

# Omisión de los congresos locales de legislar sobre candidaturas independientes

Expediente SUP-JDC-357/2014

**Diálogos  
judiciales**  
Versiones estenográficas

Magistrados de la Sala Superior  
Alanís . Carrasco . Galván . González . Luna . Nava . Penagos



**Omisión de los congresos  
locales de legislar sobre  
candidaturas independientes**

Expediente SUP-JDC-357/2014



# Omisión de los congresos locales de legislar sobre candidaturas independientes

Expediente SUP-JDC-357/2014

Flavio Galván Rivera  
Pedro Esteban Penagos López  
María del Carmen Alanis Figueroa  
José Alejandro Luna Ramos  
Manuel González Oropeza  
Constancio Carrasco Daza  
Salvador O. Nava Gomar



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

México, 2016

342.229  
O754c

México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Omisión de los congresos locales de legislar sobre candidaturas independientes : expediente SUP-JDC-357/2014. -- Primera edición. -- México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2016.

87 páginas + 1 CD. -- (Diálogos judiciales. Versiones estenográficas; 6)

Cuenta del proyecto : José Alfredo García Solís.

Incluye las intervenciones de los magistrados de la Sala Superior : María del Carmen Alanís Figueroa, Constanancio Carrasco Daza, Flavio Galván Rivera, Manuel González Oropeza, José Alejandro Luna Ramos, Salvador O. Nava Gomar, Pedro Esteban Penagos López. Sentencia incluida en disco compacto SUP-JDC-357/2014.

ISBN 978-607-708-382-5

1. Omisión legislativa -- Coahuila de Zaragoza (México). 2. Candidaturas independientes -- Coahuila de Zaragoza (México). 3. Constitucionalidad -- criterios -- México. 4. Justicia electoral. 5. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (México) -- sentencias -- versiones estenográficas. I. Título. II. Serie.

### **Diálogos judiciales. Versiones estenográficas**

*Omisión de los congresos locales de legislar sobre candidaturas independientes.*

*Expediente SUP-JDC-357/2014.*

Primera edición 2016.

D.R. © Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Carlota Armero núm. 5000, colonia CTM Culhuacán,

CP 04480, delegación Coyoacán, Ciudad de México.

Teléfonos 5728-2300 y 5728-2400.

Coordinación: Coordinación de Jurisprudencia, Seguimiento y Consulta.

ISBN 978-607-708-382-5

Impreso en México.

# Directorio

## Sala Superior

Magistrado Constancio Carrasco Daza

Presidente

Magistrada María del Carmen Alanís Figueroa

Magistrado Flavio Galván Rivera

Magistrado Manuel González Oropeza

Magistrado Salvador O. Nava Gomar

Magistrado Pedro Esteban Penagos López

## Comité Académico y Editorial

Magistrado Constancio Carrasco Daza

Presidente

Magistrado Flavio Galván Rivera

Magistrado Manuel González Oropeza

Magistrado Salvador O. Nava Gomar

Dr. Álvaro Arreola Ayala

Dr. Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot

Dr. Hugo Saúl Ramírez García

Dr. Pedro Salazar Ugarte

Dra. Elisa Speckman Guerra

Dr. Carlos Báez Silva

Lic. Ricardo Barraza Gómez

Secretarios Técnicos





# Índice

Presentación .....	11
Descripción del caso que motivó el medio de impugnación .....	13
Resumen del asunto .....	14
Cuenta del proyecto José Alfredo García Solís .....	16
Intervenciones de los magistrados en el Pleno de la Sala Superior	
Flavio Galván Rivera .....	17
Pedro Esteban Penagos López .....	27
María del Carmen Alanis Figueroa .....	30
Pedro Esteban Penagos López .....	30
María del Carmen Alanis Figueroa .....	31
José Alejandro Luna Ramos .....	31
María del Carmen Alanis Figueroa .....	35
Manuel González Oropeza .....	43
Constancio Carrasco Daza .....	47
Salvador O. Nava Gomar .....	55
Flavio Galván Rivera .....	57
María del Carmen Alanis Figueroa .....	60
Manuel González Oropeza .....	60

Voto particular	
Flavio Galván Rivera .....	61
Voto particular	
Alejandro Luna Ramos y Pedro Esteban Penagos López .....	83
Fuentes consultadas .....	87
Sentencia incluida en CD	
SUP-JDC-357/2014	

## Presentación

En continuidad con uno de los designios del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), el de divulgar las resoluciones de los medios de impugnación, en el particular se expone la discusión realizada en torno a la omisión de la LIX Legislatura del Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza de ejecutar las adecuaciones a la legislación electoral local a fin de implementar las candidaturas independientes en dicha entidad federativa para estar en aptitud de ejercer los derechos de votar por candidatos independientes y de ser votado como tales candidatos.

En ese contexto, el 9 de agosto de 2012 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto emitido por la Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política, misma que impactó, entre otras disposiciones constitucionales, la prevista en la fracción II del artículo 35, relativa a las candidaturas independientes.

En específico, se estableció en el artículo 3 transitorio que los congresos de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberían realizar las adecuaciones necesarias a su legislación secundaria sobre la implementación de las candidaturas independientes.

En ese caso, la magistrada y los magistrados integrantes de este Tribunal Electoral (TEPJF) abordaron el análisis del proyecto de sentencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano 357 de 2014, cuya litis se centró en definir si la omisión de la legislatura local de emitir regulación en materia de candidaturas independientes en el estado de Coahuila de Zaragoza transgrede los derechos político-electorales de votar por candidatos independientes y de ser votado como candidato independiente del actor.

En esa circunstancia, en la discusión para resolver dicha controversia, la magistrada María del Carmen Alanis Figueroa y los magistrados Flavio Galván Rivera, Pedro Esteban Penagos López, Alejandro Luna Ramos, Manuel González Oropeza, Salvador O. Nava Gomar y el ahora magistrado presidente Constancio Carrasco Daza aportaron diversos enfoques interpretativos en cuanto al alcance y cumplimiento del postulado que constriñe a los congresos de los estados a materializar en la normativa local el derecho humano a las candidaturas independientes y con ello establecer, con mayoría de votos, que el órgano constitucional de ese estado tenía la obligación de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales en la materia y dictar las normas y previsiones destinadas a hacer efectivas tales disposiciones.

En tales argumentaciones se vislumbra un debate nutrido con la finalidad de garantizar y respetar la posibilidad de votar y ser votado como candidato independiente a la luz de los tratados internacionales y de los derechos humanos, a pesar de que algunos magistrados no estuvieron de acuerdo con el sentido del proyecto, aspecto que otorga mayor relevancia a la argumentación realizada, por tanto, con la presente versión estenográfica se perciben los diferentes enfoques y puntos de vista de los magistrados integrantes de esta Sala Superior.

Finalmente, la importancia de los razonamientos expuestos por cada magistrado se concentra en la diversidad de pensamientos, percepciones, ideas y conceptos sobre el tema del cumplimiento de los congresos locales de legislar sobre las candidaturas independientes, y aunque no fue generalizada la solución del asunto, se ordenó al Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila que, dentro del plazo improrrogable de tres días, contados a partir de la fecha de la notificación de la sentencia, se escuchara al ciudadano actor, y, de reunir los requisitos constitucionales correspondientes, con fundamento en el artículo 19 de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, acordara la forma en que el citado ciudadano pudiera ejercer su derecho a participar como candidato independiente en el proceso electoral.

## **Descripción del caso que motivó el medio de impugnación**

- 1) El 9 de agosto de 2012 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto emitido por la Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política. La reforma en comento impactó, entre otras disposiciones constitucionales, la prevista en la fracción II del artículo 35, relativa a las candidaturas independientes. El decreto en cita estableció en sus artículos transitorios lo siguiente:

### ARTÍCULOS TRANSITORIOS

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

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

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

ARTÍCULO CUARTO. Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente decreto.

- 2) El 1 de noviembre de 2013 inició el proceso electoral 2013-2014 para renovar los integrantes del Congreso del Estado de Coahuila.
- 3) El 17 de diciembre de 2013 se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila de Zaragoza el decreto 361 del Congreso de dicha entidad federativa, mediante el cual se adicionaron dos párrafos a la fracción I del artículo 19 de la Constitución política estatal que regulan expresamente el derecho de los ciudadanos a solicitar el registro como candidatos a cargos de elección popular de manera independiente. En el artículo 2 transitorio del citado decreto se otorgó al Congreso del estado el deber de expedir la legislación secundaria necesaria para aplicar con certeza las candidaturas independientes.

- 4) Los hechos materia de análisis se circunscribieron en la omisión de la LIX Legislatura del Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza de realizar adecuaciones a la legislación electoral local a fin de implementar las candidaturas independientes en dicha entidad federativa en términos del artículo 3 transitorio del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 2012, por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### **Resumen del asunto**

El acto impugnado consiste en la omisión legislativa de la LIX Legislatura del Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza de realizar las adecuaciones necesarias en la normativa local a fin de implementar las candidaturas independientes en la referida entidad federativa, no obstante haber transcurrido el plazo de un año previsto en el artículo 3 transitorio del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación en agosto de 2012, con lo cual, a decir del actor, se vulneran sus derechos de votar y ser votado como candidato independiente en el proceso electoral que se estaba desarrollando en la mencionada entidad federativa para renovar el Congreso local.

La pretensión del actor consistió en que la autoridad responsable debió legislar en materia de candidaturas independientes para que el inconforme estuviera en la aptitud de ejercer sus derechos de votar por candidatos independientes y de ser votado como candidato independiente en el proceso electoral en el estado de Coahuila de Zaragoza.

La Sala Superior consideró que no le asistía la razón al promovente en virtud de que la autoridad responsable ya había realizado las adecuaciones pertinentes en la Constitución local para reconocer expresamente el derecho de los ciudadanos a solicitar el registro como candidatos a cargos de elección popular de manera independiente desde octubre de 2013 y las mismas se publicaron en el Periódico Oficial del Estado el 17 de diciembre del año referido. Sin embargo, se advirtió que el Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza no

expidió la legislación secundaria necesaria para regular con certeza las candidaturas independientes en la entidad a efecto de dar cumplimiento tanto a lo prescrito en el artículo 3 transitorio del aludido decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, en agosto de 2012, conforme a lo ordenado en el artículo 2 transitorio del decreto número 361 del Congreso local, por el que se reformó la Constitución local, provocando en consecuencia que el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila no pudiera reglamentar las disposiciones legales que permitieran el ejercicio de los derechos de los candidatos independientes.

En ese contexto, este Tribunal Electoral, al analizar la ley electoral local, determinó que el Consejo General del Instituto Electoral local era el órgano responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones y vigilar y fiscalizar a los partidos políticos, en su ámbito de competencia; además, puede promover, fomentar y preservar el ejercicio de los derechos político-electorales de los ciudadanos, así como garantizar la celebración libre, auténtica y periódica de las elecciones para renovar a los integrantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo, así como de los ayuntamientos del estado.

En consecuencia, la Sala Superior arribó a la conclusión de que en condiciones ordinarias correspondería al Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza emitir la legislación secundaria en la que se establezcan los requisitos, condiciones y términos para que los ciudadanos que reúnan los requisitos constitucionales y legales se encuentren en condiciones de ejercer con plenitud el derecho a votar y ser votados mediante candidaturas independientes. Sin embargo, en el caso no se actualiza una situación ordinaria que permita vincular a ese órgano legislativo a emitir la normativa de referencia, y por lo tanto ordenó al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila que en el plazo de tres días escuchara al ciudadano Luis Alberto Zavala Díaz y, de reunir los requisitos constitucionales correspondientes, con fundamento en el artículo 19 de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, acordara la forma en que el ciudadano pudiera ejercer su derecho a participar como candidato independiente en el proceso electoral respectivo.

## Cuenta del proyecto

**José Alfredo García Solís\***

Doy cuenta con el proyecto relativo al juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano 357/2014, promovido por Luis Alberto Zavala Díaz a fin de controvertir la omisión de la LIX Legislatura del Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza de realizar adecuaciones a la legislación electoral local a fin de implementar las candidaturas independientes en dicha entidad federativa, en términos del artículo 3 transitorio del decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución política federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 2012.

En el proyecto se considera que asiste la razón al actor cuando afirma que la LIX Legislatura omitió reglamentar las candidaturas independientes.

16

En concepto de la ponente, la omisión de emitir la ley secundaria respecto de un derecho reconocido en la Constitución federal no constituye una causa justificada para impedir su ejercicio y mucho menos para vulnerarlo, pues en este tipo de situaciones las autoridades se encuentran en aptitud de aplicar directamente la Constitución a efecto de salvaguardar y proteger ese derecho.

En mérito de lo anterior, y tomando en consideración lo avanzado del proceso electoral que se está desarrollando en el estado de Coahuila, en el proyecto se restituye al actor en el derecho violado y se propone ordenar al Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila que escuche al ciudadano actor y, de reunir los requisitos constitucionales correspondientes, acuerde la forma en que puede ejercer su derecho a participar como candidato independiente en el proceso electoral en curso.

Es la cuenta, magistrado presidente, magistrada, señores magistrados.

---

\* Secretario de estudio y cuenta del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.



## **Intervenciones de los magistrados en el Pleno de la Sala Superior**

**Flavio Galván Rivera**

Gracias, presidente.

[...]

Estoy en contra en los dos casos de que se ha dado cuenta. Para contextualizar mis puntos de vista, considero importante tener en cuenta las reformas constitucionales recientes; en primer lugar, la de 2007, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 13 de noviembre, relativa al artículo 116, fracción IV, inciso e.

Conforme al decreto correspondiente, se dispuso que, de conformidad con la fracción IV y con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las constituciones y leyes de los estados en materia electoral garanticen que:

- e) Los partidos políticos solo se constituyan por ciudadanos, sin intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa.

17

Asimismo, se dispuso que tengan reconocido el derecho exclusivo a solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular con excepción de lo dispuesto en el artículo 2, apartado A, fracciones III y VII, de esta Constitución.

Posteriormente, mediante decreto publicado en el mismo Diario Oficial el 9 de agosto de 2012 se reformó el artículo 35 de la Carta Magna, en su fracción II, para quedar con el texto siguiente:

Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

- II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera

independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación.

El texto del artículo 116, fracción IV, inciso e, reformado en 2007 quedó intocado, quedó con el mismo texto, a pesar de la reforma del 35, fracción II.

Sin embargo, mediante decreto publicado también oficialmente el 27 de diciembre de 2013 se llevó a cabo la reforma de este inciso e de la fracción IV del artículo 116, para quedar con el texto siguiente:

Las constituciones y leyes de los estados en materia electoral garantizarán que: inciso e) Los partidos políticos sólo se constituyan por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa. Asimismo, tengan reconocido el derecho a solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular con excepción de lo dispuesto en el artículo 2, apartado A, fracciones III y VII de esta Constitución.

18

Finalmente, el 10 de febrero de 2014 se publicó otro decreto reformador y, en virtud de esta reforma, el 116, fracción IV, inciso k, quedó con el siguiente texto:

De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las constituciones y leyes de los estados en materia electoral garantizarán que: Inciso k) Se regule el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, garantizando su derecho al financiamiento público y al acceso a la radio y la televisión en los términos establecidos en esta Constitución y en las leyes correspondientes.

A partir de estos decretos de reformas constitucionales, no coincido con los proyectos de sentencia que se someten a consideración del Pleno por las siguientes razones: en primer lugar, considero que las legislaturas locales tienen impedimento temporal para legislar en materia de candidaturas independientes.

He leído el texto del artículo 116, fracción IV, inciso k, de acuerdo con las reformas recientes publicadas el 10 de febrero de 2014.

Los partidos políticos se han de constituir con individuos, de manera personal, pero en cuanto a la candidatura independiente que los congresos de los estados, tanto en la Constitución como en las leyes de la materia deben regular el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de candidatos independientes.

En este mismo decreto, el artículo 2 transitorio establece que el Congreso de la Unión deberá expedir las normas previstas en el inciso a, de la fracción 21 y en la fracción 29-U del artículo 73 de esta Constitución a más tardar el 30 de abril de 2014.

Dichas normas establecerán al menos lo siguiente:

- 1) La Ley General que regule los partidos políticos nacionales y locales.
- 2) La Ley General que regule los procedimientos electorales.
- 3) La Ley General en Materia de Delitos Electorales.

19

Y el artículo 4 transitorio establece que las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen a los artículos 35, 41, 54, 55, 99, 105 fracción II, inciso f, 110 y 111, por lo que hace a la denominación del Instituto Nacional Electoral, y 116, fracción IV, de esta Constitución entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas a que se refiere el artículo 2 transitorio anterior sin perjuicio de lo previsto en el 5 transitorio siguiente.

Y en el párrafo último, párrafo tercero de este artículo 4 transitorio, se establece que las reformas a las que se refiere el primer párrafo del presente transitorio respecto de las entidades federativas que tengan procesos electorales en 2014 entrarán en vigor una vez que hayan concluido dichos procesos.

¿A qué me llevan estas disposiciones?

El artículo 116 de la Constitución en su fracción IV, inciso k, impone el deber a los congresos locales de legislar en materia de candidaturas independientes. Sin embargo, la vigencia de esta reforma está supeditada a que entren, primero, a que se expidan las tres leyes

generales señaladas en el artículo 2 transitorio, Ley General de Partidos Políticos, Ley General de Procedimientos Electorales y Ley General de Delitos Electorales.

En tanto no se expidan y entren en vigor estas leyes generales, no entra en vigor tampoco el 116, fracción IV. Esto implica que no pueden los congresos locales expedir las leyes relativas a candidaturas independientes. Esto en el primer supuesto.

En el segundo supuesto no entran en vigor estas disposiciones en las entidades que tengan procedimientos electorales en 2014, sino que entrarán en vigor hasta después de que hayan concluido esos procedimientos electorales. Luego entonces en el sistema normativo electoral a partir de esta reforma constitucional publicada el 10 de febrero existe una situación particular para los congresos locales, no obstante lo que ya había sido reformado en 2013 para hacer compatible el 116, fracción IV, con la reforma del artículo 35, fracción II, de acuerdo con el decreto de 2012.

Y tenían un año los congresos locales para legislar, pero todo este sistema constitucional se modificó con el decreto publicado el 10 de febrero.

