

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

EXPEDIENTE: SUP-JDC-1613/2012.

PROMOVENTE: NARCISO
ALEJANDRO LEÓN MARTÍNEZ.

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO
FEDERAL ELECTORAL.

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ
ALEJANDRO LUNA RAMOS.

SECRETARIO: JUAN CARLOS LÓPEZ
PENAGOS.

México, Distrito Federal, dos de mayo de dos mil doce.

VISTOS, los autos del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano identificado con la clave de expediente **SUP-JDC-1613/2012**, integrado con motivo del escrito presentado por Narciso Alejandro León Martínez, mediante el cual solicita su registro ante el Instituto Federal Electoral como candidato al cargo de Senador de la República, y

R E S U L T A N D O

I. Antecedentes. De lo narrado en el escrito de demanda y de las constancias que integran el expediente en que se actúa, se advierte lo siguiente:

1. Solicitud de registro. El veinte de marzo de dos mil doce, Rafael Ponfilio Acosta Ángeles y Narciso Alejandro León Martínez, presentaron sendos escritos ante la Oficialía

de Partes de la Presidencia del Consejo General del Instituto Federal Electoral, a través del cual solicitaron su registro como candidatos a los cargos de Presidente y Senador de la República, respectivamente.

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

Cabe señalar, que no existe fecha cierta en la que, el promovente hubiere tenido conocimiento del acuerdo impugnado.

3. Escrito de los promoventes. El nueve de abril de dos mil doce, en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior, se recibió un escrito signado por Rafael Ponfilio Acosta Ángeles y Narciso Alejandro León Martínez, en los siguientes términos:

“...

1. Con fecha 20 de marzo del año en curso concurrimos a solicitar nuestro registro ante el Instituto Federal Electoral, como candidatos ciudadanos e independientes y por iniciativa propia, con fundamente (sic) en lo dispuesto por el capítulo IV, de los ciudadanos mexicanos, artículo 35, fracciones I y II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice “Son prerrogativas de del (sic) ciudadano...I. Votar en las elecciones populares...II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular...III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país”; sabedores de este precepto constitucional, decidimos

solicitar nuestro registro ante el IFE para los cargos de candidatos a Presidente de la República, el C. Rafael Ponfilio Acosta Ángeles y a Senador de la República, el C. Narciso Alejandro León Martínez, a las elecciones federales a celebrarse el próximo domingo 1 de julio del presente año.

2. Con fecha 29 de marzo del mismo año, en la sesión celebrada por el Consejo General del IFE, este emitió una resolución respecto (sic) de nuestra solicitud de registro, donde se acordó rechazar nuestra solicitud de registro para los cargos antes señalados; negándonos por ende nuestros derechos constitucionales y derechos humanos de los cuales nuestro país ante el mundo se ha comprometido respetar en virtud de los tratados internacionales que ha firmado con el aval del Senado de nuestra nación, pero lo que es peor aún, haciendo a un lado el precepto constitucional de democracia definido por el artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a letra dice “considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento”...Por lo que sentimos vulnerados nuestros derechos políticos constitucionales consagrados por la Carta Magna POR TODOS LOS INTEGRANTES DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL EN LA RESOLUCIÓN EMITIDA AL RESPECTO DE NUESTRA SOLICITUD DE REGISTRO PARA LOS CARGOS ANTES SEÑALADOS.

Por todo lo antes manifestado y con fundamento (sic) en el artículo 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que consagra el derecho de petición, atentamente pedimos se sirva:

1. Tenernos por presentado en tiempo y forma con el presente escrito.
2. Impugnamos en acuerdo de fecha 29 de marzo del año en curso emitido por el Consejo General del Instituto Federal Electoral respecto de nuestra solicitud de registro para contender en las elecciones a celebrarse el próximo domingo 1 de julio del año en curso, para los cargos antes señalados por ciudadanos firmantes del presente escrito.
3. Acordar conforme a derecho todo lo que a nuestra petición favorezca como ciudadanos de esta República.
4. Extendiéndonos copia de las actuaciones y resoluciones de este H Tribunal Federal Electoral al domicilio o email señalado al inicio de este escrito.
5. Anexamos original para cotejo y copia para que obre en nuestros expedientes de nuestras solicitudes ante el IFE y documentales públicas y privadas respecto de nuestro dicho.

...”

4. Turno a la ponencia. Mediante proveído de nueve de abril de dos mil doce, el Magistrado Presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder judicial de la Federación acordó integrar, el expediente identificado con la clave **SUP-AG-82/2012**, con motivo del escrito antes citado.

En su oportunidad, el expediente fue turnado a la Ponencia del Magistrado José Alejandro Luna Ramos, a fin de que propusiera a la Sala Superior, la resolución que en Derecho corresponda.

5. Encauzamiento a juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Mediante acuerdo de once de abril de la presente anualidad, emitido por esta Sala Superior, se acordó que lo procedente era el encauzamiento del escrito presentado por Rafael Ponfilio Acosta Ángeles y Narciso Alejandro León Martínez, para que se sustanciara como juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

6. Trámite y turno. Hecho lo anterior, y habiéndose realizado los trámites respectivos, mediante proveído de once de abril de dos mil doce, el Magistrado Presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación acordó integrar, registrar y turnar el expediente **SUP-JDC-619/2012**, a la ponencia a su cargo, para los efectos precisados en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Dicho proveído se cumplimentó mediante oficio número TEPJF-SGA-2370/2012, del once del citado mes y año,

signado por el Secretario General de Acuerdos de este órgano jurisdiccional.

7. Requerimiento a la autoridad responsable. El trece de abril siguiente, y tomando en consideración que el escrito de demanda se presentó de manera directa a esta Sala Superior, el Magistrado Instructor requirió al Consejo General del Instituto Federal Electoral, por conducto de su Presidente, para que con la copia simple de la demanda y anexos que se acompañan al proveído, se diera cumplimiento inmediatamente con los deberes establecidos en los artículos 17, párrafo 1, inciso b) y 18 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

8. Acuerdo de Instituto Federal Electoral. El trece de abril de la presente anualidad, el Consejo General del Instituto Federal Electoral publicó en el Diario Oficial de la Federación, el acuerdo CG/191/2012, en el que resolvió el tema relativo a las solicitudes de registro de candidaturas independientes a diversos cargos de elección popular, formuladas por ciudadanas y ciudadanos, durante el proceso electoral federal 2011-2012.

9. Desahogo del requerimiento. Mediante oficio número SCG/2834/2012, de dieciocho de abril del año en curso, el Secretario Ejecutivo del Consejo General del Instituto Federal Electoral desahogó el requerimiento señalado en el resultando séptimo.

10. Requerimiento al promovente. El dieciocho de abril del año en curso, el Magistrado Instructor, requirió a

Narciso Alejandro León Martínez, para que informara a esta Sala Superior si su pretensión es ser registrado como candidato al cargo de Senador por **el principio de mayoría relativa o por el principio de representación proporcional**, lo anterior, debido a que en sus escritos de solicitud de registro, y de demanda, presentados ante el Instituto Federal Electoral y ante este órgano jurisdiccional, respectivamente, no se desprendía tal situación, ya que únicamente se limitaba a señalar que su deseo es participar en las próximas elecciones federales como candidato a Senador de la República.

11. Desahogo del requerimiento. Por escrito recibido en la Oficialía de Partes de este Tribunal el veinte de abril de dos mil doce, Narciso Alejandro León Martínez desahogó el requerimiento señalado en el resultando anterior.

12. Acuerdo de escisión. Mediante acuerdo de veinticinco de abril de la presente anualidad, emitido por esta Sala Superior, se acordó que era pertinente decretar la escisión del juicio para la protección de los derechos-político-electorales del ciudadano número **SUP-JDC-619/2012**, para que se remitiera a la Secretaría General de Acuerdos de esta Sala Superior, copia certificada de la demanda, así como de los anexos que constaban en dicho expediente, y el informe circunstanciado correspondiente, para que se integrara un nuevo juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano en el libro correspondiente, a nombre de **Narciso Alejandro León Martínez**, acto seguido, se turnara a la Ponencia del Magistrado José Alejandro Luna

Ramos para la formulación del proyecto de resolución correspondiente.

13. Trámite y turno. Hecho lo anterior, y habiéndose realizado los trámites respectivos, mediante proveído de veinticinco de abril de dos mil doce, el Magistrado Presidente por Ministerio de Ley de esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación acordó integrar, registrar y turnar el expediente en que se actúa, a la ponencia del Magistrado José Alejandro Luna Ramos, para los efectos precisados en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Dicho proveído se cumplimentó mediante oficio número TEPJF-SGA-3616/2012, del veinticinco del citado mes y año, signado por el Secretario General de Acuerdos de este órgano jurisdiccional.

14. Admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el Magistrado Instructor, admitió a trámite la demanda del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano citado al rubro y, al no existir diligencia alguna pendiente de desahogar, declaró cerrada su instrucción y ordenó formular el proyecto de sentencia correspondiente.

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

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y la Sala Superior es competente para conocer y

resolver el presente asunto, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184 y 189, fracción I, inciso e), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como el 4, 79, 80, párrafo 1, inciso f) y 83, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, pues se trata de una demanda de juicio de protección de derechos políticos electorales del ciudadano, en los que se aduce la violación al derecho político electoral de ser votado para el cargo de Senador de la República por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional.

Lo anterior, porque Narciso Alejandro León Martínez, aduce que su pretensión es ser registrado como candidato al cargo de Senador de República por el principio de mayoría relativa o por el principio de representación proporcional, en las próximas elecciones federales del año 2011-2012.

En tal circunstancia, si bien en principio correspondería a una Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, conocer este asunto al manifestar el promovente su deseo de ser registrado como candidato Senador de la República por el principio de mayoría relativa, también es cierto, que el enjuiciante pretende ser registrado por el principio de representación proporcional, respecto de lo cual sería competente este órgano jurisdiccional de ahí, que para no dividir la continencia de la causa, es que esta Sala Superior asume competencia en el presente asunto.

Por lo expuesto es inconcuso que la competencia para resolver el aludido juicio ciudadano corresponde a esta Sala Superior, para evitar la división de la continencia de la causa.

Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis de jurisprudencia identificada con la clave **05/2004**, consultable a fojas doscientas diez a doscientas once, de la "Compilación 1997-2010, Jurisprudencia y tesis en materia electoral", volumen 1, "Jurisprudencia", cuyo rubro y texto son al tenor siguiente:

CONTINENCIA DE LA CAUSA. ES INACEPTABLE DIVIDIRLA PARA SU IMPUGNACIÓN. De la interpretación funcional de los artículos 41 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de las leyes electorales estatales que recogen las reglas y principios jurídicos propios de los medios de impugnación, se concluye que no se puede escindir la continencia de la causa con determinaciones parciales. Lo anterior es así, porque cualquier proceso impugnativo debe concluir necesariamente con una sola resolución, en la que se comprendan todas las cuestiones concernientes al mismo, en su individualidad y en su correlación, desde lo relativo a su procedencia hasta la decisión del mérito sustancial de la controversia, con el pronunciamiento sobre las pretensiones y defensas opuestas. Esta situación resulta de la naturaleza de la jurisdicción electoral, de los valores que protege y de los fines que persigue, toda vez que se trata de procesos concentrados en muy pocas actuaciones, en donde se tiene el propósito de hacer frente eficazmente a las necesidades de especial celeridad en la tramitación, sustanciación y resolución, como únicos instrumentos idóneos para resarcir a los promoventes en el goce y disfrute de los derechos conculcados o de enmendar oportunamente las irregularidades de un proceso, antes de que se tornen irreparables por la definitividad; esto con el objeto de concluir el ejercicio democrático con apego a los principios fijados en la ley fundamental, en donde la fragmentación de la contienda constituiría un atentado a dichas calidades definitorias, en tanto que multiplicaría innecesariamente las actuaciones, en contravención al principio de concentración; fomentaría mayor extensión en la prosecución de la causa; propiciaría el incremento de instancias; dividiría la continencia de la causa con perjuicio del mejor conocimiento que puede proporcionar la vista conjunta de todas las

cuestiones planteadas, en su individualidad y correlación; generaría la posibilidad de resoluciones incompletas; abriría cauces para resoluciones contradictorias; podría dar lugar a reposiciones de procedimientos en detrimento de los plazos breves que son necesarios para su resolución definitiva; rompería con la continuidad necesaria y conveniente en el trámite y en el tiempo, y hasta podría generar la irreparabilidad de las violaciones u obstaculizar o hacer imposible la ejecución de las sentencias.

SEGUNDO. Causales de improcedencia. Al no hacerse valer causal de improcedencia alguna, ni advertirse de oficio la actualización de alguna que deba analizarse, lo conducente es entrar al estudio de fondo de la cuestión planteada.

TERCERO. Cuestión previa. Esta Sala Superior ha sostenido que el juzgador debe leer detenida y cuidadosamente el escrito de demanda, a efecto de que, de su correcta comprensión, advierta y atienda preferentemente a lo que se quiso decir y no a lo que aparentemente se dijo, con el objeto de determinar con exactitud la intención del promovente, ya que sólo de esta forma se puede lograr una recta administración de justicia en materia electoral, al no aceptarse la relación obscura, deficiente o equívoca, como la expresión exacta del pensamiento del autor del medio de impugnación relativo, es decir, que el recurso en que se haga valer el mismo, debe ser analizado en conjunto para que, el juzgador pueda, válidamente, interpretar el sentido de lo que se pretende.

Lo anterior tiene sustento en la tesis de jurisprudencia 04/99, consultable a páginas trescientas ochenta y dos a

trescientas ochenta y tres, de la "Compilación de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral 1997-2010", volumen 1, intitulado "Jurisprudencia", con el rubro y texto siguientes:

MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR.- Tratándose de medios de impugnación en materia electoral, el juzgador debe leer detenida y cuidadosamente el ocurso que contenga el que se haga valer, para que, de su correcta comprensión, advierta y atienda preferentemente a lo que se quiso decir y no a lo que aparentemente se dijo, con el objeto de determinar con exactitud la intención del promovente, ya que sólo de esta forma se puede lograr una recta administración de justicia en materia electoral, al no aceptarse la relación oscura, deficiente o equívoca, como la expresión exacta del pensamiento del autor del medio de impugnación relativo, es decir, que el ocurso en que se haga valer el mismo, debe ser analizado en conjunto para que, el juzgador pueda, válidamente, interpretar el sentido de lo que se pretende.

Asimismo, conforme a lo previsto en el artículo 23, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, se debe suplir las deficiencias u omisiones en la expresión de los conceptos de agravio de la actora, por disposición de la propia norma, tal suplencia sólo procede cuando los agravios puedan ser deducidos claramente de los hechos expuestos en la demanda.

En el caso, la **pretensión** del actor radica en que esta Sala Superior revoque la negativa de que sea registrado, como candidato a Senador de la República, y al efecto, se le

registre en tal candidatura con los derechos y prerrogativas atinentes.

Su **causa de pedir** la hace consistir en que la negativa impugnada violenta sus derechos político-electorales de ser votado, contraviniéndose con ello lo dispuesto en el artículo 1 y 35, fracción II de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, así como diversos tratados internacionales.

Por otro lado, sostiene que constituye un requisito adicional para ser registrado como candidato a Senador de la República se registre a través de algún partido político.

En ese sentido, la **litis** en el presente asunto radica en determinar si el Consejo General del Instituto Federal Electoral actuó conforme a derecho al resolver la solicitud del promovente de ser registrado, como candidato a Senador de la República.

CUARTO. Método de estudio. Por razón de método los conceptos de agravio expresados por el actor serán analizados en conjunto, sin que tal examen genere agravio alguno al demandante.

El criterio mencionado ha sido reiteradamente sustentado por esta Sala Superior, lo cual dio origen a la tesis de jurisprudencia identificada con la clave 04/2000, consultable a fojas ciento diecinueve a ciento veinte, de la "Compilación 1997-2010. Jurisprudencia y tesis en materia electoral", tomo "Jurisprudencia" Volumen 1 (uno), de este

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo rubro y texto son al tenor siguiente:

“AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN. El estudio que realiza la autoridad responsable de los agravios propuestos, ya sea que los examine en su conjunto, separándolos en distintos grupos, o bien uno por uno y en el propio orden de su exposición o en orden diverso, no causa afectación jurídica alguna que amerite la revocación del fallo impugnado, porque no es la forma como los agravios se analizan lo que puede originar una lesión, sino que, lo trascendental, es que todos sean estudiados”.

QUINTO. Estudio de fondo. La materia de controversia en el presente asunto, se encuentra directamente relacionada con la negativa de registro de candidatos independientes a los cargos de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y Senador de la República, contenida en el Acuerdo CG191/2012, emitido por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, respecto del cual el enjuiciante aduce le fue indebidamente negada su solicitud de registro, por lo que, en su concepto, se vulneran sus derechos político-electorales en su vertiente de ser votado.

El promovente manifiesta, en esencia, que el acuerdo controvertido vulneran al artículo 1º constitucional, así como al derecho de ser votado previsto en los artículos 35, fracción II, y 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los agravios son **infundados**.

Vulneración al artículo 1º constitucional.

Por Decreto publicado el diez de junio de dos mil once, en el Diario Oficial de la Federación, en vigor a partir del día siguiente de su publicación, se reformó y adicionó el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que es del tenor siguiente:

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

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

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

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

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

De dicha disposición constitucional se destaca que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la propia Norma Fundamental y con los tratados internacionales en la materia suscritos por el Estado Mexicano, favoreciendo en todo momento a las personas con la protección más amplia.

Dicho principio constitucional fija un parámetro obligatorio de carácter interpretativo, ya que si bien no establece derechos humanos de manera directa, constituye una norma que obliga a los órganos jurisdiccionales a interpretar las disposiciones aplicables conforme al texto constitucional y a los tratados internacionales en materia de derechos humanos, concediendo siempre a todas las personas la protección más amplia o favorable a ellas, bajo el principio *pro homine o pro persona*.

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

En ese sentido, cuando el precepto constitucional bajo análisis dispone que todas las autoridades deben promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, ello implica que se realice de manera universal, esto es, a todas las personas por igual, lo que implica que el ejercicio de un derecho humano necesariamente debe ser respetado y protegido, conjuntamente con los demás derechos vinculados; los cuales no podrán dividirse ni dispersarse, y cuya interpretación se debe realizar de manera progresiva,

prohibiendo cualquier retroceso en los medios establecidos para el ejercicio de los mismos.

Al respecto, en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, del Senado de la República (publicado en la Gaceta del 8 de marzo de 2011), que recayó a la Minuta enviada por la Cámara de Diputados, sobre el proyecto de decreto que modificó la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se señaló textualmente:

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

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

De ahí que este órgano jurisdiccional electoral federal, en su carácter de máxima autoridad en materia electoral, con excepción de las acciones de inconstitucionalidad, cuya competencia corresponde, en forma exclusiva y excluyente, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tiene la obligación constitucional de proteger y garantizar los derechos humanos de carácter político-electoral, cuya violación alegan los impetrantes en sus agravios.

Así, es dable señalar que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el expediente Varios 912/2010, en sesión de catorce de julio de dos mil once, determinó, entre otras cuestiones, lo siguiente:

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

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

-Por otro lado, el resto de la jurisprudencia de la Corte Interamericana que deriva de las sentencias en donde el Estado mexicano no figura como parte, tendrá el carácter de criterio orientador de todas las decisiones de los jueces mexicanos, pero siempre en aquello que le sea más favorecedor a la persona, de conformidad con el artículo 1º constitucional cuya reforma se publicó el diez de junio de dos mil once, en el Diario Oficial de la Federación, en particular en su párrafo segundo, donde establece que: "Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de

conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.”

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

-A la luz del artículo 1º constitucional reformado, todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas a velar no sólo por los derechos humanos contenidos en los instrumentos internacionales firmados por el Estado mexicano, sino también por los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate, lo que se entiende en la doctrina como el principio pro persona.

-De este modo, este tipo de interpretación por parte de los juzgadores presupone realizar:

a) Interpretación conforme en sentido amplio. Ello significa que los jueces del país, al igual que todas las demás autoridades del Estado mexicano, deben interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

b) Interpretación conforme en sentido estricto. Ello significa que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, los jueces deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquélla que hace a la ley acorde a los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado mexicano sea parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos.

c) Inaplicación de la ley cuando las alternativas anteriores no son posibles. Ello no afecta o rompe con la lógica del principio de división de poderes y del federalismo, sino que fortalece el papel de los jueces al ser el último recurso para asegurar la primacía y aplicación efectiva de los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales el Estado mexicano es parte.

