Constitución.

[...]

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin perjuicio de lo dispuesto en los transitorios siguientes.

SEGUNDO.- El Congreso de la Unión deberá expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de esta Constitución, **a más tardar el 30 de abril de 2014.** Dichas normas establecerán, **al menos,** lo siguiente:

I. **La ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales:**

a) Las normas, plazos y requisitos para su registro legal y su intervención en los procesos electorales federales y locales;

**SUP-JDC-1137/2013
Y ACUMULADO**

[...]

g) Un sistema de fiscalización sobre el origen y destino de los recursos con los que cuenten los partidos políticos, las coaliciones y los **candidatos**, que deberá contener:

[...]

3. Los mecanismos por los cuales los partidos políticos, las coaliciones y las **candidaturas independientes** deberán notificar al órgano de fiscalización del Instituto Nacional Electoral, la información sobre los contratos que celebren durante las campañas o los procesos electorales, incluyendo la de carácter financiero y la relativa al gasto y condiciones de ejecución de los instrumentos celebrados. Tales notificaciones deberán realizarse previamente a la entrega de los bienes o la prestación de los servicios de que se trate;

[...]

II. La ley general que regule los procedimientos electorales:

[...]

d) Los términos en que habrán de realizarse debates de carácter obligatorio entre **candidatos**, organizados por las autoridades electorales; y las reglas aplicables al ejercicio de la libertad de los medios de comunicación para organizar y difundir debates **entre candidatos** a cualquier cargo de elección popular. La negativa a participar de cualquiera de los **candidatos** en ningún caso será motivo para la cancelación o prohibición del debate respectivo. La realización o difusión de debates en radio y televisión, salvo prueba en contrario, no se considerará como contratación ilegal de tiempos o como propaganda encubierta;

e) Las modalidades y plazos de entrega de los materiales de propaganda electoral para efectos de su difusión en los tiempos de radio y televisión;

[...]

El contenido de dicho Decreto, implica necesariamente los aspectos relativos a las candidaturas independientes, cuestiones fundamentales relacionadas con el deber especial de expedir la normativa que haga posible el ejercicio efectivo del derecho a ser votado en la modalidad de candidatura independiente, sin que ello releve de la obligación de legislar de

**SUP-JDC-1137/2013
Y ACUMULADO**

manera integral en esta última materia, dada la importancia de temas como el acceso a prerrogativas para las campañas electorales, en específico de tiempos en radio y televisión, así como los requisitos para su postulación, registro, derechos y obligaciones o su participación en debates.

Lo dispuesto en el segundo Decreto aludido debe interpretarse sistemática y armónicamente con el Decreto anterior a fin de atribuir un efecto útil a sus disposiciones con el objeto de garantizar los derechos fundamentales que en ambos se reconocen.

De esta forma, el deber de adoptar la legislación que establezca los requisitos, condiciones y términos para el ejercicio del derecho a ser votado bajo la modalidad de candidatura independiente, previsto en el Decreto de dos mil doce, en particular respecto de los temas relativos a el acceso a prerrogativas para las campañas electorales, en específico de tiempos en radio y televisión, así como los requisitos para su postulación, registro, derechos y obligaciones o su participación en debates, constriñe al Congreso de la Unión a emitir una legislación integral con el objeto de garantizar el ejercicio del referido derecho, a fin de que el mismo pueda ejercerse en condiciones de igualdad en el próximo proceso electoral federal.

Ello es así, pues el deber específico del legislador derivado de la normativa transitoria de un Decreto de reforma constitucional,

**SUP-JDC-1137/2013
Y ACUMULADO**

a fin de adoptar de medidas legislativas con objetivos concretos y determinados por la propia norma, constituye una facultad de ejercicio obligatorio en tanto deriva de un mandato expreso del órgano reformador de la Constitución que necesariamente debe producir un efecto útil respecto de las obligaciones de prevenir, proteger y garantizar tales derechos.

Por tanto, cuando la obligación se prevé con claros límites temporales, es necesario que el órgano jurisdiccional tome las medidas adecuadas, prudentes y razonables para que el poder legislativo cumpla con los requerimientos constitucionales, atendiendo también al grado de afectación e incertidumbre que tal situación genera en los derechos del electorado o en el conjunto del sistema electoral.