Y ahora los congresos locales no pueden superar la omisión en que incurrieron a lo previsto en la reforma constitucional de 2012, por texto expreso de la Constitución, no obstante que este texto expreso está en los artículos transitorios 1, 2 y 4, vinculada la circunstancia a la expedición y entrada en vigor de las tres leyes generales que no ha expedido el Congreso de la Unión.

Para mí, esta es razón suficiente para considerar que no podemos obsequiar lo solicitado por los ciudadanos en sus demandas, no obstante que tienen razón en que incurrieron en omisión los respectivos congresos locales, porque esa omisión se constituyó al concluir el plazo de un año que les otorgó la reforma constitucional de 2012.

Hasta antes del 9 de febrero o incluso hasta el 9 de febrero de 2014 se podía ordenar al Congreso de cada entidad federativa o en su caso a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal que legislara en materia de candidaturas independientes.

Ahora no, porque la legislación de los estados de la República queda supeditada no solo a lo previsto en la Constitución, sino a lo que se pueda prever o lo que se deba prever en las leyes generales que no han sido expedidas y que debieron expedirse a más tardar el 30 de abril de este año.

Por otra parte, en el caso específico del estado de Coahuila no podría llegar a la conclusión a que se arriba en el proyecto que se somete a consideración de la Sala, porque el artículo 35, fracción II, de la Constitución reformada en 2012 hace una reserva de ley.

La fracción II ha establecido o establece que es derecho del ciudadano poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación.

Para mí, el poder revisor permanente de la Constitución, al reformar esta fracción II del artículo 35, hizo una reserva de ley, estableció o reconoció, por mejor decir, un derecho constitucional, un derecho fundamental, pero también determinó que la normativa correspondiente a requisitos, condiciones y términos debe estar en la legislación que ha de expedir el legislador ordinario. Y esta legislación no existe en el estado de Coahuila, razón por la cual no se puede ordenar al Instituto Electoral del estado que escuche a los ciudadanos actores o al ciudadano actor y que, en su caso, resuelva lo que en derecho considere pertinente.

Pero además tenemos que hacer una interpretación sistemática entre lo previsto en este artículo 35, fracción II, con lo dispuesto en el artículo 41, base tercera, en sus distintos apartados, y con lo previsto en el ya citado artículo 116, fracción IV, inciso k, todos de la Constitución federal.

En el artículo 41, base tercera, se establece que los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social. Los candidatos independientes tendrán derecho de acceso a prerrogativas para las campañas electorales en los términos que establezca la ley. Es decir, nuevamente la remi-

sión y la reserva de ley. Solo en la ley se pueden establecer las reglas, las normas relativas al acceso de los candidatos independientes, a las prerrogativas en materia de radio y televisión y demás medios de comunicación social.

En el apartado B de la misma base tercera del artículo 41 constitucional se establece en el inciso c que la distribución de los tiempos entre los partidos políticos, inclusive los de registro local y los candidatos independientes, se realizará de acuerdo con los criterios señalados en el apartado A de esta base y lo que determine la legislación aplicable. Nuevamente la remisión y reserva de ley.

El 116, que ya había leído en su fracción IV, inciso k.

Esto me lleva a la conclusión de que si no hay la legislación reglamentaria, las leyes que debe expedir el Congreso del estado, no se puede imponer al Instituto Electoral competente el deber que se propone en el proyecto que se somete a consideración de la Sala.

Otra razón es la imposibilidad jurídica de expedir reglamentos autónomos en materia de candidaturas independientes. Si estos preceptos constitucionales establecen la reserva de ley, sin ley no puede haber reglamentos de acuerdo con la regularidad normativa.

La ley debe ajustarse a la Constitución, los reglamentos se deben ajustar a la ley y a la Constitución.

Si los reglamentos han de reglamentar lo previsto en la ley, no podemos ordenar que se establezcan disposiciones particulares para un ciudadano, se denomine o no se denomine reglamento al acto de autoridad que determine qué hacer con la petición del ciudadano que pretenda participar como candidato independiente en un procedimiento electoral.

Es necesaria la ley aunque, como el Congreso del Estado de Zacatecas, en la realidad abdique de su facultad legislativa.

En solo tres artículos el Congreso del estado, en su LXI Legislatura, pretendió regular las candidaturas independientes y expidió los artículos 17, 18 y 19 de la Ley Electoral del estado.

Pero ya hubo una razón formal de cumplimiento que además se declaró constitucional. En mi opinión es inconstitucional la conducta del Congreso del estado y ello dio motivo a que el Instituto Electoral de

la entidad pudiera legislar expidiendo toda la normativa mediante reglamentos de estos tres artículos.

Por otra parte, imponer al Instituto Electoral del Estado de Coahuila el deber de acordar o expedir ordenamientos normativos de la candidatura independiente para mí es violatorio de su garantía de audiencia.

El Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Coahuila no fue señalado como autoridad responsable en este caso; para mí, si no se respeta su derecho a ser oído y vencido en juicio, a escuchar las razones que pueda tener como autoridad para cumplir las cargas que se le imponen, esto no es conforme a derecho.

Tendríamos que haber señalado, haber llamado a juicio al Instituto para que pudiera manifestar lo que a su naturaleza jurídica y a su ámbito de competencia corresponda.

Pero, además, imponerle al Instituto Electoral del Estado esta función para mí implica modificar la normativa legal y constitucional de la entidad, lo cual trae como consecuencia implícita una reforma para lo cual no se ha seguido el procedimiento previsto en la Constitución del estado, a pesar de lo dispuesto en el artículo 65 de la Constitución local en el sentido de que la derogación o reforma de las leyes se ha de hacer con los mismos requisitos y formalidades prescritas para su formación, lo cual es congruente con lo dispuesto en el artículo 72, párrafo primero, inciso f, de la Constitución federal.

Pero trae todavía una consecuencia quizá mayor, para mí, ordenar al Instituto Electoral de Coahuila que escuche al ciudadano o a los ciudadanos que se pudieran presentar, porque si solo fuera en este caso para el ciudadano actor, si bien estaríamos cumpliendo con la letra de la ley en el sentido de que las sentencias que se dicten en los juicios para la protección de derechos político-electorales del ciudadano deben ser restitutorias del derecho infringido, no podríamos limitar los efectos de la sentencia, dictada en este caso solo al ciudadano actor, ya que podríamos incurrir en la expedición de una norma inconstitucional por ser para una persona en específico para un caso concreto. Sería una norma *ad hoc*.

Debemos recordar que las sentencias, entre otros aspectos de naturaleza jurídica, son una norma jurídica individualizada para el caso

concreto. Sin embargo, aquí tendríamos que tomar en consideración que todos aquellos ciudadanos que se encontraran con el mismo interés jurídico al conocer la sentencia que se propone dictar tendrían exactamente el mismo derecho de pedir al Instituto Electoral que los escuche y resuelva lo que corresponda.

No podríamos hacer nugatorio su derecho similar al de los otros ciudadanos. Pero ¿qué pasa con una sentencia que ordene escuchar y resolver lo que en derecho consideren pertinente respecto del actor? Si el Instituto Electoral del Estado le contesta que de acuerdo con la legislación de la entidad no tiene normativa que aplicar, y por tanto rechaza la solicitud de registro, solo estaríamos difiriendo la resolución del fondo de la litis, porque evidentemente ante la negativa de la autoridad electoral del estado el ciudadano vendría una vez más a pedir que sea esta Sala Superior la que ordene al Instituto Electoral que le otorgue el registro como candidato independiente a alguna diputación en el estado.

¿Y qué hacer con esa reserva de ley que contiene el artículo 35, fracción II, de que los requisitos, condiciones y términos para que proceda el registro de candidaturas independientes deben estar determinados en la legislación aplicable? ¿Tendríamos que superar la omisión legislativa expidiendo la normativa aplicable a este caso para satisfacer el interés de un ciudadano?

Me cuesta trabajo llegar a una conclusión de esta naturaleza, más aún si tomamos en cuenta la tesis de jurisprudencia número 98/2006 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, CERTEZA EN MATERIA ELECTORAL. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO RELATIVO EN RELACIÓN CON LA MODIFICACIÓN A LAS LEYES QUE RIGEN EL PROCESO UNA VEZ QUE HA INICIADO.

Tenemos la disposición del artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Conforme a este precepto constitucional, el legislador, el Congreso de la Unión o los congresos locales tienen impedimento para legislar y modificar las reglas fundamentales del procedimiento electoral dentro de los 90 días previos al inicio del procedimiento correspondiente.



Recordemos que el párrafo penúltimo de la fracción II establece que las leyes electorales —federal y locales— deben promulgarse y publicarse por lo menos 90 días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

Esta prohibición, destinada a los órganos legislativos federal y locales, para mí, evidentemente aplica también a las autoridades electorales administrativas y constituye un valladar para el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Si los legisladores no pueden ejercer su facultad legislativa dentro de los 90 días previos al inicio del procedimiento electoral, si la normativa que expidan implica modificaciones sustanciales o fundamentales al régimen normativo aplicable, este mismo impedimento tienen las autoridades administrativas. No se pueden expedir normas que modifiquen de manera sustancial el procedimiento electoral dentro de ese plazo.

¿Cómo ordenar al Instituto Electoral del Estado que resuelva lo que en derecho considere pertinente sobre esta petición del actor para ser registrado como candidato independiente? Esto implica una modificación sustancial al régimen legal y constitucional vigente en el estado de Coahuila.

En el estado, el procedimiento electoral inició el 1 de noviembre de 2013. Las precampañas se pudieron llevar a cabo del 14 de febrero al 2 de marzo del 2014. El registro de candidatos deberá ser en el plazo que inicia el próximo lunes 19 y concluye el 22 inmediato, jueves, 22 de mayo de 2014. Las campañas electorales inician el 29 de mayo, para concluir el 2 de julio, y la jornada electoral será el 6 de julio de 2014.

Estamos en pleno desarrollo del procedimiento electoral local en el estado. No se puede modificar el sistema normativo electoral de la entidad. Es respetable, por supuesto, el derecho del actor, pero también es respetable el derecho de la colectividad, que tiene... que conoce un sistema electoral vigente, y que, de dictar la sentencia que se propone, sería modificado, sería alterado en lo que está previsto en la Constitución y en la ley ordinaria del estado.

Finalmente, una reflexión que no forma parte de lo que se resuelve o lo que se propone respecto de la litis planteada en los dos casos. Si hacemos un análisis cuidadoso del decreto de reformas publicado oficialmente el 10 de febrero de 2014 vamos a encontrar varios aspectos que inducen a la reflexión; entre otros, cómo supeditar la vigencia de una reforma constitucional a la expedición y vigencia de leyes generales reglamentarias del texto constitucional.

¿O por qué establecer cómo se establece en el artículo 116 de la Constitución esta limitante de someter las leyes de los estados a lo que se disponga en las leyes generales expedidas por el Congreso de la Unión?

Parece, yo estoy convencido de ello, que hace falta en los Estados Unidos Mexicanos la creación, la institución de un Tribunal Constitucional con facultades de revisión de las reformas constitucionales no solo para revisar el procedimiento legislativo de reforma constitucional, sino incluso para revisar el contenido de las reformas sustantivas y procedimentales que no forman parte de la normativa transitoria o incluso que forman parte de la normativa transitoria.

26

Porque una reforma constitucional puede ser diversa o incluso contraria al texto original de la Constitución, que habrá que analizar si esta reforma constitucional es congruente con los principios fundamentales del texto constitucional originalmente expedido.

Es evidente que uno es el poder constituyente y otro es el poder reformador de la Constitución, que uno es el texto original de la Constitución y otro es el texto de las reformas constitucionales.

Considero que es necesario en México un tribunal constitucional con facultades para revisar las reformas constitucionales y seguramente no solo con facultades correctivas, sino preventivas; que tenga incluso facultades de resolver consultas antes de reformar la Constitución.

Me parece que nos evitaría muchísimas complicaciones como las que ahora tenemos con estas incompatibilidades, o posibles incompatibilidades, para no entrar a otros temas, que tampoco es parte de la litis. El sistema federal asumido en la Constitución y el federalismo electoral, que solo dejo enunciado y anunciado.

Por estas razones, votaré en contra de los dos proyectos que se someten a consideración del Pleno.

Gracias, presidente.

### **Pedro Esteban Penagos López**

Son dos asuntos completamente interesantes y en gran parte similares.

Realmente diré algo que parece que no fuera armónico, porque estoy en favor de las consideraciones de ambos proyectos, esto en parte; pero no comparto, desde luego, el sentido de la resolución que se propone en el juicio ciudadano 357 de 2014.

Ahora, por lo que se refiere al juicio ciudadano 357/2014, debo decir que, aunque comparto sus consideraciones, puesto que, desde luego, se adecuan a las del proyecto que ya he mencionado, considero que si bien la falta de regulación normativa de ámbito estatal para que el promovente pueda ejercer su derecho constitucional a ser votado mediante las candidaturas independientes en el estado de Coahuila vulnera lo previsto en el referido artículo 35 transitorio, fracciones II y III, lo cierto es que, en este caso —no obstante que sea la autoridad obligada a hacer cumplir el derecho fundamental de ser votado en candidaturas independientes—, en este caso concreto existe la imposibilidad material de hacer efectivo el ejercicio de ese derecho fundamental del actor de postularse como candidato independiente so pena de trastocar el desarrollo del proceso electoral que se lleva a cabo en aquella entidad federativa en virtud de lo avanzado del proceso electoral local. Esto, si tomamos en cuenta que el periodo de precampañas ya transcurrió y que el registro de candidatos se debe realizar en el periodo comprendido del 19 al 22 del presente mes y año.

Es decir, dentro de tres días se inicia o dentro de cuatro días, como lo queramos ver, si tomamos en cuenta la fecha de emisión de la resolución o de la notificación; en tres días iniciará el periodo de registro de candidatos, y las precampañas ya pasaron.

Y para ese periodo de registro únicamente desde luego se contemplaron del 19 al 22 de mayo. Esto es del presente mes, 19 al 22 de mayo.

Cuatro días para este efecto. Y no existe regulación respecto de los requisitos que se deben de satisfacer para ser candidatos independientes.

Esto es importante, ¿por qué? Porque simple y sencillamente el Congreso del estado no cumplió en tiempo emitiendo la legislación secundaria correspondiente, y además el artículo 19 de la Constitución Política del Estado de Coahuila establece lo siguiente:

Las candidaturas independientes se sujetarán a los requisitos, condiciones y términos —condiciones y términos, requisitos— que determine esta Constitución. La legislación electoral del estado que no se emitió ni los acuerdos de las autoridades electorales. Los acuerdos de las autoridades electorales.

Comparto el criterio de que en los acuerdos de las autoridades electorales pueden establecerse los requisitos para hacer viable la candidatura independiente; los requisitos, las condiciones y los términos.

28

Pero si hoy resolvemos y el periodo de registro de candidatos se inicia dentro de tres o cuatro días, esto es, el 19 del presente mes, y vence el 22 del propio mes de mayo, ¿simplemente qué término tendrían las autoridades electorales, la autoridad electoral estatal, para emitir, como dice el artículo 19 de la Constitución, los acuerdos generales para ser viable el ejercicio del derecho de ser votado en las candidaturas independientes? Además, ¿qué término tendrían el candidato, el actor, el candidato independiente para reunir los requisitos que establezca el acuerdo de la autoridad electoral? Desde luego que hay requisitos que pueden desprenderse del artículo 19 de la Constitución local. Pero el problema es si la autoridad electoral todavía tiene que emitir un acuerdo para regular estos requisitos y condiciones o términos en que debe ejercerse la candidatura independiente y el candidato independiente debe de llenar esos requisitos, pues simple y sencillamente el 19, no el 19, sino el 22 del presente mes en que se vence el periodo de registro de estas candidaturas habrá transcurrido.

Yo creo que, aunque comparto, pues, en estos casos que el derecho fundamental de ser votado a través de las candidaturas independientes

debe hacerse valer, debemos procurar hacerlo valer, también lo es que en este caso debemos de reconocer que hay imposibilidad material para hacer cumplir, desde luego, o para ser vigente o para ser viable o para ejercer este derecho de ser votado en candidaturas independientes.

Simplemente tenemos cuatro días para que la autoridad pudiera emitir el acuerdo general, estableciendo los requisitos y condiciones y términos para el ejercicio del derecho, y en esos cuatro días también el actor, candidato independiente, que se trataría de un acuerdo general —lo dice el artículo 19 de la Constitución local—, y el actor tendría, en esos mismos cuatro días, que llenar los requisitos que en su caso se establezcan, además de los ya previstos en la propia Constitución local para hacer efectivo ese derecho.

Precisamente por ello no puede instrumentarse en este caso de manera razonable, desde mi punto de vista, y con el tiempo suficiente por la proximidad de la fecha del registro de candidaturas este ejercicio del derecho fundamental de ser votado en candidaturas independientes.

Por imposibilidad material votaría en contra de este asunto, pues dejaríamos en la incertidumbre las reglas y requerimientos legales y ante la imposibilidad material del candidato independiente de poder reunir unos requisitos que desconoce cuatro días antes del registro, y los desconoce ¿por qué?, porque la autoridad electoral no los emitió.

De manera que obligar al instituto electoral local a que regule en cuatro días el derecho constitucional del ejercicio a las candidaturas independientes sería, desde mi punto de vista, contrario al principio de certeza y de seguridad jurídica que debe de prevalecer en todo proceso electoral, y además sería materialmente imposible que los reúna el candidato independiente.

Para mí esto desde luego es fundamental que se tenga presente.

Comparto, como dije con anterioridad, las consideraciones del proyecto. Es hasta inarmónico, podríamos decir, compartir las consideraciones del proyecto pero no su sentido por imposibilidad material de poder hacer efectivo este derecho fundamental.

De manera que realmente para hacer efectivo este derecho se requirieran normas generales que regulen este derecho de candidaturas independientes. Incluso la norma constitucional local prevé, como mencioné con anterioridad, que el Instituto Electoral emita acuerdos de observancia general, no acuerdos para este único caso.

No puede, en consecuencia, o no se establece así en la Constitución, normar el ejercicio del derecho fundamental en relación con el ahora actor porque estaríamos en presencia de normas particulares que regirían para solamente un ciudadano, un individuo.