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

La referida sentencia dio pauta para que se aprobaran, entre otras, las siguientes tesis sustentadas por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyos rubros son del tenor siguiente: “PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS”; “CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD”; “PARÁMETRO PARA EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS”; “SISTEMA DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO”; “SENTENCIAS EMITIDAS POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. SON VINCULANTES EN SUS TÉRMINOS CUANDO EL ESTADO MEXICANO FUE PARTE EN EL LITIGIO”; “CRITERIOS EMITIDOS POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS CUANDO EL ESTADO MEXICANO NO FUE PARTE. SON ORIENTADORES PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEAN MÁS

FAVORABLES A LA PERSONA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”.

En este orden de ideas, esta Sala Superior considera que si bien es cierto que la reforma constitucional en materia de derechos humanos, aprobada por el Constituyente Permanente y publicada el diez de junio de dos mil once, en el Diario Oficial de la Federación, en concordancia con las determinaciones del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el referido expediente Varios 912/2010 —entre las cuales destaca el criterio según el cual las sentencias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos son vinculantes en sus términos cuando el Estado mexicano sea parte en el litigio—, significan o entrañan un nuevo sistema dentro del orden jurídico mexicano, en cuya cúspide se encuentra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, también lo es que ello, por si mismo, no implica necesariamente, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate, el reconocimiento irrestricto del derecho humano de las ciudadanas y ciudadanos mexicanos a ser registrados como candidatos independientes, ciudadanos o no partidarios a un cargo de elección popular, como lo aduce el enjuiciante, por lo que, a juicio de esta Sala Superior, no existen razones jurídicas que acrediten que con la emisión del acto impugnado se vulneró el dispositivo constitucional bajo análisis, toda vez que la actuación de la autoridad responsable se efectuó dentro de los parámetros de constitucionalidad y convencionalidad aplicables.

Cabe destacar que para las candidaturas independientes, ciudadanas o no partidarias, existe un pronunciamiento específico en la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Castañeda Gutman contra el Estado Mexicano, que constituye una diferencia específica en relación con el reconocimiento y la garantía jurisdiccional de otros derechos humanos, en el entendido de que las sentencias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos son vinculantes en sus términos cuando el Estado mexicano sea parte en el litigio, tal como aconteció en el caso señalado.

En efecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que, más allá de las características del proceso electoral (universal, igual, secreto, que refleja la libre expresión de la voluntad popular), la Convención Americana “no establece una modalidad específica o un sistema electoral particular mediante el cual los derechos a votar y ser elegido deben ser ejercidos”.

Esto es, la referida Convención se limita a establecer determinados estándares dentro de los cuales los Estados legítimamente pueden y deben regular los derechos políticos, siempre y cuando dicha reglamentación cumpla con los requisitos de legalidad, esté dirigida a cumplir con una finalidad legítima, sea necesaria y proporcional; esto es, sea razonable de acuerdo con los principios de la democracia representativa.

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

Ahora bien, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 23, párrafo 2, de la Convención, es factible reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a las que se refiere el inciso 1 de dicho artículo, exclusivamente por las razones previstas en el mismo, en el entendido de que el artículo 23 de la invocada Convención debe ser interpretado en su conjunto y de manera armónica, de modo que no es posible dejar de lado el párrafo 1 de dicho artículo e interpretar el párrafo 2 de manera aislada, ni tampoco es posible ignorar el resto de los preceptos de la Convención o los principios básicos que la inspiran para interpretar dicha norma.

En particular, en dicha sentencia (Caso Castañeda Gutman) al realizarse el análisis de convencionalidad del entonces artículo 175 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de mil novecientos noventa, abrogado por el vigente código (cuyo texto es idéntico al del 218, párrafo 1, del ordenamiento comicial vigente), la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al realizar un examen

de razonabilidad o proporcionalidad de la medida legislativa bajo examen, sostuvo lo siguiente:

“[...]”

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

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

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

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

de hacer una valoración en abstracto respecto de si el sistema que permite las candidaturas independientes es o no una alternativa menos restrictiva de regular el derecho a ser votado que otro que no lo permite. Ello dependerá de diversas circunstancias, especialmente, de cómo se regulen los aspectos mencionados anteriormente de las candidaturas independientes o de la regulación de las candidaturas presentadas por partidos.

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

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

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

203. En cuanto a si la medida se ajusta al logro del objetivo legítimo perseguido, en atención a lo anteriormente mencionado, la Corte estima que en el presente caso la exclusividad de nominación por partidos políticos a cargos electivos de nivel federal es una medida idónea para producir

el resultado legítimo perseguido de organizar de manera eficaz los procesos electorales con el fin de realizar elecciones periódicas, auténticas, por sufragio universal e igual, y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores de acuerdo a lo establecido por la Convención Americana.

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

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

De acuerdo a la transcripción anterior, es de advertir que la Corte Interamericana de Derechos Humanos estimó que tanto el sistema de nominación exclusiva por partidos políticos como el que permite las candidaturas independientes, en sí mismos, son compatibles con el derecho a ser votado consagrado en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

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

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

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

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

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

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

Ahora bien, en el caso concreto, el Acuerdo impugnado, entre otras consideraciones, invocó, expresamente, y aplicó los razonamientos vertidos por la Corte Interamericana en los párrafos 203, 204 y 205 de la citada sentencia (Caso Castañeda Gutman). En tal virtud, se colige que la autoridad electoral responsable siguió los criterios contenidos en dicha sentencia, en la que el Estado Mexicano fue parte en el litigio y, por tanto, la sentencia resulta obligatoria en sus términos.

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

En ese sentido, el propio artículo 1º, párrafo primero, de la Constitución Federal establece que en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en 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 la propia Constitución establece.***

Por su parte, el artículo 35, fracción II, de la Norma Fundamental Federal, como se explicará más adelante,

establece un derecho de base constitucional y de configuración legal (dado que la disposición constitucional establece una reserva de ley), en la inteligencia de que el legislador ordinario, sea federal o local no puede válidamente, como se dijo, alterar ni afectar el contenido esencial del referido derecho fundamental.

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

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

Cabe apuntar que si bien del hecho de que un derecho no esté específicamente enumerado en una Constitución no se sigue automáticamente que no pueda ser reconocido, pues el silencio de una Constitución puede tener, en ocasiones, un significado normativo que los órganos jurisdiccionales deben considerar al momento de resolver los asuntos sometidos a su potestad.

Por otra parte, resulta oportuno referir el marco normativo legal aplicable al tópico que nos ocupa.

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

1.- Que se reglamentan los derechos y obligaciones político-electorales de los ciudadanos, así como la organización, función y prerrogativas de los partidos políticos.

2.- Que es derecho de los ciudadanos y obligación para los partidos políticos, la igualdad de oportunidades y equidad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular.

3.- Que el ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, electo cada seis años por mayoría relativa y voto directo de los ciudadanos mexicanos.

4.- Que las elecciones ordinarias deberán celebrarse el primer domingo de julio del año que corresponda, para elegir Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

5.- Que los partidos políticos para el logro de los fines establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ajustarán su conducta a las disposiciones de dicho ordenamiento legal.

6.- Que la declaración de principios de los partidos políticos nacionales contendrá, por lo menos y entre otros aspectos, la obligación de observar la Constitución y de respetar las leyes e instituciones que de ella emanen.

Asimismo, establece que:

- a) En sus estatutos, establecerán, entre otras disposiciones, las normas para la postulación democrática de sus candidatos;
- b) Los partidos políticos tienen derecho a participar, conforme con lo dispuesto en la Constitución federal y

- en el propio código federal electoral, en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral, y organizar procesos internos para seleccionar y postular candidatos en las elecciones federales;
- c) Están obligados a conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos, y garantizar la equidad y procurar la paridad de los géneros en sus órganos de dirección y en las candidaturas a cargos de elección popular;
 - d) Son asuntos internos de los partidos políticos, entre otros, los procedimientos y requisitos para la selección de sus precandidatos y candidatos a cargos de elección popular;
 - e) Los partidos políticos tienen derecho al uso permanente de los medios de comunicación social;
 - f) Los partidos políticos, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, accederán a la radio y la televisión a través del tiempo que la Constitución otorga como prerrogativa a los primeros, en la forma y términos establecidos en el código federal electoral;
 - g) Los partidos políticos, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.

7.- Que el Instituto Federal Electoral es la única autoridad para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a los fines propios del Instituto y a los de otras autoridades electorales, así como al ejercicio de las prerrogativas que la Constitución y el código de la materia otorgan a los partidos políticos en la materia.

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

realización de los debates entre los candidatos registrados al cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, se escuchará la opinión de los partidos políticos.

9.- Asimismo, se establece un régimen de financiamiento para los partidos políticos nacionales, con reglas precisas en materia de prohibiciones, actividades ordinarias permanentes, gastos de campaña, actividades ordinarias, fiscalización; presentación de los informes de los partidos políticos nacionales, tales como:

- a) Régimen fiscal para los partidos políticos nacionales,
y
- b) Franquicias postales y telegráficas para los partidos políticos nacionales.

10.- Las reglas que deben imperar en materia de coaliciones entre partidos políticos nacionales.

11.- Los consejos General, locales y distritales se integran con representantes de los partidos políticos nacionales, así como en las comisiones del Consejo General podrán participar, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo y los representantes de los partidos políticos.

12.- El Consejo General tiene atribuciones, entre otras, para registrar las candidaturas a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que presenten los partidos políticos nacionales.

13.- Las comisiones de vigilancia del padrón electoral y las listas nominales de electores se integran, entre otros, por un representante propietario y suplente de cada uno de los partidos políticos nacionales.

14.- Los procesos de selección de candidatos a cargos de elección popular y las precampañas electorales en los partidos políticos nacionales están sujetos a un procedimiento de acuerdo con las reglas previstas legalmente y la normativa partidaria: los plazos, prohibiciones, acceso a radio y televisión, órganos responsables de la organización de los procesos de selección de candidatos y las precampañas; medios de impugnación intrapartidarios; negativa y cancelación del registro ante las instancias partidarias; topes de gastos de precampaña; informes de ingresos y gastos, y sanciones por incumplimiento, cancelación del registro o pérdida de la candidatura por el rebase de topes de gastos de campaña ante la autoridad electoral federal.