Esto es, el Congreso de la Unión en tanto no emita la normativa correspondiente en materia de candidaturas independientes está inobservando su obligación de respetar, proteger y garantizar los derechos políticos de la ciudadanía y, en el caso, del actor para hacer efectivo el derecho al sufragio pasivo bajo el sistema de candidaturas independientes, lo que genera también incertidumbre sobre el régimen general de participación política, en particular, respecto de las condiciones de certeza en que debe desarrollarse todo proceso comicial.

Sin que sea obstáculo a la conclusión anterior el hecho de que el Decreto publicado el pasado diez de febrero establezca que a

**SUP-JDC-1137/2013
Y ACUMULADO**

más tardar el **treinta de abril de dos mil catorce** el legislador deberá expedir las leyes generales que regulen a los partidos políticos nacionales y los procedimientos electorales, pues ello, no genera, por sí mismo, las condiciones de certeza y seguridad jurídica que se requieren para garantizar el ejercicio pleno del derecho reconocido en el artículo 35, fracción II, de la Constitución General, respecto a las candidaturas independientes, en tanto que, como lo ha reiterado la Sala Superior, la certeza en el proceso electoral consiste en que se conozcan, previamente con claridad y seguridad, las reglas a las que están sujetas la actuación de todos los actores que han de intervenir, así como la de las autoridades electorales.²⁵

Por tanto, la observancia del principio de certeza se traduce en que los ciudadanos, partidos políticos, autoridades electorales y, en general, todos los que participen en el proceso electoral conozcan las normas que lo rigen, con la oportunidad necesaria para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos político-electorales, el adecuado ejercicio de las facultades de las

²⁵ En el mismo sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que la certeza en materia electoral, consiste en que, al iniciar el proceso electoral, los participantes conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal del procedimiento que permitirá a los ciudadanos acceder al ejercicio del poder público (Jurisprudencia de rubro: CERTEZA EN MATERIA ELECTORAL. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO RELATIVO EN RELACIÓN CON LA MODIFICACIÓN A LAS LEYES QUE RIGEN EL PROCESO UNA VEZ QUE HA INICIADO. Tesis P./J. 98/2006.), y que en la función electoral se dote a las autoridades electorales de facultades expresas, de modo que todos los participantes en el proceso electoral conozcan previamente con claridad y seguridad las reglas a que la actuación de las autoridades electorales está sujeta (Jurisprudencia de rubro: MATERIA ELECTORAL. PRINCIPIOS RECTORES. EN LAS CONSTITUCIONES Y LEYES DE LOS ESTADOS DEBE GARANTIZARSE, ENTRE OTROS, EL DE CERTEZA EN EL DESEMPEÑO DE LA FUNCIÓN ELECTORAL. Tesis P./J.60/2001).

**SUP-JDC-1137/2013
Y ACUMULADO**

autoridades y el pleno cumplimiento de sus deberes constitucionales, convencionales y legales.

Lo anterior resulta relevante si se toma en consideración que parte de la adecuación normativa que debe realizarse se encamina a la promoción de la participación abierta y directa de las ciudadanas y los ciudadanos a través de candidaturas independientes, para lo cual es de suma importancia que tales reglas se encuentren expedidas con la mayor antelación posible, para hacer efectiva su participación en los procesos electorales, pues sólo así se garantiza el reconocimiento del derecho a ser votado y el de gozar de las oportunidades necesarias para su ejercicio efectivo.

Adicionalmente, la importancia de establecer en la legislación no sólo las modalidades, requisitos, condiciones y términos para el ejercicio del derecho a ser votado en la modalidad de candidatura independiente, sino también los aspectos institucionales y de organización electoral que ello implica, dado que, como lo ha reconocido esta Sala Superior, una omisión legislativa debe considerarse una afectación a la organización de las elecciones, en un sentido amplio.²⁶

²⁶ Tesis XXVIII/2013, derivada del juicio SUP-JRC-122/2013, con rubro: OMISIÓN LEGISLATIVA. EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL ES PROCEDENTE PARA IMPUGNARLA.