No es posible emitir, desde luego, para este caso leyes de observancia de un solo ciudadano o hacer o determinar que en el caso solamente es posible que el ahora actor pueda registrarse, pues es un derecho que todos los ciudadanos tienen y que deberían, de acuerdo con las obligaciones de las autoridades, Congreso local y autoridad electoral local, haber hecho efectivo en su momento.

Precisamente por ello, sin dejar de reconocer que las consideraciones se encuentran en su caso pues apegadas al ejercicio del derecho fundamental de ser votado en candidaturas independientes previstas en el artículo 35 de la Constitución y el tercero transitorio de la reforma que le dio origen, por imposibilidad material no comparto, pues, el proyecto relativo al juicio ciudadano 357/2014.

Gracias, magistrado presidente.

### **Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa**

Gracias, presidente. Entiendo que usted va a hacer uso de la voz, nada más quería hacerle una pregunta al magistrado Penagos, porque no me queda claro si usted estaría entonces por el desechamiento por irreparabilidad.

### **Magistrado Pedro Esteban Penagos López**

Sí.

## **Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa**

Sería por el desechamiento, muy bien.

Gracias, magistrado presidente.

## **José Alejandro Luna Ramos**

Si me permiten, señora y señores magistrados, yo quisiera señalar que en este asunto también me encuentro un poco en circunstancias también un tanto disímolas, como señaló el magistrado Pedro Esteban Penagos López, porque son dos asuntos que guardan cierto tipo de similitudes, únicamente para mí, en el aspecto de que se trata de candidaturas independientes, pero en el interior, cada uno de los asuntos son desde mi punto de vista totalmente diferentes, en tanto en la litis como en las constancias que en cada uno de ellos existe.

Por el otro lado, y no obstante que la litis es muy similar —en esta ocasión quiero señalarlo muy claramente—, lamento no compartir el proyecto de cuenta, porque a mi criterio en él se viola tanto el artículo 105 de nuestra Constitución, la cual establece que las leyes —federal y locales—, como ya lo expresé con antelación y también claramente quienes me precedieron en el uso de la palabra, las leyes federales y locales en materia electoral deberán promulgarse y publicarse, sin excepción, al menos yo no encontré ninguna excepción, por lo menos 90 días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse y durante el mismo no podrá modificarse ni, vaya, podrá llevarse a efecto ninguna modificación a las leyes legales fundamentales; ni pueden, según se dice, cambiarse las reglas del juego, porque esa es la garantía de certeza que nos otorga este precepto.

En el presente asunto se pretende que unos días antes de que termine el registro para renovar la integración del Congreso de Coahuila y a un mes y medio de que comience la jornada electoral se cambien las reglas de un proceso electoral ya iniciado a fin de implementar los requisitos, condiciones y términos necesarios para ejercer el derecho a la candidatura independiente.

Se ha señalado en muchas ocasiones que debemos de cuidar, y estoy de acuerdo, los derechos fundamentales que se establezcan en la Constitución y en los tratados internacionales.

Sin embargo, para ello debe haber términos, y es lógico que el ahora recurrente tuvo toda la oportunidad necesaria para venir a solicitar que se llevara a efecto, que se subsanara esta omisión.

El proceso inició el 1 de noviembre de 2013. El actor presentó su demanda ante el Congreso del estado el 11 de abril de 2014, ya iniciado el proceso electoral. Luego entonces, si además en la reforma constitucional se había dado el término de un año a las autoridades para emitir esta legislación secundaria, el actor tuvo toda la oportunidad del tiempo para venir a ejercer su derecho si realmente pretendía contender, pero antes de que se iniciara el proceso electoral, y no pues obligarnos a emitir una resolución. No me cabe la menor duda, eso sí, como también lo señaló el magistrado Pedro Esteban Penagos López, de que no se puede negar ni tapar el sol con un dedo y decir que el Congreso de Coahuila no incurrió en falta, claro que incurrió en falta. Sin embargo, también el actor incurrió en falta de oportunidad para venir a solicitar el derecho que le corresponde, porque él sabe, si es una gente que pretende competir, sabe que las reglas fundamentales de un proceso electoral no pueden ser objeto de modificación alguna 90 días antes de que se inicie el proceso electoral.

Estamos subsanando la omisión en que incurrió el Congreso, pero no podemos subsanar los términos que tenía el actor para venir a reclamar oportunamente esta situación, porque —como señalaron también quienes me precedieron en el uso de la palabra— no por defender los derechos fundamentales de una persona vamos a abandonar los derechos fundamentales de toda una ciudadanía que ya tiene en este momento las reglas en que va a llevarse la contienda electoral a la que va a someterse su estado y todos los que contendieron o lo están haciendo ya iniciaron sus precampañas; el periodo de precampañas se inició según el calendario.

Las precampañas iniciaron el 14 de febrero del presente año. Entonces, inclusive decir ahora al actor que puede competir es romper el principio de certeza para el propio recurrente, ya no tuvo tiempo de



hacer una precampaña, ya no tuvo tiempo de organizarse, de buscar si puede o no reunir los requisitos. Claro, hemos señalado que cuando no haya una competencia interna no es necesario hacer una precampaña, tal vez él no tendría necesidad o a lo mejor sí, no sabemos cuáles son las condiciones, si hay más de un candidato, qué van a poner, que un candidato independiente, no sé qué normas se vayan a establecer.

Entonces, yo creo que hasta en eso, lejos de hacerle un beneficio, le estamos constituyendo un grave perjuicio y no podemos también tolerar que al cuarto para las 12, porque ya el registro de candidatos se inicia del 19 al 22 de mayo. ¿A esa hora va a poder reunir y satisfacer todos los requisitos que se le impongan? Perdónenme, yo creo que no, y si aumentamos el término, si le damos mayor término para reunir estos requisitos, ¿qué estamos haciendo? Automáticamente estamos rompiendo las reglas ya establecidas en el proceso electoral, estamos modificando el proceso electoral, y eso no puede hacerse porque se rompe el principio de certeza jurídica y se rompe además lo establecido en el artículo 105 de nuestra Carta Magna.

Perdón, pero también se pretende que el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila emita las reglas secundarias, cuando para esto el único facultado es el Congreso del estado, por lo que le estamos otorgando automáticamente facultades a una autoridad claramente incompetente, y aunque estos cambios se realicen, sería un derecho nugatorio en el derecho de la práctica, dado el corto tiempo, como ya lo señaló el magistrado Pedro Esteban Penagos, para reunir los requisitos en virtud de los tiempos electorales que ya señalé.

Es claro, insisto, que la omisión que aduce el actor al pretender hacer valer sus derechos político-electorales a votar y a ser votado como candidato independiente mantiene al actor en estado de indefensión, pues no conoce las reglas particulares con las cuales se va a conducir el proceso electoral.

Reconozco nuevamente que el Congreso del estado incurrió en falta, pero, vamos, con una resolución de esta naturaleza, modificar a todo un sistema electoral ya previamente establecido, y cuando ya estamos a punto de que se venza el término para registrar las candidaturas se hace mención que el Constituyente permanente, al consti-

tucionalizar la figura de las candidaturas independientes, legisló que las legislaturas locales deberían regular los requisitos, condiciones y términos con los cuales se desarrollarían dichas candidaturas en cada entidad federativa en un plazo no mayor de un año, ya lo había señalado, a partir de la entrada en vigor del decreto respectivo.

Sobra decir de nuevo que dicho plazo era obligatorio y es obligatorio para todas las legislaturas locales de la República, y que la mayoría incurrió en falta en este aspecto, cuestión que, vuelvo a insistir, consiste en que se pretende realizar modificaciones legales y sustanciales fuera del plazo legal que ya estableció el artículo 105 constitucional y, con ello, se rompe de modo automático la certeza en que debe estar imbuido todo proceso electoral.

Además, si un elemento de adecuación normativa que debía realizarse se refiere a la participación abierta y directa de los ciudadanos como candidatos independientes, es de suma importancia que tales reglas se encuentren, como ya lo dije, con la mayor antelación posible para permitir decidir libremente la participación y no, como se pretende, que se emitan reglas *ad hoc* en pleno proceso electoral. No puede ser.

Las reglas en todo proceso deben ser universales, no deben ser para determinado individuo; de no ser así, estaríamos rompiendo lo dispuesto en el artículo 13 constitucional.

De igual manera se pretende modificar las fechas de registro de candidatos y perpetuar los tiempos de radio y televisión, y que el Instituto Nacional Electoral lleve a cabo las acciones necesarias con que se busca modificar reglas previamente establecidas, lo que indudablemente afecta el proceso y la certeza y seguridad jurídicas del proceso electoral ya iniciado e incluso en su fase final.

Estimados colegas, perdón, lamento no compartir el proyecto, como lo dije, pero es mi convicción que el camino correcto para subsanar las omisiones en las que incurrieron los congresos estatales para legislar candidaturas independientes es el contenido en el proyecto 247 de 2014 y que he dicho, he señalado que votaré por el mismo, porque para mí ese es el camino, esa es la ruta, esa es la vía, esa es la vía constitucional.

Ello es así porque, como vuelvo a insistir, los ciudadanos que pretenden ser candidatos independientes deben estar protegidos también

por el principio de certeza y seguridad jurídicas que todo comicio electoral debe cumplir para considerarse democrático.

En cambio, en el caso que se somete a nuestra consideración no existe la situación, o no la encuentro yo, al menos. Perdón, no quiero decir que realmente no existe, yo no la encuentro.

Se pretende que en una fase avanzada del proceso electoral se modifique la sustancia de las reglas previamente fincadas, con las cuales se han regido y competido hasta el momento todos y a las cuales se han sometido todos los contendientes. Esto en forma alguna abona a la certeza y seguridad jurídica del proceso comicial que se desarrolla.

Además, por el corto espacio, vuelvo a insistir, del tiempo para que finalice el registro se corre el riesgo de hacer nugatorio el derecho de los ciudadanos y aun que se emitan reglas correspondientes.

Por tanto, reitero mi posición en el sentido de que dado que ya se inició el proceso electoral, el cual desde mi punto de vista ya está en la fase final, es claro que se pretenden emitir reglas que modifican sustancialmente este régimen comicial, lo que, reitero, es contrario a los plazos establecidos en el artículo 105 constitucional y a la certeza jurídica.

Por ello, lamento no coincidir con el proyecto.

Muchas gracias.

### **María del Carmen Alanis Figueroa**

Me cuesta mucho trabajo estar en un debate en un tribunal constitucional en el que creo que todos los que han hecho uso de la voz reconocen la existencia del derecho humano en nuestra Constitución, reconocen la omisión legislativa y no discutamos o no se ponga sobre la mesa cómo un tribunal constitucional tiene que materializar ese derecho humano, que es lo que tenemos que hacer.

El derecho humano está reconocido en nuestra Constitución. Estamos obligados por los tratados internacionales a que en los supuestos en que no esté garantizado el pleno ejercicio de los derechos humanos

previstos en las normas internas de los estados, en este caso la Constitución, las normas de los estados parte, se tienen que adoptar todas las medidas y no solo de carácter legislativo, sino de distinta naturaleza, todas las medidas necesarias para precisamente hacer efectivo el ejercicio de ese derecho.

Y no escuché, con todo respeto, de ninguno de los magistrados que votarán en contra de la propuesta de sentencia, que someto a su consideración, el cómo hacer efectivo ese derecho, sino todo lo contrario.

¿Cuál es la diferencia entre el proyecto del magistrado Nava y el mío? Los dos proyectos tratan omisiones legislativas o sobre ciudadanos para hacer valer la afectación a sus derechos humanos por omisión legislativa, incumpliendo lo ordenado por la Constitución general y por la Constitución local, en ambos casos, Nuevo León y Coahuila, de acuerdo con lo que ordena la Constitución y los tiempos para reglamentar las candidaturas independientes en dichas entidades federativas, y la diferencia entre un caso y el otro es que en el estado de Coahuila ya inició el proceso electoral en el mes de noviembre pasado y en el caso de Nuevo León inicia el proceso electoral federal a finales de este año. No digo el mes exacto porque también eso es motivo de posible reforma que se discute en la Cámara de Senadores en este momento, pero iniciará a finales de este año y la elección se llevará a cabo el próximo año.

Otra diferencia importante entre el asunto de mi ponencia y la del magistrado Nava es que el artículo cuarto transitorio de la reforma constitucional publicada el 10 de febrero de este año establece de manera expresa, en el último párrafo, que las reformas a que se refiere el primer párrafo del presente transitorio respecto de entidades federativas que tengan procesos electorales en 2014, entrarán en vigor una vez concluidos dichos procesos; es decir, la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial del 10 de febrero y las reglas previstas en esta reforma, a las cuales hacía referencia muy puntual el magistrado Galván en distintas materias, concretamente en el 41 también de la Constitución, pues no aplican para el proceso electoral de Coahuila, cuya jornada electoral, de acuerdo con su Constitución y a la legislación, se llevará a cabo el próximo mes de julio. Luego entonces, el

marco normativo que rige la elección y el proceso electoral de Coahuila en este momento es el marco normativo vigente constitucional y legal de noviembre del año pasado, publicado en diciembre, por lo que hace a la reforma constitucional, al artículo 19, y concretamente por lo que hace a las candidaturas independientes.

Entonces, la diferencia entre los dos asuntos que se someten a su consideración es que en un caso ya inició el proceso electoral. Efectivamente no comparto lo que dice el magistrado Luna de que estamos en la etapa final del proceso electoral porque todavía no empieza el registro de candidaturas —con todo respeto, creo que ni a la mitad del proceso electoral llegamos—, pero efectivamente está en curso el proceso electoral y se establece en la propia legislación el inicio o el plazo para el registro de las candidaturas a partir del próximo lunes 19 y hasta el 22, por lo que hace a candidaturas de partidos políticos.

Yo preguntaría: en cualquier sentencia que resuelva este Tribunal Electoral que restituya el derecho de un ciudadano o de un partido político y que tenga que ver con la organización del proceso electoral y se pudiera afectar la calendarización de dicho proceso con la sentencia restitutoria del derecho que se pruebe violado, ¿no podríamos hacerlo porque ya está en curso, porque ya está avanzado el proceso electoral?

Recuerdo muchísimas sentencias en la que inclusive hemos ordenado a la autoridad administrativa electoral hacer los ajustes necesarios para restituir el derecho fundamental violado a cualquiera de los actores que intervienen en el proceso electoral. Y me concreto ahora: por supuesto votaré en favor del proyecto del magistrado Nava, pues está más que bien estructurado, y es razonable, claro, argumentativo y restitutorio de derechos.

Me concentro en el asunto que someto a su digna consideración, el juicio ciudadano 357, que manifestaron los magistrados Galván, Penagos y el presidente que votarán en contra.

Mi convicción es que el ejercicio de derechos previstos en la Constitución, en este caso el de votar y el de ser votado, como ya señalé, no puede condicionarse ni restringirse por la omisión del legislador incumpliendo con el mandato de la Constitución general y de la Constitución local.

No pueden hacerse nugatorios los derechos, el ejercicio pleno de los derechos, por la omisión de los órganos legislativos o de otras autoridades que precisamente como consecuencia eviten u obstaculicen el ejercicio pleno de los derechos; además, de regreso a lo que está en el proyecto y la argumentación que también dan los señores magistrados que me antecedieron en el uso de la voz, incumpliendo con un plazo que la propia Constitución les establece a los congresos de los estados para legislar en esta materia, e inclusive en el caso de Coahuila, también su propia Constitución local.

En este sentido, el cumplimiento de tal obligación no queda al arbitrio, a la discrecionalidad o a la voluntad del legislador.

Nosotros, como garantes de la constitucionalidad de actos y resoluciones electorales, y también como depositarios de la obligación constitucional de tutelar el pleno ejercicio de los derechos político-electorales del ciudadano, estamos obligados a promover, a respetar, a exigir el respeto, a proteger, a garantizar el cumplimiento y el ejercicio de los derechos humanos, y esto a la luz también por supuesto, del artículo 1 constitucional. Esto también es congruente y se señala en el proyecto que someto a su consideración, y cumple con lo previsto en los artículos 2, párrafo segundo, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el 2, párrafo primero, y 29, párrafo primero, inciso d, y 30, todos estos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Y para la aplicación y cumplimiento de estos tratados de los cuales México es parte, como ya lo señalaba, estamos obligados a adoptar todas las medidas necesarias para hacer efectivos estos derechos.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la opinión consultiva 14 de 94, y también la Suprema Corte de Justicia de la Nación han sustentado criterios en el sentido de que cuando se reconoce expresamente en la Constitución un derecho, su observancia no puede considerarse postergada o sujeta a la condición suspensiva del legislador ordinario.

Estamos obligados a tomar las medidas necesarias para, inclusive, en caso de omisión legislativa, no incurrir en una violación por impedimento del ejercicio pleno de los derechos humanos.

Inclusive este Tribunal Electoral, esta Sala Superior, ya tiene varios precedentes muy interesantes, en donde hemos vinculado a las autoridades electorales locales, sin previsión reglamentaria, sino a partir de la consideración o inclusión o reconocimiento del derecho político de los ciudadanos, por ejemplo, a la instrumentación de procedimientos sumarios preventivos, al reglamentar derecho de petición directo de la constitución a la ley, derecho de réplica, que fue de hecho materia de un asunto discutido ampliamente en esta sesión pública.

Ya se ha reiterado el marco normativo vigente a partir de la reforma constitucional al artículo 35, publicada en el Diario Oficial el 9 de agosto de 2012 y que entró en vigor el 10 de agosto, el año que se les da a las legislaturas locales para la reglamentación, la reforma al artículo 116 constitucional, que por cierto fue una omisión del Constituyente, reconocida por varios integrantes de la entonces Cámara de Senadores, integrantes de la anterior Cámara de Senadores, en el sentido de que —no quisiera decirlo tan coloquialmente, pero así lo dijeron— se les olvidó reformar el 116 constitucional, cuando ya habían reformado el 35; se aprobó después en el Senado, se mandó a la Cámara de Diputados, pero concluyó el periodo de sesiones, en fin.

Entonces, esto se corrige y en 2013 se reforma el 116 constitucional precisamente para vincular, ordenar a los congresos de los estados también a regular o reglamentar la materia de candidaturas independientes.

En el estado de Coahuila se reforma en octubre, y se publica en diciembre de 2013 la reforma constitucional al artículo 19 constitucional, que precisamente reconoce en cumplimiento con lo ordenado por la Constitución general el derecho de los ciudadanos, derecho activo y pasivo y político-electoral, para participar como candidatos independientes o votar por candidatos independientes.