15.- El derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales, la presentación y obtención del registro de la plataforma electoral que los candidatos sostendrán a lo largo de las campañas políticas por los partidos políticos nacionales; los plazos y los órganos competentes para el registro de las candidaturas; la información que deben contener las solicitudes de registro de candidaturas; la publicación de la relación de nombres de los candidatos y los partidos políticos y coaliciones que las

postulen, así como las cancelaciones, y la sustitución de los candidatos.

16.- Las reglas para la realización de las campañas electorales por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados; los gastos y topes de campaña; reglas a que se sujetan las reuniones públicas y marchas realizadas por los partidos políticos y los candidatos; el uso de los locales cerrados de propiedad pública; la solicitud de los medios de seguridad personal para los candidatos que lo requieran, en especial para los candidatos a Presidente de la República; la propaganda y mensajes (inclusive, impresa o por medios gráficos, a través de grabaciones que se realicen en la vía pública y, en general, por cualquier medio) de los partidos políticos nacionales o coaliciones en el curso de las precampañas y las campañas, su colocación; su duración, y derecho de réplica.

17.- Los representantes de los partidos políticos nacionales de carácter general y ante las mesas directivas de casilla y sus derechos, trámite de registro, y características de los nombramientos;

18.- Las medidas de certeza para la boleta electoral, como es su contenido, en el cual destaca el emblema a color de cada uno de los partidos políticos nacionales que participarán con candidatos propios o en coalición en la elección de que se trate y el espacio para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos para cada partido político nacional y candidato.

19.- Las reglas para la realización de los escrutinios y cómputos en las mesas directivas de casilla, el cual es en función del número de votos emitidos a favor de cada uno de los partidos políticos o candidatos, la nulidad de los votos, y el levantamiento de las actas de escrutinio y cómputo.

20.- Las reglas para el cómputo distrital de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y para el escrutinio y cómputo de los votos emitidos en el extranjero para dicha elección.

21.- Las prohibiciones a los partidos políticos nacionales y sus candidatos para la realización de campañas electorales en el extranjero.

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

De lo anterior se colige que, los partidos políticos nacionales se encuentran sujetos a diversos derechos y obligaciones que dan certeza y seguridad jurídica a los procesos electorales federales, de forma tal que no es posible jurídicamente modificarlo, a través de una decisión administrativa o jurisdiccional, como lo suponen los enjuiciantes, porque de ser así se vulneraría el principio de legalidad.

En este orden de ideas, es dable sostener que las medidas anteriormente referidas, resultan proporcionales y necesarias para dar eficacia al proceso electoral federal, a fin de permitir la realización de elecciones, periódicas y auténticas, mediante el voto universal, libre, secreto y directo.

Asimismo, se debe considerar que el hecho de reconocer a las candidaturas independientes sin una regulación constitucional y legal, conlleva a afectar los principios de certeza, legalidad y equidad en materia electoral, por lo siguiente:

Se afectaría el principio de certeza electoral en razón de que las partes activas, es decir, los candidatos en el proceso electoral, no conocerían con claridad y seguridad, las reglas a las que están sujetas en su actuación y el proceso electoral, y por lo tanto, provocaría incertidumbre en su actuar. Esto es, a través del principio de certeza, todos los sujetos contendientes están en situación de prever cuáles son las consecuencias jurídicas de sus propias acciones y cuáles las decisiones de los órganos de aplicación en el caso en que su comportamiento deba ser juzgado conforme a derecho.

Al respecto, el Diccionario de la Lengua Española establece que la certeza es un sustantivo femenino que alude al conocimiento seguro y claro de un hecho concebible. En ese tenor, la certeza implica que tanto la actuación de la autoridad electoral como los procedimientos electorales deben ser "verificables, fidedignos, y confiables", de tal modo

que los ciudadanos y entes políticos no tengan duda sobre estos aspectos.

En ese sentido, si se determinara el registro de los candidatos independientes sin una regulación constitucional y legal, se podría afectar dicho principio previsto en el artículo 41, Base V de la Constitución Federal ya que las partes involucradas en el proceso electoral no estarían en posibilidad de conocer con la debida anticipación sobre las reglas previstas para su ejercicio, en virtud de que las normal actualmente vigentes están vinculadas a los candidatos postulados por partidos políticos.

Es importante señalar que la propia Constitución señala en artículo 105, fracción II, párrafo cuarto, que las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes del inicio del proceso electoral en que vayan a aplicarse y, que durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales, por lo que considerar en este momento la posibilidad de registro de los candidatos independientes cuando el proceso electoral federal se encuentra en curso, violaría esta disposición, cuya finalidad es precisamente velar por el cumplimiento del principio de certeza electoral, esto es, que todas las partes contendientes conozcan las reglas aplicables a dicho proceso electoral.

Por otra parte, también se afectaría el principio de legalidad en la materia electoral, en razón de que dicho principio implica que todo acto de la autoridad electoral,

administrativa electoral o jurisdiccional, debe encontrarse fundado y motivado en una norma, en sentido material (general, abstracta e impersonal) expedida con anterioridad a los hechos impugnados.

Esto es, si la autoridad administrativa electoral decidiera otorgar el registro de un candidato independiente estaría contraviniendo el principio de legalidad al no existir disposición constitucional y legal que regule dichas candidaturas, por lo que estaría impedida para aplicar reglas que el propio legislador en modo alguno consideró.

Por último, se afectaría el principio de equidad en la contienda electoral, ya que para la regulación de candidaturas independientes, sería imperativo la aplicación de reglas que regularan las actividades que eventualmente desarrollaran los candidatos independientes, al igual que las previstas para los candidatos inscritos por parte de los partidos políticos, como sucede en la actualidad. Esto es, las reglas para el proceso electoral deben estar determinadas en los ordenamientos constitucional y legal en la materia, para que puedan ser aplicables a todos los candidatos sin distinción, sean independientes o mediante el registro de los partidos políticos, por lo que si en este momento estando en curso el actual proceso electoral federal, se otorgara el referido registro, traería como consecuencia el desconocimiento de las reglas aplicables a los candidatos independientes en materia de financiamiento, fiscalización de recursos, acceso a medios de comunicación, registro de candidatos, campañas electorales, plataforma electoral, entre

otras cuestiones, que si son aplicables a los candidatos emanados de los partidos políticos. Por lo tanto, resulta indispensable que las reglas rijan para todos los contendientes por igual, para no afectar la contienda electoral, a fin de dar un trato equitativo a todos los candidatos, sean éstos independientes o no.

En este aspecto, resulta oportuno señalar que en la actualidad los medios de comunicación social y, particularmente la radio y televisión, constituyen un vehículo de información predominante a través del cual los partidos políticos y sus candidatos, tienen derecho a difundir, entre otras cuestiones, su plataforma electoral, ideologías y principios, utilizando los tiempos de Estado.

Así, la legislación vigente otorga dicho tiempo de Estado, con base en los resultados de las votaciones obtenidas en la elección inmediata anterior, de ahí que bajo el esquema actual los candidatos independientes no podrían participar y gozar de esta prerrogativa, lo que se traduciría, efectivamente, en una inequidad en la contienda, principio que en modo alguno puede actualizarse en una contienda electoral.

Asimismo, es necesario considerar que el hecho de otorgar el registro a dichos candidatos independientes, implicaría que la Cámara de Diputados autorizara un presupuesto adicional al Instituto Electoral Federal, para dotar a éstos de recursos económicos, a fin de que para que pudieran realizar los actos proselitistas inherentes a toda

campaña electoral, ya que dentro de sus prerrogativas estaría obligado a otorgarles financiamiento público para sus actividades de campaña y el acceso a medios de comunicación como la radio y la televisión, lo cual, afectaría las finanzas públicas aprobadas para el presente ejercicio fiscal, además de que se requiere de la autorización de los legisladores para otorgar este recurso a menos de tres meses de la jornada electoral.

Esto es, el presupuesto de egresos de la Federación del ejercicio actual, ya fue aprobado por el órgano legislativo competente, en este sentido toda erogación que realicen los entes de Estado debe ser presupuestada y aprobada con anterioridad, de ahí que de registrar las candidaturas independientes en las actuales circunstancias, imposibilitaría cumplir el referido imperativo legal.

Por las razones apuntadas, es que se estima que de permitir actualmente los registros de candidaturas independientes, se vulneraría los principios de certeza, legalidad y equidad en la contienda electoral, lo cual haría nugatorio el verdadero ejercicio de un derecho fundamental, como el consagrado en el artículo 1º. de la Constitución General, pues la participación de los candidatos independientes no sería en igualdad de condiciones.

En esa tesitura, es que se considera infundado el agravio relativo a la vulneración del artículo 1º, de la Norma Fundamental Federal.

Violación a los artículos 35, fracción II, 39 y 41 constitucionales (Derecho a ser votado).

Los agravios son **infundados**.

Contrariamente a lo aducido por el actor, este órgano jurisdiccional estima que de la interpretación de las disposiciones aplicables de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, particularmente del artículo 35, fracción II, así como de los instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos y ratificados por el Estado Mexicano, no se advierte que el derecho de los ciudadanos a ser votados sea incondicional y no pueda establecerse limitación legal alguna, por lo que no resulta inconstitucional ni violatoria del derecho internacional la negativa decretada por la autoridad responsable de registrar como candidato independiente al cargo de Senador de la República al ahora impetrante, atendiendo a las siguientes consideraciones.

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

En este sentido, se concluye que si bien la disposición legal que establece que la solicitud de registro de candidatos sólo la puedan presentar los partidos políticos, constituye una restricción referida a las calidades o condiciones que los ciudadanos deben satisfacer para ejercer su derecho a ser

votados, la misma no representa, por si misma, una vulneración de las normas y principios constitucionales o de los tratados internacionales, ya que, como quedó precisado al analizar el motivo de inconformidad precedente, estos ordenamientos no prohíben las limitaciones o restricciones legales a los derechos político-electorales ni a los derechos fundamentales o humanos en general, como es el derecho a ser votado, sino que lo que prohíben es que tales limitaciones o restricciones sean irracionales, injustificadas, desproporcionadas o que se traduzcan en privar de su esencia a cualquier derecho, fin, principio o valor constitucional o electoral fundamental.