**SUP-JDC-1137/2013
Y ACUMULADO**

En específico, como lo destacó este órgano jurisdiccional al resolver el expediente **SUP-JRC-122/2013**, debe considerarse que el régimen de candidaturas independientes constituye un engranaje más del proceso electoral, por lo que necesariamente dicha pieza debe ser articulada con el resto de los elementos que conforman e integran todo el aparato comicial.

Conforme con lo anterior, la omisión de expedir la legislación que establezca los términos y condiciones bajo las cuales se ejercerá el derecho a ser votado, bajo la modalidad de candidatura independiente en las elecciones federales, vulnera el principio de certeza que debe regir en todo proceso electoral, en perjuicio de quienes aspiren a un cargo público mediante ese tipo de candidatura, de la ciudadanía en general, de los actores políticos, principalmente partidos, coaliciones y agrupaciones políticas, así como a las autoridades electorales.

Lo anterior es así, en virtud de que la ausencia de reglas que atañen a las candidaturas independientes genera una situación de incertidumbre, particularmente y de forma destacada, en las etapas y actividades sustantivas del proceso electoral, entre otros, respecto del procedimiento y requisitos relacionados con el registro de candidaturas; el otorgamiento de financiamiento público y privado; el acceso a tiempos de radio y televisión; la realización de campañas electorales; el tipo de propaganda electoral permitida; la participación en debates públicos; los límites a gastos de campaña; la fiscalización a cargo de la

**SUP-JDC-1137/2013
Y ACUMULADO**

autoridad electoral; la acreditación de representantes ante las autoridades electorales y en las mesas directivas de casilla y la elaboración de toda la documentación electoral.

Adicionalmente, la omisión legislativa que se analiza, de prolongarse, pone en riesgo de ejercer de manera efectiva el derecho a ser votado del actor como candidato independiente.

Lo anterior, considerando la proximidad del siguiente proceso electoral federal, así como el periodo en que, por disposición constitucional, no es posible promulgar y publicar leyes electorales federales, es decir noventa días previos al inicio del proceso electoral de 2014-2015, en términos de lo dispuesto en el artículo 105 constitucional.²⁷

De esta forma, a fin de no generar una situación de desventaja o ventaja indebida entre quienes aspiran a participar como candidatos en la siguiente elección federal, este órgano jurisdiccional debe tomar las medidas que estime procedentes para que, respetando la potestad legislativa del Congreso de la Unión, se garantice la supremacía constitucional y el derecho a ser votado como candidato independiente del actor.

²⁷ Al respecto el artículo 105, numeral II, antepenúltimo párrafo, dispone: "Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales".

**SUP-JDC-1137/2013
Y ACUMULADO**

Con base en las consideraciones precedentes, se consideran **sustancialmente fundados** los planteamientos del actor y, en consecuencia, el Congreso de la Unión, en ejercicio de su potestad legislativa, debe garantizar, en el ámbito de sus competencias, mediante la emisión de la legislación respectiva, de manera efectiva y oportuna el derecho fundamental a ser votado en la modalidad de candidaturas independientes, de acuerdo con el artículo 35, fracción II, de la Constitución General, a fin de que pueda ser ejercido en el siguiente proceso electoral federal, considerando lo previsto en el Decreto de reforma publicado el pasado diez de febrero, en el sentido de que a más tardar el treinta de abril de dos mil catorce deberá expedir las leyes generales que regulen a los partidos políticos nacionales y los procedimientos electorales, incluyendo los aspectos relativos a los requisitos, condiciones y términos para la postulación de candidaturas independientes.

Los anteriores argumentos fueron los razonamientos que sustentaron el proyecto original.

MAGISTRADA

**MARÍA DEL CARMEN
ALANIS FIGUEROA**

MAGISTRADO

**CONSTANCIO
CARRASCO DAZA**

**SUP-JDC-1137/2013
Y ACUMULADO**

MAGISTRADO

SALVADOR OLIMPO NAVA GOMAR