En condiciones ordinarias, como lo establece el proyecto del magistrado Nava, que no son condiciones ordinarias, hay una omisión legislativa, una inconstitucionalidad por omisión.

Pero no ha iniciado el proceso electoral y no aplica la excepcionalidad prevista en el 4 transitorio de la reforma constitucional de febrero de este año. Lo precedente —y en eso creo que todos coincidimos, por supuesto que coincido con lo que dice el presidente Luna

Ramos—, la vía lógica, natural, ordenada, primero hubiera sido que cumplieran en tiempo y forma los congresos locales, con lo que el término que otorgó o al que obligó, lo sujetó, perdón, la Constitución de un año para legislar. Entonces eso sería la principal, pero ante el incumplimiento lo procedente sería ordenar al Congreso del estado para que de inmediato, como lo hace el proyecto del magistrado Nava, proceda a la reglamentación, a emitir las leyes correspondientes para reglamentar el derecho de participación en la modalidad de candidaturas independientes. Pero estamos precisamente en una situación de excepción.

Si nosotros ordenáramos al Congreso del Estado de Coahuila y le diéramos horas, días, para que emitiera la legislación —creo que el magistrado Carrasco hará referencia ya a una legislación pasada en el estado de Coahuila— estaríamos todavía en una situación de llevar más tiempo y que avanzara más todavía el proceso electoral en el estado de Coahuila.

Esta situación de excepción, precisamente, es lo que nos exige a nosotros, como tribunal constitucional, que tomemos las medidas prontas, eficaces, expeditas, necesarias para que en el caso particular se pueda conocer por parte de la autoridad administrativa electoral, que sí tiene facultades para reglamentar, como bien lo señaló el magistrado Penagos, requisitos, condiciones, etcétera, de acuerdo con el artículo 19 de la Constitución local sobre candidaturas independientes.

No estamos inventando las facultades y las atribuciones de la autoridad administrativa electoral.

En el proyecto que someto a su consideración, está el fundamento constitucional y legal que faculta a la autoridad administrativa electoral a reglamentar en esta materia, e inclusive sé que el magistrado Carrasco va a ser muy insistente en este tema.

El artículo 19 de la Constitución del Estado de Coahuila precisamente establece que en todo caso serán aplicables las reglas para los partidos políticos que establece la ley para los partidos políticos a las candidaturas independientes. Es decir, la Constitución establece un mínimo al que debe sujetarse la autoridad administrativa electoral en cuanto a las reglas para la participación de candidaturas independientes.



En las sentencias que dicta esta Sala Superior en los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano cuando se acredita alguna violación a estos derechos, como derechos humanos, precisamente tenemos que el efecto que deben tener las sentencias de esta Sala es restituir al promovente en el uso y goce del derecho que consideremos que haya sido violado.

Los tres magistrados que hicieron uso de la voz, los tres aceptan esta violación, pero entonces estaríamos dejando la puerta abierta a que los congresos que decidan no reglamentar o emitir las leyes reglamentarias correspondientes para materializar y efectivizar el ejercicio pleno de los derechos humanos, cuando no lo hayan iniciado el proceso electoral, ¿entonces ya no podemos restituir el derecho humano violado a los ciudadanos porque ya pasaron cinco meses, porque podría esto modificar la calendarización de los procesos electorales?

Precisamente la autoridad administrativa electoral es la obligada a tomar las medidas necesarias razonables y correspondientes para materializar el ejercicio pleno de ese derecho, de acuerdo con todo el andamiaje constitucional, legal y los reglamentos propios que emita la autoridad administrativa para asegurar la participación, pero armónicamente con todas las reglas y los tiempos y procedimientos de la elección.

Me llamaba mucho la atención, magistrado, lo que señalaba el magistrado Penagos; entiendo y con todo respeto que eran casos hipotéticos, pero el magistrado Penagos ya aquí estaba emitiendo un reglamento, unos lineamientos, entonces ya no les va a dar tiempo con los cinco días que tienen a partir del lunes y luego el porcentaje de las firmas, etcétera. Con todo respeto, magistrado, y usted además lo aclaró así, casos hipotéticos, pero eso es lo que tendría justo que hacer la autoridad electoral.

Pero además en el caso, en el proyecto que estoy sometiendo a su consideración y reconozco que estoy atendiendo a las preocupaciones que los siete magistrados compartimos en la discusión previa de este proyecto, estamos vinculando a la autoridad administrativa electoral precisamente a que escuche al ciudadano actor en este juicio y que de reunir los requisitos constitucionales correspondientes, y subrayo: con fundamento en el artículo 19 de la Constitución Política del Estado

de Coahuila, acuerden la forma en que en su caso el ciudadano actor en este juicio pueda ejercer su derecho a participar como candidato independiente en el proceso electoral e informar a esta autoridad jurisdiccional.

Señalaba el magistrado Galván, bueno, pero qué pasa si concurren otros ciudadanos. Bueno, pues bienvenidos, ya la autoridad administrativa electoral tendrá que resolver en congruencia con lo que acuerde en cumplimiento, de aprobarse a esta ejecutoria. Lo que sí no podemos hacer es emitir una sentencia con efectos generales para todos los ciudadanos del estado de Coahuila; estamos siendo cuidadosos en este sentido.

Y concluyo mi intervención.

Habría muchas cosas más que decir, señores magistrados, pero llevamos ocho horas y 16 minutos ininterrumpidos sesionando este día en la Sala Superior del Tribunal Electoral, que para eso estamos y qué bueno, estamos resolviendo asuntos muy importantes, pero entiendo que faltan, están pendientes todavía algunas intervenciones.

42

Solo quiero referirme al 105 constitucional. El derecho está previsto, nosotros no estaríamos cambiando reglas. El que está afectando el principio de certeza en el proceso electoral de Coahuila es el Congreso por la omisión, y nosotros, al revés, con este proyecto estaríamos dotando de certeza al proceso electoral de Coahuila en cuanto al derecho humano reconocido en el artículo 35 constitucional de participar como candidatos independientes o votar por candidatos independientes; el 116 constitucional y el 19 de la Constitución del estado. No estamos modificando nosotros normas, estamos efectivizando, estaríamos efectivizando por medio de la medida administrativa correspondiente que deba tomar la autoridad electoral de la entidad para hacer posible el ejercicio pleno de los derechos políticos del ciudadano actor en este juicio, de proceder el registro de la candidatura, si fuera el caso, si se reúnen los supuestos, etcétera.

Luego entonces yo no podría compartir un proyecto ya sea que desechara por irreparabilidad del ejercicio de un derecho humano o un proyecto en el que digamos sí se viola el derecho humano o hay una inconstitucionalidad por omisión del Legislativo que afecta o no

permite el ejercicio pleno de un derecho humano, pero como ya empezó el proceso electoral, pues este Tribunal constitucional no puede efectivizar el ejercicio de ese derecho, ni tomar alguna medida u ordenar alguna medida de la autoridad administrativa electoral.

Gracias, presidente.

## **Manuel González Oropeza**

Perdón, sí voy a ser muy breve, magistrado. Discúlpeme.

Lo que pasa es que ahora yo lo quisiera enfocar, yo estoy totalmente de acuerdo con los dos proyectos, evidentemente. Yo lo quisiera enfocar desde otro punto de vista, no desde el derecho fundamental a ser candidato independiente, que sí lo es, evidentemente, sobre todo, a partir de la reforma, sino desde las jerarquías de las normas. Esta es una norma constitucional.

¿Cuándo se ha visto que una norma constitucional no entre en vigor por la omisión de un Poder constituido? ¿La ley entonces está por encima de la Constitución? ¿La falta de ley incluso puede evitar la aplicación de la disposición constitucional?

El 133 establece que la Constitución es la Ley Suprema y las leyes lo serán siempre que estén de acuerdo con la Constitución. La falta de leyes está en contra de la Constitución cuando la Constitución misma lo manda al legislador.

Entonces realmente aquí, además de la violación a los derechos fundamentales, se está violando la Constitución si no atendemos la petición de esta persona para ser candidato independiente ya una vez a punto de iniciarse — no de concluir — el proceso electoral.

Déjenme decirles algo que me parece irrefutable, porque es constitucional y es histórico.

¿La organización de las elecciones federales corresponde exclusivamente al legislador?:

Artículo 41, fracción V: La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza mediante un organismo público autónomo

denominado Instituto Nacional Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonios propios.

El Instituto Nacional Electoral será la autoridad en la materia, no el legislador, el Instituto.

Y lo dice la Constitución diciendo que ellos, el Congreso, las legislaturas, regularán las candidaturas independientes.

Pero esta situación no es absolutamente inédita, sino absolutamente histórica, reiterada. Ya hemos pasado por esto durante toda nuestra historia constitucional.

Veamos algunos artículos y ejemplos de la Constitución que no han sido reglamentados y que sin embargo se aplican.

Fíjense, no hay ley reglamentaria y sin embargo se aplica por la autoridad encomendada a aplicarla:

Ratificación de nombramientos del artículo 76 para la facultad exclusiva del Senado. [...] Fracción II: Ratificar los nombramientos que el presidente haga del procurador, embajadores, cónsules generales, empleados, [etcétera]

44

Esto ya está reglamentado, pero está reglamentado recientemente. Durante todo el siglo XIX y principios del XX no fue reglamentado y todos los embajadores del país, los empleados superiores de Hacienda del país, los miembros del ejército y la armada no hubiéramos tenido generales, almirantes, porque no había ley reglamentaria.

¿Y cómo podía entonces el Senado, sin ley reglamentaria, ratificar los nombramientos?

Esto se lo explicó (en 1877) Matías Romero, secretario de Hacienda, al Senado cuando el Senado le pidió que sometiera a ratificación los nombramientos de los empleados superiores de Hacienda. Y Matías Romero, como secretario de Hacienda, expresó: “No, no lo puedo hacer porque falta la ley reglamentaria”.

Por supuesto, Matías Romero tuvo que retirar esas palabras y mandar a toda la plantilla de la Secretaría de Hacienda para ser ratificada. ¿Por qué? Porque la Constitución prevalece sobre la ley o su carencia, su omisión.

Esto es nada más un remanso a las ocho horas que hemos estado hablando ininterrumpidamente.

Artículo 105 constitucional. Ese artículo que se supone violado. El artículo 105 estableció la controversia constitucional desde 1917. ¿Cuándo se reglamentó un procedimiento constitucional? No se reglamentó, y ahí está el caso de Oaxaca, de la Federación contra Oaxaca en 1932, importantísimo. La Suprema Corte dijo: “No puedo sustanciar la controversia, porque esto no está reglamentado”. No, ¿por qué? Porque la Constitución le otorga a la Suprema Corte esta facultad.

Entonces evidentemente las controversias constitucionales fueron sustanciadas, sin ley reglamentaria hasta recientemente.

Responsabilidad política, artículo 108. Los gobernadores son objeto de responsabilidad política, según el artículo 108. Pero dice el propio artículo 108 que las constituciones de los estados lo reglamentarán o regularán los casos de responsabilidad política.

Y la primera ley de responsabilidad política no se expide sino hasta 1870. ¿Qué pasó de 1857 a 1870, que no había ley de responsabilidad política? ¿No hubo responsabilidad política? Claro que hubo responsabilidad política, por supuesto que hubo responsabilidad política, y desde antes, desde 1826, recuerdo que el primer gobernador de Tabasco fue removido del cargo por juicio político sin ley reglamentaria. ¿Por qué? Porque la Constitución permite o exige la sustanciación de la responsabilidad política.

Y dice el 108: “Las constituciones de los estados precisarán los términos de esta responsabilidad para los gobernadores”. No sé si es prácticamente la mitad de los estados, cuyas constituciones no tienen regulación ni disposiciones relacionadas con la responsabilidad del gobernador. No existe responsabilidad política para los gobernadores en esos estados. Dudo mucho que alguien sustente esa conclusión.

Artículo 131 de la Constitución: “Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten”. En materia fiscal, el principio de legalidad es un principio general. Las leyes, los impuestos deben establecerse en todos sus elementos mediante leyes. Pero en el párrafo segundo, el 131 establece que el Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar,

disminuir o suprimir las cuotas de tarifas, parte de los elementos del impuesto.

Un acto del Ejecutivo puede legislar en materia fiscal en materia de comercio exterior: no necesita ley.

El artículo 134, nuestro artículo 134 que tanto discutimos en sesiones en casos anteriores, en su último párrafo dice: “Las leyes en su respectivos ámbitos de aplicación garantizarán estricto cumplimiento en lo previsto en los dos párrafos anteriores”. ¿Dónde están esas leyes? El propio magistrado Galván dijo que no se había expedido la ley reglamentaria del 134.

La facultad para declarar la desaparición de poderes en un estado. Desde la reforma de 1874 se estableció como una facultad exclusiva del Senado. Se ejerció por el Senado en 79 ocasiones. ¿Había ley reglamentaria? No había ley reglamentaria, la ley reglamentaria vino hasta 1975.

Y la propia Constitución establece que una ley reglamentará el ejercicio de esa facultad, y sin ley se estableció y se ejerció la facultad de desaparición de poderes, que por supuesto es de grave consecuencia. Imagínense ustedes la desaparición de los poderes de un estado, el orden constitucional interno en el estado, y sin ley reglamentaria el Senado lo ejerció.

La solución de conflictos políticos sin ley reglamentaria se ejerció repetidas ocasiones por parte del Senado de la República.

Y para acabar pronto, el juicio de amparo. El juicio de amparo se otorgó por los jueces federales sin ley reglamentaria y por eso estamos orgullosos de la primera sentencia de 1849 en el amparo de Manuel Verástegui, que se otorgó por un juez de distrito en San Luis Potosí sin ley reglamentaria.

Díganme ustedes si estos ejemplos históricos, que son irrefutables, pueden basar la conclusión de que como no hay ley no se puede aplicar la Constitución.

Gracias.

## Constancio Carrasco Daza

Hablando de derechos humanos, presidente, el artículo 22 de la Constitución federal prohíbe las penas inusitadas.

Yo me quiero disculpar con la audiencia, sobre todo la que se encuentra presente, porque estamos próximos a imponerles una pena inusitada. Estas son las que todos sabemos que no son usuales en el orden jurídico, y si bien nosotros nos tardamos un buen tiempo en las sesiones hoy, creo que sí tienen mucho de inusitadas.

Permítanme poner mis puntos de vista, presidente, con algunas referencias que me parecen esenciales.

Zagrebelsky escribe sobre la función de los tribunales constitucionales: “Su función no es la de introducir nuevas dificultades en el sistema político constitucional, sino allanar las existentes. La justicia constitucional debe facilitar, no obstaculizar”.

Y créanme que no me parece una cita o una expresión sin un contenido de frente al caso concreto, me parece que la función que nosotros hoy tenemos como jueces constitucionales es facilitar la vigencia de los derechos fundamentales reconocidos en el orden tanto constitucional como en el convencional, como en el propio orden constitucional del estado de Coahuila, y eso es lo que nosotros estamos discutiendo hoy. Este es el contexto en el que ubico el debate.

El 9 de agosto del lejano 2012, el poder reformador de la Constitución federal renovó integralmente el sistema de participación democrática en nuestro país. En ese redimensionamiento de los cauces del ejercicio democrático fue particularmente significativo el reconocimiento de las candidaturas independientes como vías de participación política. Eso está claro hoy en nuestro orden constitucional, esto no está a debate en el orden constitucional. Tenemos el reconocimiento, por fortuna, de las candidaturas independientes como derecho humano de participación política.

La reforma constitucional traza actualmente un contexto normativo y fáctico distinto al imperante en agosto de 2012. Impuso a las legislaturas estatales ingresar en su legislación el reconocimiento del derecho a las candidaturas independientes: ahí está el imperativo

constitucional. El estado de Coahuila, hay que decirlo, su poder reformador dio muestras de vocación para cumplimentar el principio reconocido en la Constitución federal. Eso hizo el estado de Coahuila, pues así se lee el reconocimiento en el artículo 19 del orden superior estatal cuando reconoce esta clase de candidaturas y establece de manera puntual que se sujetarán a los requisitos, condiciones y términos que determinen la propia Constitución, la legislación electoral del estado y los acuerdos de las autoridades electorales locales.

El artículo 2 transitorio de esa reforma constitucional en el estado de Coahuila, consonante con la reforma constitucional al artículo 35 de la federal, determinó que el Congreso del Estado Independiente, Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza estaba impuesto a expedir la legislación secundaria que resultara necesaria para aplicar con certeza las candidaturas independientes en el marco de los procesos electorales.

Encomendó al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de ese estado expedir los acuerdos que hicieran posible el ejercicio del derecho a esta clase de candidaturas conforme a la legislación secundaria a la que estaba impuesto el Congreso para darle contenido y desarrollo legal.

Esto es lo que hoy estamos debatiendo. Hay un reconocimiento en nuestro orden constitucional, tanto federal como estatal, a las candidaturas independientes en ese estado. Luis Alberto Zavala Díaz, ciudadano coahuilense, exige de esta Sala Superior la tutela judicial efectiva que lo posibilite, en su caso, para ser candidato independiente a la diputación al Congreso en el estado de Coahuila, o le permita votar por un ciudadano con estas cualidades y características.

Esto es el tema central, el eje rector de lo que estamos resolviendo en esta oportunidad.

La Constitución federal consagra decisiones políticas fundamentales. Así es como se determina un orden político.

Estas decisiones políticas fundamentales, donde encuentran un especial espacio de los derechos humanos, no pueden ser subvertidas o ignoradas por los poderes políticos a la hora de darle vigencia a la Constitución. Lo digo de manera muy respetuosa.



La interpretación constitucional debe orientarse a conservar y apuntalar la fuerza normativa de la Constitución.

Esa es la vocación a la que estamos impuestos hoy todas las autoridades en el Estado mexicano a partir del reforzamiento de la interpretación que exige el artículo 1 de la Constitución federal. Ese es el imperativo que hoy nosotros tenemos para decidir.

¿Qué razones justifican la actuación de la Sala Superior como tribunal constitucional frente no al reconocimiento del derecho, sino a garantizar que este derecho se haga efectivo en el proceso electoral que ya se encuentra en curso en el estado de Coahuila? Eso no está a debate.