Ahora bien, por razón de método, se procede a analizar el presente motivo de inconformidad conforme a los siguientes tópicos

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

El contenido o alcance del derecho político-electoral del ciudadano a ser votado es un derecho fundamental de base constitucional y configuración legal, cuyo contenido y extensión no es absoluto, sino requiere ser delimitado por el legislador ordinario competente a través de una ley.

Al efecto, de la interpretación sistemática y funcional de los artículos 35, fracción II; 41, segundo párrafo, fracciones I, II, III y IV, y 116, fracciones I, segundo párrafo, y IV, incisos f), g) y h), en relación con el 2º, apartado A, fracciones III y

VII; 35, fracción I; 36, fracciones I y III; 39; 40; 41, fracciones II y III; 54; 56; 60, tercer párrafo; 63, cuarto párrafo, *in fine*; 115, primer párrafo, fracción VIII; 116, fracciones II, último párrafo, y IV, inciso a); 122, tercero, cuarto y sexto párrafos, Apartado C, bases Primera, fracciones I, II y III; Segunda, fracción I, primer párrafo, y Tercera, fracción II, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende lo siguiente:

El derecho político-electoral del ciudadano a ser votado para todos los cargos de elección se encuentra consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

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

de partidos y los principios de certeza y objetividad que deben regir el ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones.

Por lo tanto, el derecho político-electoral del ciudadano a ser votado es un derecho fundamental de base constitucional y configuración legal en cuanto a que deben establecerse en la ley las calidades (circunstancias, condiciones, requisitos o términos) para su ejercicio por parte de los ciudadanos (artículo 35, fracción II), según se desprende de la interpretación gramatical de dicho precepto, así como de su interpretación sistemática y funcional con otras disposiciones constitucionales aplicables.

Por otra parte, es menester precisar que el ámbito personal de validez de dicha disposición constitucional está referido al sujeto ciudadano mexicano; es decir, aquella persona que, por principio, reúna los requisitos que se prevén en el artículo 34 constitucional, siempre que sus derechos o prerrogativas como ciudadano no estén suspendidos (artículo 38 constitucional). Esto es, el ciudadano mexicano es titular de la prerrogativa en cuestión.

Por lo que respecta al ámbito material de validez del mismo precepto constitucional, se puede advertir que comprende dos prerrogativas del ciudadano, una primera relativa al derecho político de voto pasivo para todos los cargos de elección popular y, una segunda, concerniente al derecho también político de nombramiento para cualquier otro empleo o comisión.

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

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

jerarquía o bien constitucional, según se explicará más adelante.

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

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

Ahora bien, entre las calidades, requisitos, circunstancias o condiciones que puede establecer el legislador ordinario federal se encuentra el de ser postulado por un determinado partido político, tal como lo sostuvo esta Sala Superior en la sentencia dictada en el expediente SUP-JDC-149/2000.

Por otra parte, una interpretación sistemática conduce a concluir que el derecho político-electoral del ciudadano a ser votado, es un derecho fundamental de base constitucional y configuración legal, toda vez que no sólo deben establecerse

en la ley las calidades (circunstancias, condiciones, requisitos o términos) para su ejercicio por parte de los ciudadanos (artículo 35, fracción II), sino que las formas específicas como los partidos políticos tienen derecho a intervenir en los procesos electorales, deben ser establecidas en la ley (federal o local, según el tipo de elección de que se trate), sujetándose a las bases previstas en la propia Constitución federal (artículo 41, segundo párrafo, fracción I).

En cuanto al significado o alcance del artículo 35, fracción II, cabe aclarar que, atendiendo a una interpretación sistemática de los preceptos citados de la Constitución federal, se debe concluir que, por “calidades que se establezcan en la ley”, no sólo se comprende a aquellas que se precisen en una norma legal secundaria sino en la propia Constitución federal, como, por ejemplo, ocurre con los requisitos que se prevén en los artículos 55; 58; 59; 82; 83; 115, párrafo primero, fracción I, segundo párrafo; 116, párrafo segundo, fracciones I, segundo a cuarto párrafos, y II, y 122, párrafo sexto, Apartado C, Bases Primera, fracción II, y Segunda, de la Constitución federal, para ocupar los cargos de diputados y senadores al Congreso de la Unión, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, integrantes de los ayuntamientos municipales, gobernadores, diputados a las legislaturas de los Estados y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Además, el hecho de que se prevean requisitos constitucionales no significa que se impida al órgano legislativo correspondiente (federal, local o del Distrito

Federal) que señale calidades, o bien, condiciones, circunstancias o requisitos adicionales para ocupar un cargo o ser nombrado en cierto empleo o comisión, siempre y cuando se respeten los principios y Bases previstos en la Constitución federal, sin contravenir las estipulaciones del Pacto Federal, así como los tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano, según se prescribe en los artículos 40; 41, párrafo primero; 122, párrafo sexto; 124, y 133 de la Constitución Federal.

Asimismo, una interpretación funcional del artículo 35, fracción II constitucional conduce a estimar que el derecho político-electoral del ciudadano a ser votado, pueda ser considerado un derecho fundamental de base constitucional y configuración legal, en tanto que para que un ciudadano esté en posibilidad jurídica de ejercer dicho derecho, es preciso que se cumplan las “calidades” que al efecto se establezcan en las leyes aplicables.

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

Así, las calidades que se establezcan en la ley deben respetar el contenido esencial de este derecho fundamental previsto constitucionalmente y han de estar razonablemente armonizadas con otros derechos fundamentales de igual jerarquía, como el derecho de igualdad; en todo caso, tales requisitos o condiciones deben establecerse en favor del bien común o del interés general.

Esto es, el ámbito competencial del legislador ordinario se encuentra delimitado por la propia Constitución federal, que le impone para la configuración legislativa de los derechos fundamentales, la obligación de regular el ejercicio de los mismos, mediante aquellos requisitos que juzgue necesarios, atendiendo a las particularidades del desarrollo político y social, así como a la necesidad de preservar o salvaguardar otros principios, fines o valores constitucionales, como la democracia representativa, el sistema constitucional de partidos y los principios de certeza y objetividad que deben regir la función estatal de organizar las elecciones.

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

para todos los cargos... y... cualquier otro empleo o comisión”].

Efectivamente, es indubitable que esa prerrogativa o derecho político del ciudadano, no sólo implica el reconocimiento de una facultad cuyo ejercicio se deja a la libre decisión del ciudadano (aquel que aspira a ser votado o nombrado), sino que también se traduce en una facultad cuya realización o materialización está sujeta a condiciones de igualdad, como se corrobora a través de las expresiones jurídicas de carácter fundamental que consisten en “todos los ciudadanos... (gozan)... de los siguientes derechos y oportunidades... tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país”, las cuales se reiteran en los artículos 25, inciso c), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 23, párrafo 1, inciso c), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

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

En efecto, el legislador secundario no debe dejar de observar los principios o bases previstos en la Constitución federal (concretamente aquellos que sean aplicables en materia de derechos políticos y que sean atinentes a un

derecho de libertad y de igualdad), de ahí que debe evitar que se contravengan las estipulaciones del Pacto Federal (específicamente las normas básicas relativas a la forma de organización y distribución del poder en el Estado mexicano), o bien, las normas jurídicas que son Ley Suprema de toda la Unión (Constitución federal, leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados internacionales que estén de acuerdo con la misma).

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

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

Conforme a lo anteriormente expuesto, no existe un derecho político-electoral absoluto o irrestricto del ciudadano a ser votado sino que requiere ser regulado a través de una

ley en cuanto a los requisitos, calidades, circunstancias y condiciones para ejercerlo.

En este sentido, resulta necesario esclarecer si la Norma Fundamental Federal establece un derecho de todo ciudadano a figurar como candidato independiente o no partidista a los cargos de elección popular; al efecto, es menester analizar también si constitucionalmente está previsto o no un derecho exclusivo de los partidos políticos a postular candidatos.

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

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

En la actualidad, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 41, prevé que los partidos políticos son entidades de interés público, con funciones específicas de gran importancia para el proceso democrático,

y tienen un conjunto de derechos o prerrogativas de rango constitucional, con el objeto de lograr su fortalecimiento, por considerarlos protagonistas indispensables para el avance y desarrollo de los procesos democráticos representativos, instituidos para la integración de los órganos de gobierno, elegidos mediante el voto popular.

Así, la calidad de entes de interés público, implica sustraerlos de la generalidad de las organizaciones privadas, y colocarlos en un lugar preponderante, pues éstos no forman parte de la administración pública federal, estatal o municipal, que por su naturaleza realizan una función pública de trascendencia entre el Estado y la sociedad, tales como: i) Promover la participación en la vida democrática; ii) Contribuir a la integración de la representación nacional, y iii) Hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

A fin de cumplir con estos objetivos, el Constituyente Permanente les dotó de financiamiento público, mismo que se encuentra a reglas concretas, ello en virtud del interés que tiene la sociedad en conocer el uso y destino de los recursos que le son asignados para el desarrollo de sus actividades.

Asimismo, se les confirió el derecho al uso, en forma permanente y equitativa, de los medios de comunicación social, entre otros, radio y televisión, a fin de hacer posible una participación equitativa en la contienda electoral, y lograr una permanente comunicación con la ciudadanía,

particularmente, por cuanto hace a su programa de acción, declaración de principios, ideología política, plan de gobierno, tendentes a promover la vida democrática del país, así como para formar conciencia en los problemas sociales y su posible solución.

De ahí que, en el artículo 41, párrafo segundo, fracciones II, III y IV), de la Norma Fundamental Federal se hayan establecido principios y reglas específicas para su constitución, registro y funcionamiento:

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

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

Ahora bien, no obstante la Base constitucional que prevé el fortalecimiento y preservación de un sistema plural de partidos políticos y su necesaria intervención en los procesos electorales, lo cual debe ser cabalmente observado por el legislador ordinario en el ejercicio de sus atribuciones, resulta pertinente señalar que en tratándose de elección de cargos federales, los partidos políticos no tienen el monopolio

de la postulación de candidaturas para cargos de elección popular en ese ámbito, ni mucho menos que al efecto estén prohibidas las candidaturas independientes o no partidistas para los cargos de elección popular en el ámbito federal con la excepción clara de las elecciones de diputados y senadores por representación proporcional.