Para mí, es fundamental en este escenario hacer ejercicios de derecho comparado, que es lo que orienta la posición que asume, entiendo, que asumen los proyectos tanto del magistrado Nava Gomar como de la propia magistrada Alanis.

Hay en el sistema comparado, y para mí es muy importante traerlo en ejercicio de tribunales constitucionales como el alemán, lo que se ha denominado en la doctrina jurisprudencial la teoría de la sustancialidad o esencialidad de la fuerza normativa de la Constitución.

Francisco Fernández Segado elabora un incomparable trabajo sobre el control de las omisiones legislativas que creo que se adopta en nuestra interpretación de manera muy puntual, acogiendo a la doctrina alemana de la sustancialidad (...).

El deber de legislar deriva en primer término de una expresa exigencia o mandato constitucional, pero inclusive puede derivarse de principios desarrollados por la interpretación constitucional.

Por fortuna aquí el deber de legislar en materia de garantizar las candidaturas independientes correspondía al Congreso del Estado de Coahuila; este deber es legislar. La omisión del Congreso del Estado de Coahuila de legislar incumple con la exigencia o mandato que le dio tanto el poder reformador de la Constitución federal como el del propio estado.

En relación con los derechos fundamentales, explica Fernández Segado, esto ha tenido un papel relevante en la teoría de la sustancialidad. A partir de ella el constitucional alemán estableció que los derechos

fundamentales constituyen el mandato prioritario que recae sobre el legislador.

La garantía de protección de estos derechos no es negociable en el orden constitucional. El deber de protección exigible al legislador obliga en este caso, a nosotros los jueces constitucionales, a actuar en defensa y protección de los máximos valores que están reconocidos en nuestro orden superior, como es en el caso de los derechos políticos o como en otros debates la vida, la integridad física, el honor, etcétera, algunos de los cuales también hemos tenido nosotros la posibilidad de discutir en esta sede.

¿Existe un derecho fundamental plasmado en la Constitución en favor del gobernado? Sí, tanto en el bloque de constitucionalidad como en el orden tras el 1 constitucional, que tiene consonancia con el propio orden constitucional en el estado de Coahuila.

Hay una omisión absoluta del Congreso de legislar con oportunidad de frente al proceso electoral que hoy ya se encuentra en curso y del que estamos de frente ya en unos días al registro de los candidatos. Por supuesto que hay una omisión absoluta de legislar. Eso no está a debate y así lo debemos reconocer.

Hubo una falta de desarrollo por parte del legislador. Tenemos, como tribunal constitucional, el deber de brindar protección judicial al derecho fundamental, porque no hay normas legales que le den contenido a este derecho.

Creo que tenemos el deber de darle tutela judicial efectiva al ciudadano que acude con nosotros precisamente mediante el juicio para la protección de derechos políticos a exigir, en su caso concreto, esta tutela. No tenemos otra opción. La observación general 31 del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, atinente al tema de las obligaciones jurídicas generales impuestas a los Estados-parte signatarios de la Convención Americana del 29 de marzo de 2004, determina en lo que al caso para mí me es muy ilustrativo: el disfrute de los derechos reconocidos por el Pacto, que debe ser garantizado con eficacia por el Poder Judicial de formas distintas, entre ellas, la aplicabilidad directa del Pacto y la aplicación de disposiciones constitucionales o legales o de otra índole comparables. El efecto

interpretativo del Pacto se ejerce en la aplicación del derecho nacional.

En esa perspectiva de la observación general 31 del Comité de Derechos Humanos nos queda claro en el texto del artículo 23 de la Convención Americana que se reconoce el derecho de todos los ciudadanos de los Estados-parte de votar y ser votados en las elecciones democráticas, como del segundo de la propia Convención que determina de manera inobjetable que se debe garantizar la vigencia de los derechos humanos, en el caso concreto, el de ser candidato independiente, y hoy se nos impone a nosotros como tribunal constitucional garantizar con eficacia la aplicabilidad directa tanto de la Convención Americana en su artículo 23 como del artículo 35 de la Constitución federal, que reconoce las candidaturas independientes, como el 19 de la Constitución del Estado de Coahuila.

Todos estos preceptos están en el orden jurídico superior y nosotros estamos impuestos a darles vigencia. Este es el deber que tenemos como Sala Superior.

El artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos determina hoy que todas las autoridades en el ámbito de nuestras competencias debemos favorecer una interpretación amplia, no restrictiva, de los derechos humanos reconocidos en el orden jurídico superior, ¿y cómo se favorece esa interpretación?, a partir de darle vigencia a la posibilidad de materializar una candidatura independiente en ese estado, en las circunstancias en las que hoy se encuentra el propio proceso electoral.

Reconozco —creo que se ha señalado de manera muy puntual y no hago de lado el debate, que me parece a mí muy importante reconocerlo— que se encuentra en desarrollo pleno el proceso electoral en el estado de Coahuila, eso es hoy indiscutible. Estamos a unos días del registro de los candidatos a ser diputados al Congreso del Estado de Coahuila.

No estamos dando ese debate, pero esa circunstancia instrumental no puede por sí sola determinar que no demos vigencia al derecho a contender como candidato independiente a un ciudadano cumpliendo con los requisitos, por supuesto, de elegibilidad.

El proceso inició el 1 de noviembre del 2013. El Congreso del estado estuvo en aptitud de legislar y garantizar las candidaturas independientes con absoluta oportunidad.

Es verdad que el periodo de registro de candidatos culmina el 22 de mayo, y el 29 de este propio mes darán inicio las campañas electorales.

Por supuesto que estos elementos han sido objeto de reflexión tanto en los proyectos como en los debates preliminares, como lo estamos haciendo hoy; eso no lo hago de lado.

El profesor Sagüés explica de manera muy puntual la interpretación previsor, y yo entiendo que mucha de la postura que se aparta de la posición de garantizar desde esta sede constitucional el derecho humano a las candidaturas independientes tiene que ver con una interpretación previsor, precisamente por las circunstancias fácticas en las que ya nos encontramos. No soy ajeno a lo establecido por el artículo 105 de la Constitución federal. Ha sido un debate largo que hemos tenido en relación con el valladar, si me permiten la expresión, que impone el artículo 105 de la Constitución, y que genera una complicación normativa para hacer efectivo el deber de protección judicial. Por supuesto que lo es, es decir, hay un imperativo en nuestro marco constitucional que prevé que 90 días antes del proceso electoral las partes deben conocer a plenitud las normas y disposiciones que regularán la contienda electiva como paradigma a satisfacer, para cumplir con el principio de certeza electoral.

La pregunta es ¿dicho postulado constitucional torna inviable la materialización del deber de darle vigencia al derecho humano a las candidaturas independientes? Me parece que en la perspectiva desde la que lo resuelven los proyectos, no colisiona con la imposición del artículo 105 de la Constitución federal.

No se está determinando que el Congreso del Estado de Coahuila en este momento, dentro del proceso electoral, legisle las candidaturas independientes, facultad que tiene reservada a partir del propio orden constitucional estatal.

No estamos determinando, o así lo entiendo, eso en la resolución. La solución que estamos dando es a partir del reconocimiento constitucional y convencional del derecho humano a ser candidato inde-

pendiente que hagamos como tribunal constitucional efectivo, en este proceso electoral, si se cumplen los requisitos de elegibilidad por quien viene hoy al juicio para la protección de derechos político- electorales, la posibilidad de ser candidato independiente.

El artículo 79 del Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza señala:

De las atribuciones del Consejo General. Artículo 79, numeral dos. El Consejo General tendrá las atribuciones siguientes:

A) Vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, y de participación y organización ciudadana, así como dictar las normas y previsiones destinadas a hacer efectivas tales disposiciones.

Hay un imperativo legal que nace de la propia codificación electoral en el estado, que exige al Instituto Estatal Electoral, por conducto de su máximo órgano, el Consejo General, que vigile el cumplimiento de las disposiciones constitucionales en la materia electoral, y es una disposición constitucional en la materia electoral en el estado de Coahuila, la del artículo 19 de su máximo ordenamiento, que dispone el reconocimiento a las candidaturas independientes.

En esa perspectiva me afilío con el proyecto que nos propone la magistrada Alanís, porque el órgano constitucional autónomo de ese estado tiene la obligación de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales en la materia, y dictar las normas y previsiones destinadas a hacer efectivas tales disposiciones.

Aquí la exigencia es que en estos términos se dé vigencia a la posibilidad de participación política en esa elección al ciudadano que hoy acude a nosotros por tutela judicial efectiva.

El artículo 1 constitucional determina que todas las autoridades en el ámbito de sus competencias deben favorecer la protección más amplia de los derechos humanos y generar las garantías para que se protejan. Y el artículo 79 del orden legal en el estado de Coahuila determina que es obligación del Consejo General del Instituto local vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y le-

gales en materia electoral, ¿y qué es vigilar el cumplimiento?, pues darle vigencia al reconocimiento del derecho humano de participación política mediante una candidatura independiente.

No le estamos pidiendo al Congreso del Estado de Coahuila que legisle en este momento en el orden constitucional local.

Me parece que esa es una obligación que no requiere, lo digo de manera muy respetuosa, una exigencia de un tribunal constitucional ante la imposición tanto de la Constitución federal como del propio poder reformador estatal que ya se encuentra como directriz para el Congreso estatal en ese estado.

Eso es lo que me anima a afiliarme a la posición de la magistrada Alanís en cuanto propone al caso concreto; esto para mí es lo esencial, que, de reunir los requisitos constitucionales de elegibilidad y con fundamento en el artículo 19 de la Constitución Política de ese estado, el Instituto Estatal Electoral acuerde la forma en que el actor en este juicio pueda ejercer de manera plena su derecho a participar como candidato independiente en el proceso electoral en curso si así lo determina finalmente el ciudadano.

Alonso García, citado por Luis Vigo, en sus *Directivas de interpretación constitucional*, señala: “La defensa de la labor de los jueces constitucionales como guardianes de los valores fundamentales es quizá la postura más extendida en la actualidad en la doctrina constitucional”.

Eso es lo que a nosotros nos corresponde desde el sistema convencional, artículo 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos, artículo 23 del propio instrumento comunitario, artículo 35 de la Constitución federal reformado, y artículo 19 de la Constitución del Estado de Coahuila. Debemos darle preeminencia al valor constitucional de las candidaturas independientes.

Entiendo, y lo digo de manera muy respetuosa, cualquier interpretación previsora, cualquier interpretación que tome en cuenta que nuestra sentencia debe ser razonable a partir de las consecuencias que se pueden derivar en el proceso electoral en curso en el estado de Coahuila con esta postura.

Pero la omisión legislativa absoluta que se dio en ese estado es lo que ha determinado que un ciudadano en este momento exija la tute-

la judicial efectiva de la cual nosotros somos garantes. La circunstancia fáctica de que haya pasado más de una tercera parte del proceso electoral y de que no esté instrumentada la garantía para la protección de ese derecho no puede, creo, determinar a nosotros como jueces constitucionales a no darle preeminencia al orden constitucional superior.

El artículo 84 de nuestra Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en cuanto al juicio para la protección de los derechos político-electorales, que es lo que estamos decidiendo, determina como efecto de las sentencias concretas en estos casos la restitución al promovente en el uso y goce del derecho político-electoral que le ha sido violado.

Esta es la consecuencia concreta de nuestra determinación, y esto me hace no dejar de lado el deber que tenemos de una interpretación previsor, la cual no puede estar por encima de darle vigencia al derecho humano de las candidaturas independientes.

Muchas gracias.

55

### **Salvador O. Nava Gomar**

Con su venia, presidente.

Trataré de ser muy breve respecto de los dos proyectos, porque veo similitud. El contenido esencial del derecho que estamos proponiendo proteger tanto su señoría, la magistrada Alanis, como un servidor, es el mismo. La circunstancia que lo vulnera es la misma. Claro, en una ya está el proceso y en el otro no. Pero la fuente, hablando del sistema de fuentes normativas, es la misma: democracia, Constitución, elección, derechos fundamentales. No varía. No es un cambio de reglas, estamos hablando de tutela judicial efectiva.

Con muchísimo respeto, señor presidente y señor magistrado Penagos, me parece de un paternalismo no propio de un tribunal constitucional decir: no te garantizo el derecho porque de nada te servirá, te voy a perjudicar porque ya estamos fuera, porque los institutos o los congresos no podrían garantizar o establecer las normas con toda

propiedad y oportunidad, como era su obligación y no lo hicieron. Creo que no puede ser la razón para no entrarle.

Con todo respeto, magistrado Galván, creo que el transitorio de una reforma constitucional posterior no deroga otro transitorio de otra reforma constitucional si no hay una actualización normativa o una referencia específica a la misma, y no la hay.

Es decir, el transitorio al cual se hace referencia no tiene que ver con el 35 constitucional ni con el transitorio que hubo para la entrada en vigor. En este sentido, no vio la reforma como algo integral, en el cual una reforma posterior afecta el todo.

Estamos hablando del reconocimiento de un derecho fundamental en el artículo 35 para que cualquier ciudadano pueda postular una candidatura al margen de los partidos políticos, y su entrada en vigor es un mandato específico para los congresos locales, que me parece no deja de obligarlos por el posterior artículo transitorio.

La prohibición de modificar las reglas con un tiempo previo al inicio de los procedimientos electorales de los procesos electorales, previsto en el 105, creo, con mucho respeto, que no aplica para la protección, defensa y vigencia de los derechos fundamentales.

Lo que está proponiendo la magistrada Alanis es darle vida a un derecho que existe, de un ciudadano que lo está tutelando, y está proponiendo obligar al Consejo Electoral de ese estado a que se le escuche, para que si tiene los méritos, se le registre; no le está diciendo además tampoco “ponte a legislar en abstracto”, que podría haber algún conflicto, por supuesto entendible, pero no es el caso, porque lo que se está haciendo es, a partir de un razonamiento constitucional y convencional rico, haciendo un control concreto, que es lo que nos corresponde a este tribunal constitucional para defender ese derecho fundamental.

Con mucho gusto estoy de acuerdo con su proyecto y lamento estar en disenso con el resto de los colegas que no lo están y agradezco las consideraciones al proyecto de un servidor.

Será cuanto, señor presidente.



## Flavio Galván Rivera

Gracias, presidente.

Por supuesto sabemos todos que el sistema de derogación normativa tiene dos especies: la derogación expresa y la derogación tácita, pero ni siquiera he hablado de ello ni pienso hacerlo.

De lo que estoy convencido, aunque todavía no lo entiendo, es que a partir del 10 de febrero de 2014 existe un nuevo sistema electoral mexicano distinto al que existió hasta el día anterior, federal y local.

Efectivamente, son dos asuntos similares; efectivamente, hay omisión de los congresos de ambas entidades, lo cual no es plausible ni motivo de felicitación. Han incurrido en responsabilidad legislativa por no cumplir la función para la cual fueron electos y para la cual se integró cada una de estas legislaturas.

Tuvieron un año, a partir de agosto de 2012, que concluyó en agosto de 2013. A partir del 10 de agosto de 2013 incurrieron en omisión legislativa y por supuesto cuando menos en responsabilidad moral ante la ciudadanía que los eligió, y ante la población que los representa.

Esto queda perfectamente claro y para mí es incuestionable, una omisión antijurídica; que los actores tienen derecho a ser candidatos, por supuesto que tienen derecho, ahí está el artículo 35, fracción II, de la Constitución, y ahora también a partir de 2013, cuando se adiciona el inciso O a la fracción IV del 116, tienen derecho los ciudadanos a ser postulados y registrados como candidatos independientes para contender por cargos de elección popular. Sí tienen derecho, por supuesto.

En mi consideración hago —lo comenté al principio— una interpretación sistemática de los artículos 35, fracción II; 41, base tercera; 116, fracción IV, inciso k, y los artículos 2 y 4 transitorios.

El primero, desde su texto reformado en 2012, y los demás conforme el texto reformado en 2014. Y llego a la conclusión de que la interpretación sistemática de todas estas disposiciones constitucionales, no aludo a leyes de otro orden, normas constitucionales, indica que los congresos están impedidos para legislar.

Y por ello es que no se puede ordenar al Congreso de Nuevo León que expida la normativa correspondiente.

Tenemos que esperar a que la reforma constitucional de febrero de 2014 entre en vigor para que se pueda todo lo demás cumplir también en su oportunidad.

En el caso de Coahuila, agrego además el 105. El 105 porque frente al derecho humano del actor está el derecho humano de los que no han venido a juicio o los derechos humanos de los que no han venido a juicio.

No se trata por supuesto solo de decirle al instituto “acuerda lo que en derecho corresponda y haz las adecuaciones correspondientes”. Estas adecuaciones por supuesto que atentan contra lo previsto en el 105, fracción II, párrafo penúltimo, de la Constitución federal.

Si el ciudadano reúne los requisitos constitucionales, tiene que ser registrado como candidato independiente. Esto no es únicamente garantizar y respetar su derecho humano a la luz de los tratados internacionales y de los derechos humanos, cuyo sol pareciera que surgió en 2011 con la reforma del artículo 1 constitucional. Ya existía el sistema antes; que no se aplicara es otro problema.

¿Qué es lo que va a traer como consecuencia el registro de un candidato independiente? Reforma al sistema normativo de financiamiento público, a menos de que no se le diera financiamiento público al o los candidatos independientes, lo cual sería transgresor de otro principio fundamental de la democracia que es la equidad en la contienda, mandar a los candidatos independientes sin financiamiento público a la contienda electoral.

Habría necesidad de modificar el Sistema de Acceso a los Medios de Comunicación Social y en especial a radio y televisión. Ya existe en este momento un programa en el estado de acceso a radio y televisión.

¿Habría que prever y lo puede hacer el instituto electoral del estado o debe hacerlo el Instituto Nacional Electoral, modificar el sistema normativo de asignación de tiempo del estado en radio y televisión a los partidos políticos para ahora integrar al o los candidatos independientes? ¿Incluso el Sistema Normativo de Distribución de Espacios Físicos para la Propaganda, el equipamiento urbano en donde está permitido, bardas, edificios privados, etcétera?

Habría que modificar todo el sistema normativo ya previsto para determinar la posibilidad de que los candidatos independientes tengan

derecho a hacer propaganda electoral como parte de su campaña electoral, habrá que modificar las reglas de la campaña electoral para incluir a los candidatos independientes —representación en los órganos electorales—; también habrá que modificar el sistema normativo vigente.

¿Acaso los candidatos independientes no tienen derecho a tener representantes ante los órganos electorales que se encargan de organizar y de llevar a cabo las elecciones ante los consejos distritales y ante el Consejo General del Instituto Electoral del estado?

Requisitos de apoyo. ¿Cuáles y cuándo? Muchos son los aspectos del sistema normativo vigente que se tienen que reformar.

Si se les ha de conceder un plazo especial, ello ya implica también una reforma al sistema normativo de calendario. No es simplemente el calendario, es el sistema normativo vigente.

¿Se les va a reducir —si se modifica el plazo de registro de candidaturas— el plazo para hacer campaña electoral? Y en consecuencia, ¿en dónde que el principio de la equidad en la contienda y de la competitividad real, efectiva?

No es tan sencillo, por supuesto, pretender el efecto restitutorio que prevé el artículo 84 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, porque además no podría hacer un efecto restitutorio solo para el que viene, sino para los que pudieran llegar, y en circunstancias similares se tendría que respetar el derecho que también puedan aducir en su momento.

De ahí que yo difiera de ambos proyectos. La primera razón es porque no están en aptitud jurídica de legislar, según mi interpretación, ninguno de los congresos en este momento, y en el caso de Coahuila, porque además tenemos el impedimento del 105 constitucional, y frente al derecho humano del actor están los derechos humanos de los partidos políticos.

Tenemos que atender también ese aspecto, que no forma parte de la controversia, pero que forma parte de la realidad jurídica y política que se ha de presentar y se presenta en el estado de Coahuila.

Por ello es que no coincido con los proyectos que se someten a consideración de este Pleno.

Gracias, presidente.

## **María del Carmen Alanis Figueroa**

Gracias, presidente.

Un agradecimiento a todos los señores magistrados. Ha sido un debate muy rico, complejo, pero de alto nivel por lo que hace a sus intervenciones.

La verdad es que ya no quería intervenir, pero, magistrado Galván, con todo respeto, no puedo dejar de reaccionar. Es que yo no concibo una interpretación sistemática para restringir un derecho humano, y menos una interpretación sistemática de normas no vigentes, de acuerdo con el 4 transitorio para la elección de Coahuila en este año, que queda exceptuado por ese 4 transitorio. Pero sobre todo lo primero: ¿cómo hacer una interpretación sistemática para restringir un derecho humano? No lo comprendo.

Gracias, presidente.

## **Manuel González Oropeza**

60

Gracias.

Yo creo que las personas que van a votar en contra de los proyectos están innovando una institución absolutamente contraria a la Constitución, y esa institución se podría llamar caducidad de las facultades legislativas.

Los congresos no pueden caducar sus facultades legislativas, y el artículo 105 habla de modificaciones a las leyes, cuando hay leyes. Pero ese artículo 105 debe interpretarse con la reforma constitucional última que le establece, que les impuso una obligación a las legislaturas para legislar en esta materia. ¿Por qué privilegiar el 105 en detrimento de otra parte de la Constitución que les impone la obligación a las legislaturas para ejercer sus facultades legislativas?

Creo que eso no es pertinente y no es armónico y no es funcional.  
Gracias.

## **Voto particular**

### **Flavio Galván Rivera**

Porque no coincido con el criterio asumido por la mayoría de los magistrados integrantes de esta Sala Superior en el sentido de declarar fundado el concepto de agravio planteado por el actor en el juicio al rubro identificado, relativo a la omisión que atribuye a la LIX Legislatura del Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza, al no expedir o adecuar la normativa electoral del estado, a fin de regular las candidaturas independientes, motivo por el cual la mayoría ha determinado ordenar al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de esa entidad federativa que en el plazo improrrogable de tres días, escuche al ciudadano Luis Alberto Zavala Díaz, y en su caso, de cumplir los requisitos constitucionales correspondientes, acuerde la forma en que pueda ejercer su derecho a participar como candidato independiente en el procedimiento electoral en curso, formulo voto particular.

En el caso que se resuelve, el actor, Luis Alberto Zavala Díaz, aduce que la LIX Legislatura del Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza ha sido omisa en expedir la normativa correspondiente a las candidaturas independientes, no obstante que el 9 de agosto de 2012 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el cual el poder revisor permanente reformó y adicionó el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con lo cual estableció el derecho de solicitar y obtener el registro de candidatos, por la autoridad administrativa electoral correspondiente, tanto en favor de los postulados por los partidos políticos como en el de los candidatos propuestos por los ciudadanos, de manera independiente, siempre que cumplan los requisitos, condiciones y términos que disponga la legislación aplicable.

En concepto del suscrito, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano que se resuelve, si bien es procedente en cuanto al fondo de la litis planteada, debe ser resuelto en el sentido de declarar inoperantes los conceptos de agravio expresados por el enjuiciante, y en consecuencia declarar infundada su pretensión por las razones que a continuación expongo.

## Cronología de reformas constitucionales

1.1 Para este caso es importante precisar la cronología de las reformas constitucionales que el poder revisor permanente de la Constitución ha llevado a cabo desde el año 2007 hasta la fecha en materia de candidaturas independientes.

En el decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2007 se estableció en el artículo 116, fracción IV, inciso e, el derecho exclusivo de los partidos políticos para postular candidatos en los procedimientos electorales locales, al tenor siguiente:

Artículo 116:

[...]

De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las constituciones y leyes de los estados en materia electoral garantizarán que:

[...]

IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las constituciones y leyes de los estados en materia electoral, garantizarán que:

e) Los partidos políticos solo se constituyan por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales, o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa. Asimismo tengan reconocido el derecho exclusivo a solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular con excepción de lo dispuesto en el artículo 2, apartado A, fracciones III y VII, de esta Constitución.

1.2 Posteriormente, mediante decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones, entre otros el artículo 35, fracción II, de la Carta Magna, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 2012, se reconoció el derecho de los ciudadanos para participar como candidatos en los procedimientos electorales de manera independiente a los partidos políticos en los términos siguientes:

Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

[...]

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

Sin embargo, el texto del artículo 116, fracción IV, inciso e, reformado en 2007, quedó intocado, razón por la cual se generó en la teoría y en la práctica la discusión de si se mantenía o no el derecho exclusivo de los partidos políticos a postular candidatos a cargos de elección popular.

1.3 A fin de hacer congruente lo dispuesto por el poder revisor permanente de la Constitución, en el mencionado artículo 35, fracción II, mediante decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 2013, se modificó el artículo 116, fracción IV, en su inciso e, y se adicionó el inciso o, de la Constitución federal, el cual quedó como se transcribe a continuación:

63

Artículo 116:

[...]

IV. Las Constituciones y leyes de los estados en materia electoral garantizarán que:

[...]

e) Los partidos políticos solo se constituyan por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales, o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa. Asimismo tengan reconocido el derecho para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular con excepción de lo dispuesto en el artículo 2, apartado A, fracciones III y VII, de esta Constitución.

[...]

o) Se fijen las bases y requisitos para que en las elecciones los ciudadanos soliciten su registro como candidatos para poder ser votados en forma

independiente a todos los cargos de elección popular en los términos del artículo 35 de esta Constitución.

1.4 Finalmente, el 10 de febrero de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto de reformas a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre ellos el 116, fracción IV, inciso k, el cual quedó en los siguientes términos:

Artículo 116:

[...]

IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las constituciones y leyes de los estados en materia electoral, garantizarán que:

[...]

k) Se regule el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, garantizando su derecho al financiamiento público y al acceso a la radio y la televisión en los términos establecidos en esta Constitución y en las leyes correspondientes;

64

### **Impedimento temporal de las legislaturas locales para legislar en materia de candidaturas independientes**

En el caso que se resuelve se debe tener presente que el 10 de febrero de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política-electoral”, conforme al cual se reformó, entre otros, el inciso k de la fracción IV del artículo 116, de la ley de leyes, para quedar como se precisó en el apartado anterior.

Asimismo, en los artículos transitorios 1, 2 y 4 del mencionado decreto de reforma constitucional se estableció lo siguiente:



## TRANSITORIOS

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

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

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

[...]

II. La ley general que regule los procedimientos electorales:

[...]

III. La ley general en materia de delitos electorales establecerá los tipos penales, sus sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación y las entidades federativas.

[...]

CUARTO. Las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen a los artículos 35, 41, 54, 55, 99, 105, fracción II inciso f, 110 y 111 por lo que hace a la denominación del Instituto Nacional Electoral, y 116, fracción IV, de esta Constitución, entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas a que se refiere el transitorio segundo anterior sin perjuicio de lo previsto en el transitorio 5 siguiente.

La adición del cuarto párrafo a la base I del artículo 41 de esta Constitución, relativa al porcentaje de votación necesaria para que los partidos políticos conserven su registro, entrará en vigor al día siguiente de la publicación del presente decreto.

Las reformas a que se refiere el primer párrafo del presente transitorio, respecto de entidades federativas que tengan procesos electorales en 2014, entrarán en vigor una vez que hayan concluido dichos procesos.

De la normativa trasunta se advierte que el poder revisor permanente de la Constitución determinó que, conforme a lo establecido en la misma ley suprema de la Federación, las constituciones y leyes de los estados de la república en materia electoral deben garantizar, entre otros aspectos, el régimen jurídico aplicable a los candidatos

independientes a cargos de elección popular conforme a los lineamientos establecidos en la misma Carta Magna reformada.

Asimismo, se estableció el deber del Congreso de la Unión de expedir:

- I. La ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales;
- II. La ley general que regule los procedimientos electorales, y
- III. La ley general que, en materia de delitos electorales, establezca los tipos penales, sus sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación y las entidades federativas.

En relación con lo anterior, el poder revisor permanente de la Constitución también determinó que las reformas, adiciones y derogaciones a los preceptos que se precisan en el artículo 4 transitorio “entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas a que se refiere el Transitorio 2 anterior —es decir, las tres leyes generales mencionadas— que al efecto se expidan”.

66

En este orden de ideas, para el suscrito, es evidente que si bien el aludido decreto de reformas constitucionales, en términos del artículo 1 transitorio, entró en vigor el 11 de febrero de 2014, es decir, al día siguiente de su publicación oficial, por lo que se refiere en particular a las reformas del artículo 116, fracción IV, de la Carta Magna, conforme a lo dispuesto expresamente en el párrafo primero del artículo 4 transitorio del citado decreto reformador, su inicio de vigencia está supeditado al de las mencionadas tres leyes generales que deben expedirse en materia de partidos políticos, procedimientos electorales y delitos electorales.

Por ende, es mi convicción que, en tanto no se expidan y entren en vigor las leyes generales a que se ha hecho referencia, las legislaturas de los congresos de las entidades federativas no pueden ejercer sus facultades para legislar sobre el derecho de los ciudadanos a solicitar y obtener su registro como candidatos independientes a cargos de elección popular.

## **Interpretación sistemática del artículo 35, fracción II, de la Constitución federal**

En términos del diverso decreto de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 2012, en vigor a partir del día siguiente de su publicación oficial, se estableció en la fracción II del artículo 35, lo siguiente:

Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

[...]

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

En el artículo 3 transitorio de ese decreto de reformas constitucionales se estableció el deber de los congresos de los estados y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal de realizar las adecuaciones necesarias en la legislación local correspondiente, dentro de un plazo no mayor a un año, contado a partir de la entrada en vigor del citado decreto.

Ahora bien, en el caso que se resuelve se debe tomar en consideración que no obstante que el Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza no expidió la legislación ordinaria en la que se estableciera el régimen aplicable a las candidaturas independientes dentro del plazo de un año, según lo previsto en el artículo 3 transitorio del decreto del 9 de agosto de 2012, lo cierto es que a pesar de que incurrió en incumplimiento de lo ordenado constitucionalmente, a la fecha en que se dicta sentencia en el juicio al rubro identificado resulta evidente que se ha dado un cambio de situación jurídica en el sistema electoral mexicano.

Esto es así debido a que se dio un cambio fundamental en el sistema normativo constitucional mexicano, especialmente en materia electoral, con la expedición del decreto de reformas a la Constitución

federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, por el cual el poder revisor permanente de la Constitución reformó y adicionó diversas disposiciones de la ley suprema de la Federación, en específico en materia político-electoral.

Conforme al mencionado decreto reformador, los artículos 41 y 116, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su parte conducente, quedaron al tenor siguiente:

Artículo 41:

[...]

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de estos al ejercicio del poder público de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales. Solo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

[...]

Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones de las entidades federativas y municipales. Al partido político nacional que no obtenga al menos 3% del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o de las cámaras del Congreso de la Unión le será cancelado el registro.

II.

[...]

[a) a c)] [...]

La ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y en las campañas electorales. La propia ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus militantes y simpatizantes; ordenará los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia, durante la campaña, del origen y uso de todos los recursos con que cuenten; asimismo, dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones. [...]

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

Apartado A. El Instituto Nacional Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, de acuerdo con lo siguiente y con lo que establezcan las leyes:

a) A partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedarán a disposición del Instituto Nacional Electoral 48 minutos diarios, que serán distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, en el horario referido en el inciso d de este apartado. En el periodo comprendido entre el fin de las precampañas y el inicio de las campañas, 50% de los tiempos en radio y televisión se destinará a los fines propios de las autoridades electorales y el resto a la difusión de mensajes genéricos de los partidos políticos, conforme a lo que establezca la ley;

b) [...]

c) Durante las campañas electorales deberá destinarse para cubrir el derecho de los partidos políticos y los candidatos al menos 85% del tiempo total disponible a que se refiere el inciso a de este apartado;

d) [...]

e) *El tiempo establecido como derecho de los partidos políticos y, en su caso, de los candidatos independientes, se distribuirá entre los mismos conforme a lo siguiente: 70% se distribuirá entre los partidos políticos según los resultados de la elección para diputados federales inmediata*

anterior, y 35% se dividirá en partes iguales, de las cuales *hasta una de ellas podrá ser asignada a los candidatos independientes en su conjunto*;  
f) [...]

g) Con independencia de lo dispuesto en los apartados A y B de esta base y fuera de los periodos de precampañas y campañas electorales federales, al Instituto Nacional Electoral le será asignado hasta 12% del tiempo total de que el Estado disponga en radio y televisión, conforme a las leyes y en cualquier modalidad; del total asignado, el Instituto distribuirá 50% entre los partidos políticos nacionales en forma igualitaria; el tiempo restante lo utilizará para fines propios o de otras autoridades electorales, tanto federales como de las entidades federativas. Cada partido político nacional utilizará el tiempo que por este concepto le corresponda en los formatos que establezca la ley. En todo caso, las transmisiones a que se refiere este inciso se harán en el horario que determine el instituto de acuerdo con lo señalado en el inciso d del presente apartado. En situaciones especiales, el instituto podrá disponer de los tiempos correspondientes a mensajes partidistas en favor de un partido político cuando así se justifique.

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

[...]

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

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

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

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

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

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

Apartado E. En las entidades federativas, las elecciones locales estarán a cargo de organismos públicos locales en los términos de esta Constitución, que ejercerán funciones en las siguientes materias:

1. *Derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos;*
2. Educación cívica;
3. Preparación de la jornada electoral;
4. Impresión de documentos y la producción de materiales electorales;
5. Escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley;
6. Declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones locales;
7. Cómputo de la elección del titular del Poder Ejecutivo;
8. Resultados preliminares, encuestas o sondeos de opinión, observación electoral y conteos rápidos conforme a los lineamientos establecidos en el apartado anterior;
9. Organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana que prevea la legislación local;
10. Todas las no reservadas al Instituto Nacional Electoral y
11. Las que determine la ley.

En los supuestos que establezca la ley y con la aprobación de una mayoría de cuando menos ocho votos del Consejo General, el Instituto Nacional Electoral podrá:

- a) Asumir directamente la realización de las actividades propias de la función electoral que correspondan a los órganos electorales locales;
- b) Delegar en dichos órganos electorales las atribuciones a que se refiere el inciso a del apartado B de esta base, sin perjuicio de reasumir su ejercicio directo en cualquier momento, o
- c) Atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los órganos electorales locales cuando su trascendencia así lo amerite o para sentar un criterio de interpretación.

Corresponde al Instituto Nacional Electoral designar y remover a los integrantes del órgano superior de dirección de los organismos públicos locales, en los términos de esta Constitución.

[...]

Artículo 116:

[...]

I. [...]

II. [...]

Las constituciones estatales deberán establecer la elección consecutiva de los diputados a las legislaturas de los estados, hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación solo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

Las legislaturas de los estados se integrarán con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes. En ningún caso un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida. Esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más 8%. Asimismo,



en la integración de la legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales.

[...]

III. [...]

IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las constituciones y leyes de los estados en materia electoral, garantizarán que:

[...]

k) *Se regule el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, garantizando su derecho al financiamiento público y al acceso a la radio y la televisión en los términos establecidos en esta Constitución y en las leyes correspondientes;*

[...]

IX. Las constituciones de los estados garantizarán que las funciones de procuración de justicia se realicen con base en los principios de autonomía, eficiencia, imparcialidad, legalidad, objetividad, profesionalismo, responsabilidad y respeto a los derechos humanos.

73

Para el suscrito, es evidente que hasta el 9 de febrero de 2014 existía la omisión atribuida al Congreso del Estado de Coahuila por no expedir la legislación ordinaria sobre candidaturas independientes, toda vez que el plazo para que las legislaturas de las entidades federativas llevaran a cabo las adecuaciones necesarias en la legislación secundaria a fin de dar cumplimiento a lo ordenado por el poder revisor permanente de la Constitución, previsto en el artículo tercero transitorio del diverso decreto de reformas publicado el 9 de agosto de 2012, concluyó el 10 de agosto de 2013.

No obstante, en mi concepto, la publicación oficial del 10 de febrero de 2014 del decreto por el que se modifican diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia político-electoral estableció una nueva situación jurídica y, por ende, un nuevo deber jurídico, con un nuevo plazo tanto para el Congreso de la Unión como para las legislaturas de los estados de la república y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, consistente en la expedición de la nueva normativa ordinaria en la que se debe

regular el nuevo sistema político-electoral mexicano, el cual abarca, entre otros aspectos, a las candidaturas independientes para la elección de quienes han de ocupar los cargos de representación popular pero en los términos de la nueva reforma constitucional.