En efecto, el contenido literal del texto del artículo 41 constitucional, no es apto para considerar que incluye la exclusividad del derecho para postular candidatos en las elecciones populares, a favor de los partidos políticos, porque en dicho texto no está empleado algún enunciado, expresión o vocablo, mediante el cual se exprese tal exclusividad, o a través del que se advierta, claramente, la exclusión de las personas físicas que no participen a través de un partido político, respecto del derecho a ser postulado. Tampoco tal exclusión constituye una consecuencia necesaria del hecho de encontrarse reconocido, como uno de los fines de las organizaciones partidistas, el hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulen, y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

De igual forma, el análisis de la construcción gramatical de las normas constitucionales indicadas, tampoco aporta elementos para sostener la consagración del monopolio de los partidos políticos en la postulación de candidatos, en el ámbito federal [salvo por lo previsto en el ámbito local, en términos del artículo 116, fracción IV, inciso e), y 122, párrafo sexto, apartado C, base primera, fracción V, inciso f)], porque

al examinar la función gramatical que desempeña cada uno de los términos y vocablos utilizados, individualmente y en su conjunto, y atendiendo al orden en que se encuentran expresados, no se descubre algo que pudiera servir de apoyo para construir algún argumento en el sentido señalado.

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

No es óbice para lo anterior el hecho de que el segundo párrafo del artículo 41 constitucional establezca que “La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases ...” y, entre las mismas, en la fracción I se prevea la necesaria intervención de los partidos políticos en los procesos electorales, pero no se contemple base alguna relativa a la participación necesaria de candidatos independientes en tales procesos electorales, toda vez que el alcance de la locución “conforme a las siguientes bases” sólo significa que el legislador ordinario, en ejercicio de sus respectivas atribuciones, debe necesariamente ajustarse a las mismas y salvaguardar las competencias y los principios, fines y valores que en tales bases se contemplan (por ejemplo, el fortalecimiento y preservación de un sistema plural de partidos políticos; sus formas específicas de

intervención en los procesos electorales; su necesaria participación en las elecciones estatales y municipales; las formas de financiamiento público en las elecciones federales; los principios rectores de la función estatal de organizar las elecciones federales, y el establecimiento de un sistema de medios de impugnación para garantizar que todos los actos y resoluciones electorales se ajusten a los principios de constitucionalidad y legalidad), mas ello no impide que, sin contravenir tales bases, el legislador ordinario esté facultado para establecer lineamientos adicionales como pudiera ser el derecho de los ciudadanos a participar como candidatos independientes, siempre y cuando, lo anterior se armonice con los derechos, atribuciones, instituciones, principios, fines y valores previstos en las bases constitucionales referidas.

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

cada partido político en su conjunto, en las correspondientes circunscripciones plurinominales, y en atención a las reglas y requisitos establecidos para el efecto.

Por lo que toca a las elecciones locales, tanto para integrar las legislaturas de los Estados y los ayuntamientos, en cierta forma, también para el caso de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal), en los que se acogen los lineamientos relativos a la representación proporcional, así como las Gubernaturas (y Jefatura de Gobierno del Distrito Federal), la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene una declaración expresa respecto a que la postulación de los candidatos corresponde en exclusiva a los partidos políticos, según se establece en el artículo 116, fracción IV, inciso e), de la Constitución federal.

De lo anteriormente señalado es posible obtener las siguientes conclusiones:

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

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

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

4. En consecuencia, toda vez que la Constitución federal no establece en forma expresa y clara el derecho exclusivo de los partidos políticos para postular candidatos a cargos de elección popular federales distintos a los precisados en los numerales 1 y 2 que anteceden, y en virtud de que el propio ordenamiento constitucional federal tampoco establece un derecho fundamental absoluto de los ciudadanos a ser candidatos independientes, es competencia del legislador ordinario (ya sea federal no así en el ámbito local), el regular a través de una ley las calidades, condiciones, circunstancias y requisitos del derecho político-electoral de los ciudadanos a ser votados, así como para determinar si sólo los partidos políticos tienen derecho a postular candidatos a los cargos de elección popular federales o si también se permiten candidaturas independientes, atendiendo a las peculiaridades del desarrollo político y cultural del correspondiente ámbito electoral y con el objeto de armonizar los diversos derechos fundamentales de igual jerarquía involucrados y salvaguardar los principios, fines y valores constitucionales, como la

democracia representativa, el sistema plural de partidos políticos y los principios de certeza y objetividad que deben regir la función estatal electoral.

De ahí que deba desestimarse el agravio esgrimido por el actor en tanto que no puede considerarse que la disposición legal federal que establece que la solicitud de registro de candidatos sólo puede ser presentada los partidos políticos, por sí misma, implique una vulneración de las normas constitucionales anteriormente referidas y por consiguiente del derecho del actor a ser votado.

III. Inexistencia de alguna disposición constitucional que prohíba las candidaturas independientes.

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

En efecto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no consigna norma alguna en la que se fije con precisión los alcances, forma de ejercicio, requisitos y

condiciones necesarias para hacer factible y adecuada la existencia de candidaturas independientes, esto es, que hagan viable la postulación de candidatos fuera de un partido político.

De ahí que no resulte jurídicamente admisible interpretar el artículo 35, fracción II, constitucional en el sentido de que supuestamente contempla el derecho constitucional o fundamental de los ciudadanos a ser candidatos independientes y, por tanto, que el legislador ordinario necesariamente debe contemplarlas al regular las calidades, circunstancias, requisitos y condiciones que los ciudadanos deben satisfacer para ejercer el derecho político-electoral a ser votados.

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

Por tanto, se reitera que si los ciudadanos pretendieran hacer uso de su derecho a ser votado, con la sola manifestación de voluntad de aspirar a un cargo público, sin la exigencia de otros requisitos de operatividad que sirvieran

de garantía frente al electorado, la presencia de candidatos independientes en esas circunstancias, se podría traducir en una situación inicua respecto de los partidos políticos, al exigirse a éstos muchos más requisitos que la postulación de un ciudadano sin estar sujeta ésta a regulación alguna y, a su vez, se podría propiciar el debilitamiento de los partidos políticos, como entes organizados para cumplir los fines constitucionales que les fueron encomendados, en contra de los claros propósitos establecidos en la constitución, para conseguir su fortaleza y desarrollo.

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

Como consecuencia de lo anterior, esta Sala Superior concluye que debe desestimarse el agravio esgrimido por los actores, en tanto que no puede considerarse que la disposición federal que establece que la solicitud de registro de candidatos sólo la puedan presentar los partidos políticos

y, por tanto, no se prevean legalmente las candidaturas independientes o no partidistas, por sí mismas, impliquen una vulneración de las normas y principios del derecho constitucional, toda vez que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se reconoce un derecho fundamental de todo ciudadano a ser candidato independiente.

Por otra parte, es menester referirse a los instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos y ratificados por el Estado Mexicano, con el objeto de esclarecer si los mismos establecen o no un derecho fundamental absoluto de todo ciudadano a figurar como candidato independiente, o bien, si el alcance y contenido de los derechos políticos del ciudadano a ser votado y a acceder, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas, previstos en los artículos 25, incisos b) y c), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 23, incisos b) y c), de la Convención Americana sobre derechos Humanos, son susceptibles de ser delimitados legalmente.

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

“Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Artículo 2

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

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

...

Artículo 3

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

...

Artículo 25

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

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

Artículo 26

Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra

cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Convención Americana sobre Derechos Humanos

Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos

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

...

Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno.

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

...

Artículo 23. Derechos Políticos

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

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

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

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

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad,

residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

Artículo 29. Normas de Interpretación

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

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

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

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

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

Artículo 30. Alcance de las Restricciones

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

Artículo 32. Correlación entre Deberes y Derechos

...

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

De las disposiciones convencionales transcritas se puede advertir que todos los ciudadanos gozan de derechos y oportunidades de carácter político, específicamente para ser votados o elegidos y tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país;

sin embargo, al igual de lo que se desprende del artículo 35, fracción II, de la Constitución federal, en la referida normativa internacional, que es derecho positivo en México, también se reconoce que dicho derecho político no posee un carácter absoluto, incondicionado o irrestricto, puesto que cabe la posibilidad de que se reglamente a través de una ley el ejercicio de ese derecho o que se establezcan restricciones permitidas o debidas, siempre y cuando sean conformes con razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas o sean necesarias para permitir la realización de los derechos de los demás, garantizar la seguridad de todos o que deriven de las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática.

En efecto, el derecho a ser votado o elegido y de acceso a las funciones públicas del país, está sujeto al desarrollo legal que efectúe el órgano legislativo competente en el sistema federal mexicano, aunque con la limitación de que dichas prescripciones legales sean conformes con los derechos, exigencias colectivas y necesidades imperantes en una sociedad democrática. Aunque estas limitaciones para la labor legislativa en la materia en cuestión pueden ser genéricas, lo cierto es que sólo lo es en apariencia, porque ellas deben derivar de los principios y bases que fundan al Estado democrático mexicano.

En el caso, tales aspectos principalmente pueden circunscribirse en la realización de la democracia representativa a través de elecciones libres, auténticas y periódicas; la práctica del sufragio universal, libre, secreto y

directo, así como la vigencia de los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad como rectores del proceso electoral, además del fortalecimiento y preservación de un sistema plural de partidos políticos, en términos de lo previsto en los artículos 40; 41, párrafos primero y segundo, fracción I; 116, párrafo segundo, fracción IV, incisos a) y b), y 122, párrafo sexto, apartado C, base Primera, fracciones I y V, inciso f), de la Constitución federal, y especialmente las condiciones generales de igualdad para permitir el acceso a las funciones públicas del país.

No es obstáculo para concluir lo anterior, el hecho de que en el artículo 23, párrafo 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se establezca que la facultad legislativa para reglamentar el ejercicio, entre otros, de ese derecho, exclusivamente puede hacerse por ciertas razones (edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena por juez competente, en proceso penal), porque una posición en la que se sostenga que solamente puede reglamentarse el ejercicio de ese derecho por esas razones, haría disfuncional el régimen representativo mexicano y sería resultado de una interpretación asistemática de las disposiciones jurídicas atinentes, puesto que en la propia Convención (artículo 32, párrafo 2) se admite la existencia de una correlación entre deberes y derechos, en la cual se establece que hay límites que están dados por los derechos de los demás, la seguridad de todos y las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática.