Para la mejor comprensión del tema es necesario tener presente que el artículo 4 transitorio del comentado decreto publicado el 10 de febrero de 2014 establece que las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen a los artículos 35, 41, 54, 55, 99, 105, fracción II, inciso f, 110 y 111, por lo que hace a la denominación del Instituto Nacional Electoral, y 116, fracción IV, de la Constitución federal entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las leyes generales a que se refiere el artículo 2 transitorio del mismo decreto de reformas constitucionales, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 5 transitorio del propio decreto.

En este orden de ideas, toda vez que a la fecha en que se resuelve el medio de impugnación al rubro identificado, el Congreso de la Unión no ha expedido las leyes generales previstas en el citado artículo 2 transitorio, las cuales en concepto del suscrito son indispensables e insoslayables para que los congresos de las entidades puedan ejercer su facultad legislativa a fin de expedir la nueva normativa electoral, en la que se deben ocupar de las candidaturas independientes, considero que tales congresos tienen impedimento constitucional temporal para tal efecto; es insalvable que los congresos locales deben esperar a que se publiquen y entren en vigor las nuevas leyes generales que al efecto expida el Congreso de la Unión para estar en posibilidad jurídica de expedir la legislación que contenga el régimen jurídico aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes a cargos de representación popular, garantizando los legisladores locales el derecho de los candidatos independientes al financiamiento público y al acceso a la radio y televisión en los términos establecidos en la Constitución federal y en las leyes generales correspondientes.

Para el suscrito es evidente que lo previsto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece el derecho fundamental de los ciudadanos a ser postulados como candidatos independientes para ocupar cargos de representación popular debe interpretarse de manera sistemática con lo

previsto en el nuevo texto de los artículos 41 y 116, fracción IV, inciso k, de la Carta Magna, en relación con los artículos 2 y 4 transitorios del mencionado decreto publicado oficialmente el 10 de febrero de 2014.

En tal sentido, considero que al no haber sido expedidas las leyes generales conforme a lo establecido por el artículo 2 transitorio del decreto de reforma del 10 de febrero de 2014, las entidades federativas se encuentran supeditadas a la emisión y entrada en vigor de las mismas al ser el punto de partida para el inicio de vigencia del artículo 116, fracción IV, a fin de estar en posibilidad jurídica de hacer las reformas, adiciones o modificaciones pertinentes en las respectivas legislaciones locales.

Por otra parte, para el suscrito es fundamental tomar en consideración lo dispuesto en el último párrafo del artículo cuarto transitorio del decreto de reformas publicado el 10 de febrero de 2014, el cual establece que las reformas a que se refiere el primer párrafo del mismo artículo 4 transitorio, es decir, lo relativo a los artículos 35, 41, 54, 55, 99, 105, fracción II, inciso f, 110 y 111 por lo que hace a la denominación del Instituto Nacional Electoral, y 116, fracción IV, de la misma Constitución, en las entidades federativas que tengan procedimientos electorales en el año 2014, entrarán en vigor una vez concluidos tales procedimientos electorales, lo que se actualiza en este particular dado que en el estado de Coahuila actualmente se está desarrollando el procedimiento electoral local ordinario 2013-2014 a fin de elegir a los integrantes del Congreso de esa entidad federativa.

75

### **Imposibilidad jurídica de expedir normas particularizadas de carácter reglamentario de naturaleza autónoma en materia de candidaturas independientes por reserva de ley**

En mi concepto, no es conforme a derecho ordenar al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Coahuila que acuerde la forma en que el ciudadano Luis Alberto Zavala Díaz pueda ejercer su derecho a participar como candidato independiente en el procedimiento electoral en curso, debido a que ello equivaldría a que el

instituto citado implícitamente expidiera normas que reglamentaran de forma directa las constituciones tanto federal como local en el tema de las candidaturas independientes.

Por tanto, ordenar, como se hace en la sentencia aprobada por la mayoría de los magistrados integrantes de esta Sala Superior, que en el plazo improrrogable de tres días el instituto electoral local escuche y —en caso de considerar que el ciudadano actor cumple los requisitos para ser registrado— se otorgue y se acuerde lo correspondiente para garantizar su participación en el procedimiento electoral local es contrario a las disposiciones constitucionales analizadas, porque ello equivaldría a que en cada acuerdo que se emitiera se crearan normas jurídicas regulatorias de la candidatura independiente, lo cual es un auténtico ejercicio de la facultad reglamentaria.

Además, se estaría expidiendo normativa electoral *ad hoc*, prohibida en el artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cabe recordar asimismo que la facultad reglamentaria consiste en la potestad atribuida por el ordenamiento jurídico legal a determinados órganos de autoridad para emitir reglamentos u otras normas jurídicas obligatorias con valor subordinado a lo previsto en la ley reglamentada; así lo instruye un sistema jurídico que atiende la regularidad constitucional de las leyes y a la regularidad legal de los reglamentos.

El ejercicio de la facultad reglamentaria está sometido jurídicamente a limitantes derivadas de lo que se conoce como el principio de reserva de ley y del diverso de subordinación jerárquica; este último obedece a la propia naturaleza de los reglamentos en cuanto son disposiciones sometidas al ordenamiento legal que desarrollan al tener por objeto su plena y eficaz aplicación.

El principio de reserva de ley se presenta cuando una norma constitucional establece de manera expresa que solo un ordenamiento con jerarquía de ley puede y debe ocuparse de determinado objeto de regulación jurídica, motivo por el cual se excluye la posibilidad de que esa materia sea objeto de regulación por disposiciones jurídicas de naturaleza distinta e inferior a la ley formal.

El principio de reserva de ley está consagrado en los textos constitucionales analizados para definir el ámbito material, subjetivo, terri-

torial y temporal que corresponde a la propia Constitución federal, a la ley y a los reglamentos; por ende, ni la ley puede definir en forma libre su ámbito de actuación, regulando o dejando de regular determinadas materias, ni el reglamento puede normar todas las materias no previstas por la ley. El citado principio significa justamente que la norma constitucional prevé que la regulación de determinadas materias se ha de llevar a cabo necesariamente por la ley, y eso se impone tanto al legislador ordinario como al titular de la potestad reglamentaria.

En este orden de ideas, conforme al sistema jurídico mexicano, en la Constitución federal, como norma suprema, se sustenta la validez de la legislación secundaria y de las normas reglamentarias, por lo que, como se ha precisado, al no haberse expedido al momento de dictar sentencia en el juicio que se resuelve las leyes generales aludidas, los congresos de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal no están facultados aún para legislar en las materias precisadas en el decreto de reformas constitucionales publicado el 10 de febrero de 2014 y por tanto e incluso a mayoría de razón no existe la posibilidad jurídica de emitir normas reglamentarias al respecto.

Lo anterior se aplica incluso en el supuesto de que el legislador abdique de su facultad de legislar, como sucedió en el estado de Zacatecas, donde el 6 de octubre de 2012 se publicó la Ley Electoral del Estado, en la que la LXI Legislatura del Congreso del estado incorporó en la legislación local, en solo tres artículos (17, 18 y 19), la comentada institución político-electoral de las candidaturas independientes.

Con ello, al ser deficiente e insuficiente la regulación llevada a cabo por los legisladores del Congreso del Estado de Zacatecas en materia de candidaturas independientes, se delegó implícitamente al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado la facultad de reglamentar los aspectos que no fueron regulados en la Ley Electoral, lo que a juicio del suscrito es contrario a la Constitución federal.

## **Se impone al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado una carga contraria a derecho y sin respetar su garantía de audiencia**

En opinión del suscrito, la determinación asumida por la mayoría de los magistrados integrantes de esta Sala Superior por la que se ordena al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Coahuila, en el plazo improrrogable de tres días, escuche al ciudadano Luis Alberto Zavala Díaz, y en su caso, de cumplir los requisitos constitucionales correspondientes, acuerde la forma en que ejerza su derecho a participar como candidato independiente en el procedimiento electoral en curso, tampoco es apegada a derecho por no respetar su derecho constitucional de ser oído y vencido en juicio (derecho de audiencia).

A juicio del suscrito, antes de condenar al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Coahuila se le debió llamar a juicio y concederle la posibilidad de conocer la controversia planteada y asumir una posición jurídica en todo lo que concierne a su naturaleza jurídica, funciones y responsabilidades; sin embargo, en términos de la decisión de la mayoría de los integrantes de la Sala Superior, sin tener el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Coahuila la calidad jurídica de autoridad responsable en el juicio que se resuelve, y sin haberlo llamado para ejercer su derecho de audiencia, se le condena y se le impone la carga de legislar a fin de que en su caso acuerde la forma en que el ciudadano actor ejerza su derecho a participar como candidato independiente en el procedimiento electoral en curso, lo que en opinión del suscrito no solo carecería de fundamento constitucional y legal, sino que sería contrario a los preceptos constitucionales analizados.

78

### **Violación del principio de certeza**

En concepto del suscrito también se debe tener en cuenta que en el estado de Coahuila se desarrolla actualmente el procedimiento electoral ordinario local 2013-2014 para la elección de los diputados al Congreso del estado, el cual inició el 1 de noviembre de 2013, cuyo

periodo de precampaña transcurrió del 14 de febrero al 2 de marzo de 2014, estando en este momento en desarrollo la fase de intercampañas, con la precisión de que el registro de candidatos iniciará el próximo lunes 19 de mayo para concluir el próximo jueves 22 de mayo.

En este orden de ideas, también es contraria a derecho la determinación asumida por la mayoría de los magistrados integrantes de esta Sala Superior toda vez que conforme a lo previsto en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

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

Lo anterior se debe entender aplicable a todo órgano administrativo de autoridad con facultad normativa reglamentaria en la materia, pues no se puede cambiar en este momento el sistema normativo electoral en el estado de Coahuila, porque lo contrario traería como consecuencia la violación del principio de certeza y de seguridad jurídica, como ha sido expuesto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al emitir la tesis de jurisprudencia identificada con la clave P./J. 98/2006, consultable en la foja 1564 del tomo XXIV, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, correspondiente al mes de agosto de 2006, cuyo y rubro y texto es como sigue:

CERTEZA EN MATERIA ELECTORAL. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO RELATIVO EN RELACIÓN CON LA MODIFICACIÓN A LAS LEYES QUE RIGEN EL PROCESO UNA VEZ QUE HA INICIADO. El principio de certeza en materia electoral contenido en el artículo 41, fracción III, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consiste en que al iniciar el proceso electoral los participantes conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal del procedimiento que permitirá a los ciudadanos acceder al ejercicio del poder público, con la seguridad de que previamente tanto los partidos políticos como las minorías parlamentarias, e incluso

el procurador general de la república, tuvieron la oportunidad de inconformarse con las modificaciones legislativas de último momento, las cuales podrían haber trastocado alguno de los derechos que por disposición constitucional asisten a los mencionados institutos políticos, a sus candidatos o a los mismos electores. Sin embargo, el mencionado principio tiene como excepciones: a) que las citadas modificaciones legislativas no sean de naturaleza trascendental para el proceso electoral, pues si su carácter es accesorio o de aplicación contingente, la falta de cumplimiento del requisito formal de su promulgación y publicación sin mediar el plazo de 90 días a que alude el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución federal no producirá su invalidez, pues aun en el supuesto de que rompieran con la regularidad constitucional por diversos motivos, su reparación bien podría ordenarse sin dañar alguno de los actos esenciales del proceso electoral, aunque este ya hubiera comenzado; y b) si la modificación a las leyes electorales se hace indispensable por una declaración de invalidez que hubiese hecho la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y ya haya iniciado el proceso electoral, pues en tal caso la creación de nuevas normas tiene como sustento posteriores circunstancias fácticas que demandan la generación de disposiciones jurídicas complementarias, o la reforma de las existentes, para garantizar el pleno ejercicio de los derechos políticos de los participantes, pues sería igualmente ilógico que por la exigencia de un requisito formal el trabajo parlamentario quedara inmovilizado cuando los propios acontecimientos exigen su intervención, siempre que se atiendan y preserven los principios rectores de la materia electoral.

Aunado a lo anterior, ante lo avanzado del procedimiento electoral en el estado de Coahuila como se advierte en el cuadro que se inserta, en opinión del suscrito sin que ello constituya una afirmación, se podría causar violación al principio de equidad en las elecciones en agravio de los ciudadanos que buscaran ser postulados como candidatos independientes, toda vez que a la fecha en que se resuelve el medio de impugnación al rubro identificado ha concluido la etapa de precampaña y de que el plazo para el registro de candidatos inicia el próximo lunes 19 para concluir el jueves 22, ambas fechas del mes de mayo de 2014.



<b>Etapa</b>	<b>Fecha</b>
Inicio del procedimiento electoral para la elección de diputados locales	1 de noviembre de 2013
Precampañas	Del 14 de febrero al 2 de marzo de 2014
Registro de candidatos	Del 10 al 22 de mayo de 2014
Campañas electorales	Del 29 de mayo al 2 de julio de 2014
Jornada electoral	6 de julio de 2014

### **Prevalencia del derecho de la colectividad sobre el derecho del enjuiciante**

Al caso se debe tener en cuenta que el deber de proteger el derecho del actor no se puede hacer en agravio del derecho de la colectividad respecto de la certeza y seguridad jurídica que debe regir la actuación del Estado conforme a la ley vigente antes del inicio del procedimiento electoral.

81

### **Incidencia de la ejecutoria en el procedimiento electoral en el estado de Coahuila**

Lo ordenado en la sentencia emitida por la mayoría de los magistrados integrantes de la Sala Superior incide de manera inmediata y directa en el desarrollo del procedimiento electoral en el estado de Coahuila, dado que establece un nuevo sistema electoral al incluir la institución jurídica de las candidaturas independientes.

### **Una reflexión *obiter dicta*: necesidad de instituir un tribunal constitucional**

Finalmente, es pertinente destacar que, a juicio del suscrito, la problemática en este caso hace evidente la necesidad de instituir un tribunal constitucional, como se ha postulado en la teoría general del derecho

y previsto en la legislación de muchos Estados del planeta, el cual, con independencia de su denominación, aplique el control jurisdiccional de reformas constitucionales, tanto en cuanto al procedimiento legislativo de reforma como respecto del fondo de las reformas, es decir, por violaciones en el procedimiento legislativo de reforma o por vulneración del texto y sentido original de la Constitución.

Al respecto, Maurice Hauriou (2003, 334) sostiene lo siguiente:

Aún vamos más lejos: la ley constitucional misma no debe escapar al control del juez; hay ocasiones en que el control podría ejercerse sobre ella. Por ejemplo, en el caso de que la Constitución se haya revisado irregularmente, sin observar el procedimiento formal, o bien, en cuanto al fondo, en el caso de que la enmienda constitucional esté en contradicción con esta legitimidad constitucional de que hemos hablado (*supra*, p. 304), que es superior a la superlegalidad misma, porque esta se compone de principios, y los principios son siempre superiores a los textos (véase *infra* la historia de la enmienda XVIII de la Constitución federal estadounidense sobre la prohibición del alcohol).

82

En similares términos cabe citar la tesis del profesor italiano Paolo Barile, secundado por Constantino Mortati, citados por el jurista mexicano Mario de la Cueva (2008, 162), en el sentido de que: “El control de constitucionalidad de que disfruta la corte constitucional se extiende a las normas emanadas del poder reformador” de la Constitución.

Para el citado autor, profesor de la Universidad de Florencia, el procedimiento de creación de la Constitución no puede estar sujeto a control jurisdiccional o político alguno; sin embargo, el procedimiento y función de reforma sí puede estarlo, no solo desde el punto de vista de las formalidades que se deben observar en el procedimiento *per se*, sino también porque el órgano reformador que actúa dentro de este procedimiento no puede actuar con un fin diverso de aquel para el que se estableció, el cual consiste en perfeccionar, completar y adaptar el mundo del deber ser a la exigencia del mundo del ser; de ahí que esta corriente italiana sí considere la posibilidad del control jurisdiccional de la constitucionalidad de los actos del poder reforma-

dor de la Constitución tanto en el aspecto procedimental como en los límites substanciales de su actividad reformadora sustantiva.

Sin embargo, se debe advertir que si bien los teóricos señalan que existe la posibilidad de que los tribunales constitucionales controlen la constitucionalidad de las reformas constitucionales, son coincidentes en que ese control se puede hacer única y exclusivamente cuando está expresamente prevista esa facultad en la misma Constitución, siempre que exista el órgano jurisdiccional investido de la correlativa facultad de control de constitucionalidad de las reformas constitucionales.

Para el suscrito es tiempo ya, urge, es necesario, que en el derecho mexicano esté prevista expresamente la posibilidad de controlar la constitucionalidad o convencionalidad de las normas constitucionales emanadas del poder revisor permanente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## **Conclusión**

83

Por las razones anotadas, considero que conforme a derecho en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano identificado al rubro, promovido por Luis Alberto Zavala Díaz, lo procedente es calificar como inoperantes los conceptos de agravio expresados por el enjuiciante y declarar infundada su pretensión.

## **Voto particular**

### **Alejandro Luna Ramos y Pedro Esteban Penagos López**

Disentimos con el sentido de la resolución adoptada por la mayoría de los integrantes de esta Sala Superior que ordena al Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila que dentro del plazo improrrogable de tres días, contados a partir de la fecha de la notificación de la presente ejecutoria, escuche al ciudadano Luis Alberto Zavala Díaz y, de reunir los requisitos consti-

tucionales correspondientes, con fundamento en el artículo 19 de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, acuerde la forma en que el ciudadano actor en este juicio pueda ejercer su derecho a participar como candidato independiente en el proceso electoral en curso.

Lo anterior porque en nuestro concepto el juicio debe sobreseerse, pues en el presente caso existe una imposibilidad material para hacer efectivo el ejercicio del derecho del actor a postularse como candidato independiente en virtud de lo avanzado del actual proceso electoral local, máxime si se toma en cuenta que el registro de candidatos es del 19 al 22 del presente mes y año, y no existe regulación respecto de los requisitos que deben satisfacer los candidatos independientes porque no se emitieron en el plazo de un año previsto en el artículo 3 transitorio de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 2012.

Lo anterior se refuerza si consideramos que, de conformidad con lo previsto en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el proceso electoral debe llevarse a cabo con un cuerpo normativo cerrado desde su inicio.

Y en este caso ni el Congreso estatal ni el instituto electoral local emitieron las normas generales con la oportunidad debida para regular los requisitos y términos para el ejercicio del derecho a ser votado en candidatura independiente.