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

De esta manera, atendiendo a las implicaciones formales y materiales del derecho político en cuestión, así como a sus alcances que se prevén en normas fundamentales del sistema jurídico nacional, particularmente en los invocados instrumentos internacionales de derechos humanos, debe concluirse que la prerrogativa del ciudadano para poder ser votado a los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, no tiene carácter absoluto sino que se trata de un derecho fundamental de base constitucional y configuración legal, cuyos contornos deben establecerse por el órgano legislativo correspondiente, garantizando condiciones de igualdad que respeten los principios y bases del sistema democrático nacional.

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

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

“El derecho de acceso a la contienda electoral.

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

446. En estos términos, toda candidatura independiente es invalidada desde un principio. Hasta ahora no ha sido posible encontrar en México una fórmula que garantice la estabilidad

y consolidación del sistema de partidos, que resulte compatible con la garantía constitucional que tienen los ciudadanos para ser votados para cargos de elección popular, sin tener que hacerlo obligadamente bajo las siglas de algún partido político.

...

VI. RECOMENDACIONES.

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

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

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

a) La Comisión Interamericana de Derechos Humanos en ningún momento sostiene u opina que el Estado Mexicano, al no prever legalmente la posibilidad de candidaturas independientes, haya violado el artículo 23 u otro precepto de la Convención Americana sobre Derechos

Humanos ni tampoco algún otro instrumento internacional de derechos humanos.

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

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

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

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

d) El Informe sobre la situación de los derechos humanos en México es resultado de una visita de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, con anterioridad a la última reforma constitucional en materia electoral, publicada en el Diario Oficial de la Federación el trece de noviembre de dos mil siete.

e) Sin embargo, a diferencia de lo que sugiere la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Corte Interamericana de Derechos humanos sostiene que la Convención Americana de Derechos Humanos como otros tratados internacionales, no establecen la obligación de implementar un sistema electoral determinado ni un mandato específico sobre la modalidad que los Estados deben establecer para regular el ejercicio de derecho a ser elegido en elecciones populares (sistema de registro de candidaturas, en forma exclusiva, por partidos políticos, o dicho sistema más el de candidaturas independientes). Igualmente, en el caso de las candidaturas independientes destaca que los Estados en que se reconoce dicho derecho, se prevén diversos requisitos para su inscripción (uno común, es el respaldo de electores que apoye la inscripción de la candidatura, la presentación de plataformas políticas o planes de gobierno, la integración de garantías económicas o “pólizas de seriedad”, y la organización de cuadros directivos a nivel nacional, por ejemplo). Para la Corte Interamericana ninguno de los dos sistemas resulta, en sí mismo, más o menos restrictivo que el otro, por lo que respecta a la regulación de derecho a ser elegido, porque lo esencial es

que cualquiera de los dos sistemas sea accesible y garantice el derecho y la oportunidad de ser votado en condiciones de igualdad, sin que se opongan obstáculos concretos y específicos que signifiquen una restricción desproporcionada, gravosa o arbitraria a su derecho de ser votado. La Corte Interamericana sentencia que no se advierte esa condición restrictiva en el régimen electoral federal mexicano entonces vigente (el cual sustancialmente es similar al vigente desde dos mil ocho), puesto que el registro exclusivo por los partidos políticos es una medida idónea para producir el resultado legítimo perseguido para organizar de manera más eficaz los procesos electorales con el fin de realizar elecciones periódicas, auténticas, por sufragio universal e igual y por el voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;

f) En relación con lo señalado en el inciso que antecede, cabe citar el Análisis del sistema electoral mexicano. Informe de un grupo de expertos, que fue elaborado a invitación de la Oficina de Servicios para Proyectos de Naciones Unidas (OSP) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) por los expertos electorales a nivel internacional Felipe González Roura, Dieter Nohlen y Daniel Zovatto, quienes tomaron en cuenta la reforma constitucional y legal en materia electoral de 1996, llegando a la conclusión identificada con el número 242 en el sentido de que “En suma, consecuencia de la Reforma de 1996, el sistema electoral mexicano cuenta hoy con un marco normativo y un aparato institucional idóneos para garantizar

la realización de procesos electorales libres, justos y equitativos” (México, OSP-PNUD, 1997, p. 61).

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

“...OBSERVACIÓN GENERAL 25.

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

(Artículo 25)

(57° periodo de sesiones, 1996) 1/ 2/

...

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

...

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

...

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

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

amparados por el Pacto, en mayor medida de lo previsto en el mismo.

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

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

Al respecto, cabe destacar que en la legislación ordinaria mexicana federal no se exige como requisito indispensable la membresía o pertenencia de los candidatos al partido político que los postule, por lo que no se actualizaría la violación al derecho de libre asociación que proscribe el citado documento, máxime que resulta un hecho notorio para este órgano jurisdiccional que, en conformidad

con los estatutos de diversos partidos políticos, con frecuencia éstos dejan cierto número de candidaturas vacantes para ser ocupadas por ciudadanos externos o no afiliados al respectivo partido político. Además, como lo advierte la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la resolución que recayó en el caso Castañeda Gutman, y ahora también sucede respecto de los actores, no se advierte que el requisito legal de ser postulado por un partido político implique un obstáculo concreto y específico que signifique una restricción desproporcionada, gravosa o arbitraria a su derecho a ser votados, porque no está, además, demostrado que se les impidiera ingresar a un partido político e intentar por la vía de la democracia interna obtener la nominación y ser postulados por un partido; ser candidato externo de un partido; formar su propio partido político y competir en condiciones de igualdad o, finalmente, formar una agrupación política nacional que celebre un acuerdo de participación con un partido político.

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

independiente, de ahí que en este aspecto no le asiste la razón al impetrante y, por lo mismo, el motivo de inconformidad bajo estudio deviene **infundado**.

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

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

No obstante, ello no incide en el sentido del presente asunto –por el contrario, lo confirma-, porque el artículo 105, fracción II, parte final, de la Constitución Federal, establece que durante el proceso electoral no podrá haber modificaciones legales fundamentales y, en el presente caso individual, se está frente a una modificación fundamental a una ley electoral (en el caso a una norma constitucional), toda vez que, sin importar su jerarquía normativa, tendría por objeto, efecto o consecuencia producir en las bases, reglas o algún otro elemento rector del proceso electoral una

alteración al marco jurídico aplicable a través de dicho proceso, pues se reconoce un derecho humano fundamental a las ciudadanas y ciudadanos.

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

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

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

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

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

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

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

De ahí lo **infundado** del agravio.

Por las razones expresadas también resultaría **infundado** el agravio donde Narciso Alejandro León Martínez alega que el acuerdo impugnado conculca el concepto de democracia contenido en el artículo 3º constitucional.

Por otra lado, las restantes peticiones o solicitudes realizadas por el actor en el sentido de que, por ejemplo, se les otorgue financiamiento o acceso a radio y televisión son **inoperantes**, porque conforme a lo ya resuelto en esta sentencia, al analizar la inconformidad respecto de la

supuesta vulneración a sus derechos humanos, así como a su derecho de ser votado, consagrados en los artículos 1 y 35, fracción II, de la Norma Fundamental Federal, se arribó a la conclusión de que el proceder de la autoridad responsable al emitir el Acuerdo impugnado, fue conforme a Derecho, de ahí que esta circunstancia por sí misma, trae como consecuencia que las pretensiones de los actores en modo alguno pueda ser colmada, pues tienen como sustento un aspecto ya analizado y resuelto por este órgano jurisdiccional electoral federal, tal y como ha quedado evidenciado a lo largo de esta ejecutoria.

Por lo expuesto y fundado, se

R E S U E L V E

ÚNICO. Se **confirma** la determinación por la cual se niega al promovente el registro como candidato independiente al cargo de Senador de la República de los Estados Unidos Mexicanos.

NOTIFÍQUESE; personalmente a Narciso Alejandro León Martínez, en el domicilio señalado en autos para tales efectos; **por oficio**, con copia certificada de la presente resolución al Consejo General del Instituto Federal Electoral, y **por estrados** a los demás interesados.

Lo anterior con fundamento en los artículos 26, párrafo 3, 27, 28, 29, párrafos 1, y 3, 84, párrafo 2, inciso a), de la

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en relación con los numerales 102, 103 y 106, del Reglamento Interno de este órgano jurisdiccional especializado.

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

Así lo resolvieron, por **mayoría** de votos, los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Con el voto razonado de los Magistrados Flavio Galván Rivera y Salvador Olimpo Nava Gomar; con el voto particular de los Magistrados Constancio Carrasco Daza y Pedro Esteban Penagos López, y con la ausencia de la Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa. Ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS

MAGISTRADO

MAGISTRADO

CONSTANCIO CARRASCO

88

SUP-JDC-1613/2012

DAZA

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

MARCO ANTONIO ZAVALA ARREDONDO

VOTO RAZONADO QUE EMITE EL MAGISTRADO FLAVIO GALVÁN RIVERA, RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO SUP-JDC-1613/2012.

No obstante que mi voto es a favor del proyecto de sentencia presentado por el Magistrado José Alejandro Luna Ramos, en el cual propone confirmar el acuerdo CG191/2012 de veintinueve de marzo de dos mil doce, emitido por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el cual negó el registro de candidatos independientes a diversos cargos de elección popular, contrariamente a lo solicitado por diferentes ciudadanas y ciudadanos, respecto del procedimiento electoral federal dos mil once-dos mil doce (2011-2012), considero necesario formular **VOTO RAZONADO**, en los siguientes términos:

Voto con el punto resolutivo de la sentencia que ahora se dicta, dado que las consideraciones que lo sustentan son sustancialmente coincidentes con las expresadas en la sentencia dictada en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-612/2012 y sus acumulados, las cuales solicito se tengan por reproducidas, para todos los efectos legales procedentes.

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

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA

VOTO RAZONADO QUE EMITE EL MAGISTRADO SALVADOR OLIMPO NAVA GOMAR, RESPECTO DE LA EJECUTORIA EMITIDA EN LOS JUICIOS PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO SUP-JDC-1613/2012.

En virtud de que mi voto es a favor del proyecto de la sentencia presentada por el Magistrado José Alejandro Luna Ramos, a través de la cual plantea confirmar el acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral identificado con la clave CG191/2012, emitido el veintinueve de marzo de dos mil doce, a través del cual negó el registro de candidatos independientes a diversos cargos de elección popular, relativos al proceso electoral federal 2011-2012, considero pertinente elaborar el presente **VOTO RAZONADO**, a efecto de explicar su sentido.

Suscribo los puntos resolutivos, en términos de las consideraciones que sustentan la sentencia dictada en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-494/2012, mismas que esencialmente concuerdan con las consideraciones de la sentencia que se dicta en el juicio al rubro citado, por lo que solicito respetuosamente que se tengan por reproducidas.

Lo anterior, sin que pase desapercibido que en el juicio que se resuelve el actor busca ser candidato independiente a senador, mientras que en el SUP-JDC-494/2012 el actor aspiraba a ser candidato independiente a la Presidencia de la

República, sin embargo, en ambos casos son aplicables las mismas consideraciones, en virtud de que la pretensión es ser registrado como candidato ciudadano o independiente a un cargo de elección popular.

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

MAGISTRADO

SALVADOR OLIMPO NAVA GOMAR

VOTO PARTICULAR QUE EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 187, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, FORMULAN LOS MAGISTRADOS CONSTANCIO CARRASCO DAZA Y PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ CON RELACIÓN A LA EJECUTORIA RELATIVA AL EXPEDIENTE SUP-JDC-1613/2012.

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

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

Corte de Justicia de la Nación en control abstracto de constitucionalidad.

Es en ejercicio de la primera facultad señalada, como este órgano jurisdiccional federal actúa como tribunal constitucional, en complementariedad con las atribuciones que competen a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en términos del numeral 105 de la ley suprema.

Ahora bien, en los asuntos que se analizan, se propone confirmar el Acuerdo CG 191/2012, emitido por el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

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

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

El tamiz constitucional conforme al cual debe confrontarse el precepto legal, debe partir de lo previsto por el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuya reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, la

cual tuvo por objeto reconocer los derechos humanos contenidos en instrumentos internacionales suscritos por nuestro país, -que ahora se ubican en la cúspide del orden jurídico nacional- y a la vez, imponer a la autoridad el deber de realizar un ejercicio de interpretación *pro persona*, para favorecer una protección más amplia a fin de garantizar su pleno ejercicio.

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

Al efecto, es preciso considerar lo siguiente:

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

Por su parte, el artículo 38, consigna que los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden: *I. Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36. Esta suspensión*

durará un año y se impondrá además de las otras penas que por el mismo hecho señalare la ley; II. Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión; III. Durante la extinción de una pena corporal; IV. Por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes; V. Por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal, y VI. Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión.

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

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

También estatuye reglas de financiamiento; regula el uso permanente de medios de comunicación social; la duración del periodo de campañas electorales; las

atribuciones exclusivas de la autoridad administrativa electoral federal; la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos; y el sistema de medios de impugnación en materia electoral, entre otras previsiones.

Todas ellas, constituyen reglas esenciales previstas para la organización adecuada de los comicios, sobre la base de un sistema de partidos, lo que contribuye a preservar los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad; sin embargo, en ninguna parte de su enunciado se establece que el derecho político-electoral a ser votado deba materializarse exclusivamente a través de los institutos políticos, esto es, que la participación política esté acotada a esos márgenes de exclusividad, interpretación a la que tampoco es dable arribar de manera implícita, en virtud de que no se advierte la existencia de algún mandamiento normativo del que se infiera el propósito de restringir el ejercicio del derecho al voto pasivo a la vía partidaria.

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

En particular, consideramos que en ese ejercicio de configuración, que corresponde al legislador ordinario, está

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

De acuerdo a lo anterior, y tomando en consideración que el planteamiento de la parte actora está dirigido a explicar que la autoridad administrativa electoral trastocó su derecho a ser votado para ocupar un cargo de elección popular, es pertinente efectuar el análisis constitucional tomando en consideración el sistema de tutela de derechos humanos que orienta el artículo 1º de la Carta Magna, a partir de la reforma que ha sido precisada, y que ha significado un paradigma en la interpretación constitucional por lo que los tribunales constitucionales deben reformular sus criterios de interpretación y aplicación de las normas que establecen derechos humanos, así como de aquellos que se relacionan con éstos, más aun, cuando las condiciones políticas y sociales que imperan en un momento dado lo exigen.

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

Esta protección se logra en tanto se ordena que todas las autoridades tienen la obligación de promover, respetar,

proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, independencia, indivisibilidad y progresividad; por lo que el Estado debe prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos.

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

En suma, es posible afirmar que las restricciones permisibles según el ordenamiento fundamental **sólo pueden ser las que se consignen de manera expresa en el propio contenido de la disposición constitucional,** sin que sea dable establecer restricciones de orden legal que rebasen el ámbito previsto constitucionalmente.

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

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

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

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

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

En ese tenor, el concepto “calidades” previsto en la Constitución para hacer viable el derecho fundamental a ser votado, no debe tener un significado más amplio que el de aquellas *condiciones* que exige la ley fundamental, como son por ejemplo, los que se prevén en el artículo 58 de la Constitución General de la República, en relación con el numeral 55 del propio ordenamiento fundamental para ser Senador, como en el caso, lo pretende el actor.

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

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

Artículo 23. Derechos Políticos

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

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

b. de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por

voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

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

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

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

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

En esa tesitura, si bien el análisis que vertió el tribunal interamericano se dirigió a expresar que no advertía una **incompatibilidad** de ninguno de los sistemas de

participación política para acceder a cargos públicos, -esto es el de partidos políticos en forma exclusiva y el que permite la posibilidad de contender a través de candidaturas ciudadanas-, lo cierto es, que también identificó y expresó diversas circunstancias de orden material que han generado cuestionamientos válidos respecto de la eficacia de la participación exclusiva a través de institutos políticos, lo cual, significa un elemento sólido para que la interpretación de este órgano jurisdiccional privilegie otras alternativas distintas a las que involucra un sistema cerrado de participación.

Ahora bien, reconocido el derecho de la parte actora los actores para postularse como candidatos ciudadanos a ocupar un cargo público, como es en el caso, el de Senador de la República, conforme a lo razonado en acápites precedentes, lo conducente sería que la Sala Superior ordenara a la autoridad electoral administrativa federal, otorgara los registros correspondientes para que los accionantes estén en aptitud de participar en los comicios que se celebran para elegir, entre otros cargos, al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; empero, existe un obstáculo en el orden jurídico de la materia y en el momento en que se efectúa el presente pronunciamiento, que impide efectivizar tal derecho, como es el haber iniciado el proceso electoral, por lo que no es factible proceder en los términos apuntados, conclusión que encuentra sustento en las consideraciones siguientes.

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

“Artículo 105.

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

(...)

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

(...)

f)...

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

(...)”

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

“...Para crear el marco adecuado que dé **plena certeza al desarrollo de los procesos electorales**, tomando en cuenta las condiciones específicas que impone su propia naturaleza, las modificaciones al artículo 105 de la Constitución que contiene esta propuesta, contemplan otros tres aspectos fundamentales: que los partidos políticos, adicionalmente a los sujetos señalados en el precepto vigente, estén legitimados ante la Suprema Corte solamente para impugnar leyes electorales; que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes a la Constitución sea la consignada

en dicho artículo y **que las leyes electorales no sean susceptibles de modificaciones sustanciales una vez iniciados los procesos electorales en que vayan a aplicarse o dentro de los noventa días previos a su inicio**, de tal suerte que puedan ser impugnados por inconstitucionales, resueltas las impugnaciones por la Corte y, en su caso, corregida la anomalía por el órgano legislativo competente, antes de que inicien formalmente los procesos respectivos".

De la parte relativa de la exposición de motivos, se desprende que al incorporar la prevención contenida en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal, la intención del Poder Reformador de la Constitución, consistió por una parte, en que no pudieran promulgarse ni publicarse leyes electorales dentro de los noventa días previos al inicio del proceso electoral y, por otra, en que una vez iniciado, las citadas normas tampoco sufrieran modificaciones fundamentales.

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

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

b) La prohibición de que existan modificaciones legales fundamentales o sustanciales durante la secuela del proceso

electoral, a efecto de mantener un cuerpo cerrado de normas, que garantice la certeza en los comicios.

Tales mandatos contribuyen al adecuado y eficaz desarrollo de los procesos electorales federales y locales, en la medida que coadyuvan a la observancia del principio de certeza, porque al margen de que los partidos políticos se inconformen con la expedición de la ley electoral atinente, el tiempo contemplado en el precepto constitucional para la promulgación y publicación de las leyes electorales, tiene por objeto que los actores políticos y todos aquellos sujetos que intervienen o participan en la contienda electoral tengan pleno conocimiento, con la debida anticipación, de las reglas que se aplicarán en la contienda electoral; lo que por otro lado, también se dirige a asegurar que las bases sustanciales que regulan los comicios no serán objeto de modificación esencial.

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

“Artículo 41.

(...)

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

(...)

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

(...)”

Así, la observancia del principio de certeza se traduce en que los ciudadanos, institutos políticos, autoridades electorales y, en general, todos los participantes del proceso electoral conozcan las normas electorales que rigen la contienda electoral, dotando de seguridad y transparencia al proceso con los consecuentes beneficios que ello implica para la sociedad, principal destinatario de las normas electorales.

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

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

indicado, conforme al cual está prohibido por tratarse de cuestiones sustanciales de frente al proceso electoral.

Esto es así, porque la emisión de esas normas constituiría una modificación de carácter esencial en la ley electoral, durante el proceso electoral, porque la regulación del derecho de participación política en su vertiente de voto pasivo tiene que ver con temas de carácter sustancial, en tanto incide en la forma y vía para acceder a los órganos de representación popular.

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

El criterio que orienta la presente posición, no se opone a la idea que ha sostenido esta Sala Superior en el sentido de que la efectividad los derechos fundamentales no puede condicionarse por cuestiones instrumentales o de operatividad, porque en el caso, la barrera que se advierte para estimar inviable, -en el caso particular y por la

temporalidad concreta en que se hace el presente pronunciamiento- el acceso a los cargos públicos mediante candidaturas ciudadanas, se funda más bien, en la imposibilidad de quebrantar el principio de certeza como base del proceso electoral consagrado en la norma fundamental.

MAGISTRADO**MAGISTRADO****CONSTANCIO CARRASCO
DAZA****PEDRO ESTEBAN PENAGOS
LÓPEZ**