De manera que la regulación atinente no puede instrumentarse en este momento por trastocar el desarrollo del proceso electoral y por la proximidad de la fecha de registro de candidaturas.

Así, obligar en este momento al instituto electoral local a que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 de la Constitución local regule el derecho constitucional de candidaturas independientes sería contrario a los principios de certeza y equidad que deben prevalecer en el proceso electoral en curso.

Además, un elemento esencial de la adecuación normativa que debía realizarse en su caso mediante un acuerdo general debe permitir la participación abierta y directa de todos los ciudadanos que pretendan contender como candidatos independientes y no solo al actor

en este juicio, porque ello implicaría emitir reglas especiales para el ejercicio personal de ese derecho.

Esto es así porque el artículo 19 de la Constitución de Coahuila establece lo siguiente:

Artículo 19. Son derechos de los ciudadanos coahuilenses:

I. Votar y ser electos para los empleos y cargos públicos en la forma y términos que prescriban las leyes.

[Adicionado mediante decreto 361, publicado el 17 de diciembre de 2013.]

El derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine tanto esta Constitución como la legislación electoral del estado.

[Adicionado mediante decreto 361, publicado el 17 de diciembre de 2013.]

Las candidaturas independientes se sujetarán a los requisitos, condiciones y términos que determine esta Constitución, la legislación electoral del estado y los acuerdos de las autoridades electorales, en especial para garantizar la transparencia, legalidad y fiscalización en el origen y ejercicio de los recursos. En todo caso, las disposiciones relativas a los partidos políticos en los procesos electorales serán aplicables a las candidaturas independientes con las modalidades específicas que la ley señale.

De la anterior disposición se advierte que las candidaturas independientes se sujetarán a los requisitos, condiciones y términos que determinen la Constitución, la legislación electoral del estado y los acuerdos de las autoridades electorales.

Por esto es claro que se requieren de normas generales que regulen el derecho a postularse como candidato independiente, pues, incluso, la norma constitucional local prevé que el instituto electoral debe emitir acuerdos de observancia general.

No está constitucionalmente admitido emitir normas particulares para que un solo individuo ejerza sus derechos, pues no es posible

establecer leyes privadas para el ejercicio de un derecho constitucional de todos los ciudadanos.

De esta manera, ante la imposibilidad material de regular y hacer efectivo este derecho, por la etapa en la que se encuentra el proceso electoral en curso, debe privilegiarse el interés general sobre los intereses particulares, aunque se trate del ejercicio de un derecho fundamental, pues para ello es necesario que mediante reglas generales se establezcan los requisitos para su ejercicio.

Por ello, con todo y que compartimos la trascendencia de hacer efectivo el derecho a las candidaturas independientes, las particularidades del presente caso son suficientes para estimar que es de imposible instrumentación en esta etapa del proceso electoral, pues como ya se precisó, de conformidad con el calendario electoral aprobado por el Instituto Electoral del Estado de Coahuila, el registro de candidatas se llevará a cabo del 19 al 22 de mayo del presente año.

De manera que no existe tiempo suficiente para que el instituto estatal electoral emita los lineamientos necesarios que hagan posible el ejercicio pleno del derecho a las candidaturas independientes conforme a los parámetros establecidos en la Constitución local, y sobre todo porque no existe certeza respecto de los requisitos que se deben reunir para ser registrado como candidato independiente, de los plazos para la obtención del respaldo ciudadano; de los esquemas de financiamiento y fiscalización de los recursos de los candidatos independientes, ni del acceso a radio y televisión y topes de gastos de campaña, por mencionar algunos de los temas que deberían regularse al efecto.

Por lo anterior, como estamos a cuatro días del inicio del registro de candidaturas, no debe someterse al instituto electoral local a que establezca reglas particulares para la participación como candidato independiente del ciudadano actor.

Por ello consideramos que en el presente caso esta Sala Superior debe ponderar el contexto actual del proceso electoral del estado de Coahuila con el fin de emitir una sentencia que garantice la certeza jurídica en el desarrollo normal de las etapas que conforman el procedimiento comicial.

Por estas razones no compartimos el sentido del proyecto.

Por tanto, en nuestro concepto, el presente asunto se debe sobreseer ante la irreparabilidad de la violación alegada en virtud de lo avanzado del actual proceso electoral local.

Tales son las razones que, con fundamento en los artículos 1, 41, párrafo 1, base VI, 99, 133 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con lo dispuesto en los artículos 9, párrafo 3, 19, párrafo 1, inciso b, 82 y 83 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, debieron sustentar el sobreseimiento de la demanda de mérito.

### **Fuentes consultadas**

Cueva, Mario de la. 2008. *Teoría de la Constitución*. 2.<sup>a</sup> ed. México: Porrúa.

Hauriou, Maurice. 2003. *Principios de derecho público y constitucional*. 2.<sup>a</sup> ed. Trad. Carlos Ruiz del Castillo. Madrid: Reus.

*Omisión de los congresos locales de legislar sobre candidaturas independientes*, número 6 de la colección Diálogos judiciales.

Versiones estenográficas, se terminó de imprimir en noviembre de 2016 en Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V. (IEPSA), calzada San Lorenzo núm. 244, colonia Paraje San Juan, CP 09830, Ciudad de México.

El cuidado de esta edición estuvo a cargo de IEPSA.

Su tiraje fue de 2,500 ejemplares.



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

**EXPEDIENTE:** SUP-JDC-357/2014.

**ACTOR:** LUIS ALBERTO ZAVALA  
DÍAZ.

**ÓRGANO RESPONSABLE:**  
QUINCUAGÉSIMA NOVENA  
LEGISLATURA DEL CONGRESO  
DEL ESTADO DE COAHUILA DE  
ZARAGOZA.

**MAGISTRADA PONENTE:** MARÍA  
DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA.

**SECRETARIO:** RAÚL ZEUZ ÁVILA  
SÁNCHEZ.

México, Distrito Federal, a catorce de mayo de dos mil catorce.  
**VISTOS**, para resolver, los autos del expediente al rubro  
indicado, relativo al juicio para la protección de los derechos  
político-electorales del ciudadano promovido por Luis Alberto  
Zavala Díaz, a fin de controvertir la omisión de la  
Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso del Estado de  
Coahuila de Zaragoza de realizar adecuaciones a la legislación  
electoral local, a fin de implementar las candidaturas  
independientes en dicha entidad federativa, en términos del  
artículo tercero transitorio del decreto publicado en el Diario  
Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil doce, por  
el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la  
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y

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

**I. Antecedentes.** De lo narrado por el enjuiciante en su escrito de demanda y de las constancias de autos, se desprende lo siguiente:

**1. Publicación de Decreto de reforma constitucional.** El nueve de agosto de dos mil doce, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto emitido por la Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión, por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política.

La reforma en comento impactó, entre otras disposiciones constitucionales, la prevista en la fracción II del artículo 35, relativa a las candidaturas independientes.

El decreto en cita estableció en sus artículos transitorios lo siguiente:

**ARTÍCULOS TRANSITORIOS**

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

**ARTICULO SEGUNDO.** El Congreso de la Unión deberá expedir la legislación para hacer cumplir lo dispuesto en el presente Decreto, a más tardar en un

año contando a partir de la entrada en vigor del mismo.

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

**ARTÍCULO CUARTO.** Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente Decreto.

**2. Proceso electoral local.** El primero de noviembre de dos mil trece, inició el Proceso Electoral 2013-2014 para renovar los integrantes del Congreso del Estado de Coahuila.<sup>1</sup>

**3. Reforma a la Constitución del Estado de Coahuila de Zaragoza.** El diecisiete de diciembre de dos mil trece, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila de Zaragoza el Decreto número 361 del Congreso de dicha entidad federativa, mediante el cual se adicionaron dos párrafos a la fracción primera del artículo 19 de la constitución política

---

<sup>1</sup> En esta elección se renovarán los cargos de dieciséis diputados electos según el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y nueve que serán electos por el principio de representación proporcional, electos en una sola circunscripción estatal, en los términos de las disposiciones aplicables.

La Jornada Electoral se celebrará el domingo seis de julio del año dos mil catorce, etapa en la cual los ciudadanos coahuilenses acudirán a las urnas para elegir los miembros del Congreso Local del Estado de Coahuila.

Los miembros del Congreso Local electos tomarán posesión de sus cargos, el día primero de enero del año dos mil quince.

## **SUP-JDC-357/2014**

estatal, que regulan expresamente el derecho de los ciudadanos a solicitar el registro como candidatos a cargos de elección popular de manera independiente.

En el artículo segundo transitorio del citado decreto, se otorgó al Congreso del Estado el deber de expedir la legislación secundaria necesaria para poder aplicar con certeza las candidaturas independientes.

**II. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.** Luis Alberto Zavala Díaz promovió juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, a fin de impugnar la omisión de la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza, de realizar las adecuaciones necesarias en la normativa local, a fin de implementar las candidaturas independientes en la referida entidad federativa. Dicho medio de impugnación fue recibido en la Oficialía Mayor del citado órgano legislativo local.

**III. Turno a Ponencia.** El Magistrado Presidente por Ministerio de Ley de esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación acordó integrar el expediente SUP-JDC-357/2014, y turnarlo a la Ponencia de la Magistrada María del Carmen Alanís Figueroa, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, lo cual fue cumplimentado

## **SUP-JDC-357/2014**

mediante el oficio TEPJF-SGA-1771/14, signado por el Secretario General de Acuerdos de este órgano jurisdiccional.

**IV. Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, la Magistrada Instructora acordó radicar el expediente SUP-JDC-357/2014 en la Ponencia a su cargo, admitir a trámite la demanda y declarar cerrada la fase de instrucción, por lo cual el asunto quedó en estado de dictar sentencia, y

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

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

## **SUP-JDC-357/2014**

supuesta omisión legislativa atribuida a la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza, de realizar las adecuaciones necesarias en la normativa local, a fin de implementar las candidaturas independientes en la referida entidad federativa, no obstante haber transcurrido el plazo previsto para ese efecto en el artículo tercero transitorio del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación en agosto de dos mil doce, con lo cual, a decir del actor, se vulneran sus derechos de votar y ser votado como candidato independiente en el proceso electoral que se está desarrollando en la mencionada entidad federativa para renovar al Congreso local.

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

Sin embargo, el legislador ordinario omitió prever a cuál de dichas Salas corresponde resolver sobre las impugnaciones en las que se aduzca violación a un derecho político-electoral, derivada de una omisión legislativa, por ende, a fin de dar eficacia al sistema integral de medios de impugnación en la

materia corresponde a esta Sala Superior conocer y resolver de dicha controversia.<sup>2</sup>

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

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

---

<sup>2</sup> Resulta aplicable *mutatis mutandis* la tesis XXVI/2013 con rubro: **COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL CONTRA LA OMISIÓN LEGISLATIVA EN LA MATERIA.**

## **SUP-JDC-357/2014**

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

Respecto de la materia de impugnación, es preciso aclarar que esta Sala Superior, como máxima autoridad en materia electoral encargada de salvaguardar la regularidad constitucional de los actos y omisiones vinculados con dicho ámbito, con excepción de lo previsto en el artículo 105, fracción II de la Constitución, es competente para conocer y resolver la presente controversia, relacionada con la posible afectación a un derecho político-electoral concreto del actor.

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

En consecuencia, dado que lo aducido en la demanda versa sobre la posible vulneración a un derecho político-electoral de un ciudadano a partir de un supuesto no previsto en la norma



adjetiva electoral federal, es esta Sala Superior quien tiene competencia para conocer y resolver sobre esa impugnación.

Similar criterio sostuvo esta Sala Superior, al resolver el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-1137/2013 y acumulado, y al emitir sendos acuerdos de competencia en los expedientes SUP-JDC-247/2014 y SUP-JDC-248/2014.

**SEGUNDO. Causales de improcedencia.** Previo al estudio del fondo de la *litis* planteada en el juicio al rubro identificado, se deben analizar y resolver las causales de improcedencia hechas valer por la autoridad responsable en su informe circunstanciado, por ser su examen preferente, de conformidad con lo previsto en los artículos 1 y 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, ya que atañe directamente a la procedibilidad de los medios de impugnación.

**a) Inconstitucionalidad del Código Electoral del Estado de Coahuila.**

La responsable aduce que el juicio que se resuelve es improcedente, toda vez que en su concepto, se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 10, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, consistente en que el

## **SUP-JDC-357/2014**

promovente pretende impugnar la no conformidad a la Constitución de una ley local, en concreto, del Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza.

La causal de improcedencia bajo estudio es **infundada**, con base en las consideraciones siguientes.

La responsable considera que la omisión que se le atribuye constituye una “no conformidad negativa”. Para arribar a dicha conjetura, interpreta que si el actor se duele de la omisión de reformar la legislación local en los términos ordenados por la Constitución Federal, en realidad está planteando la no conformidad del código comicial local a la Carta Magna, lo que implicaría declarar la inconstitucionalidad en abstracto, y dicha facultad constitucionalmente está encomendada exclusivamente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Lo infundado del planteamiento formulado por la autoridad responsable estriba en el hecho de que, de un análisis minucioso del escrito de demanda, este órgano jurisdiccional no advierte en ninguno de los apartados que lo componen que Luis Alberto Zavala Díaz plantee expresamente la inconstitucionalidad de algún precepto normativo o que solicite su inaplicación al caso concreto, y tampoco se advierte que el promovente solicite a este órgano jurisdiccional que se declare la inconstitucionalidad en abstracto de ninguna ley local o federal.

Asimismo, de la lectura integral del ocurso de demanda, tampoco se advierte argumento, razonamiento o manifestación alguna que permita colegir que la pretensión del actor consiste en que se declare la inconstitucionalidad de alguna disposición normativa, por tanto, no existe base alguna para que este órgano jurisdiccional consienta el planteamiento hecho valer por la responsable. En el caso el demandante manifiesta su interés para votar y ser votado como candidato ciudadano, en la próxima jornada electoral a celebrarse en la entidad federativa, por lo cual aduce una afectación concreta.

**b) Falta de interés jurídico**

En concepto de la responsable, en el caso se actualiza la causal de improcedencia prevista en el numeral 10, párrafo 1, inciso b) de la ley adjetiva electoral federal, toda vez que, suponiendo sin conceder, que existiera la omisión que se reclama, lo cierto es que no se afecta el interés jurídico del actor, fundamentalmente, porque no existe constancia alguna que demuestre que el quejoso haya solicitado a la autoridad administrativa electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza su registro como candidato independiente y éste le hubiera sido negado.

Esta causal de improcedencia también resulta **infundada**.

## **SUP-JDC-357/2014**

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

También se ha sostenido, que para tener por satisfecho el citado requisito de procedibilidad, basta que el promovente alegue la violación a alguno de sus derechos político-electorales, y que la acreditación o no de la violación alegada, corresponde al estudio del fondo de la controversia planteada.

Dicho criterio está previsto en la jurisprudencia 7/2002, de rubro: **INTERÉS JURÍDICO DIRECTO PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. REQUISITOS PARA SU SURTIMIENTO.**<sup>3</sup>

Sentado lo anterior, es dable concluir que, en principio, para el conocimiento del fondo de la controversia planteada es

---

<sup>3</sup> Consultable a fojas 398 y 399, de la *Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, Tomo Jurisprudencia, Volumen 1, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

necesario que quien promueve el juicio aporte elementos que hagan suponer que es el titular del derecho subjetivo afectado por el acto, resolución u omisión de la autoridad señalada como responsable y que la afectación que resiente en sus derechos es actual y directa, pues para que se surta el interés jurídico del actor es necesaria una afectación en su esfera de derechos, pues sólo de esa forma se lograría reparar la conculcación del derecho sustancial del que aduce ser titular.

En el caso, el actor alega que la omisión del Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza, de legislar para realizar las adecuaciones respectivas a la legislación local para regular las candidaturas independientes en los términos señalados en el artículo tercero transitorio del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el nueve de agosto de dos mil doce, le genera una afectación a sus derechos político-electorales de votar y de ser votado, en virtud de que pretende postularse como candidato independiente en el proceso electoral que está en curso en la citada entidad federativa; empero, no existen los mecanismos legales necesarios que den certeza para el ejercicio pleno de los derechos en comento.

En efecto, en su escrito de demanda, el actor manifiesta expresa y reiteradamente, su voluntad clara e inequívoca de: **1.** Votar por candidatos independientes; y **2.** Postularse como candidato independiente en el proceso electoral que se está desarrollando en el Estado de Coahuila de Zaragoza para

## **SUP-JDC-357/2014**

renovar el Congreso de esa entidad federativa. Como se observa, el promovente expresa su pretensión de ejercer sus derechos político-electorales de votar y de ser votado, en la modalidad de candidatura independiente (reconocido en la fracción II del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), y aduce la vulneración a esos derechos, sobre la base de que la omisión del Congreso local de emitir la legislación secundaria en la materia, lo deja en estado de indefensión porque desconoce las reglas, procedimientos y requisitos que debe seguir para poder ejercerlos plenamente.

Sobre esa base, este órgano jurisdiccional considera que el actor aporta los elementos suficientes que hacen suponer que es el titular de los derechos subjetivos que considera afectados por la omisión en que ha incurrido el Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza, y que la posible afectación a sus derechos político-electorales de votar y ser votado es actual y directa, pues la omisión de emitir la regulación en la normativa electoral local, en torno a las candidaturas independientes genera incertidumbre, en virtud de que, en términos del artículo 133 del Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza, el proceso electoral ordinario inicia en noviembre del año previo al de la elección (el proceso electoral 2013-2014 para renovar los integrantes del Congreso del Estado de Coahuila inició el uno de noviembre de dos mil trece), y a la fecha se desconocen los requisitos y condiciones necesarios para contender como

candidato independiente, lo cual puede implicar una afectación a sus derechos-político electorales de votar y ser votado, así como al principio de certeza, aspecto que, en concepto esta Sala Superior debe determinarse al estudiar el fondo de la controversia planteada.

**c) Irreparabilidad**

La Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza considera que el juicio en que se actúa es improcedente, en virtud de que existe irreparabilidad jurídica manifiesta para restituir al actor en sus derechos, en caso de asistirle la razón.

La responsable sustenta su planteamiento en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que dispone que las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

Sobre esa base, la autoridad responsable aduce que como el proceso electoral ordinario en el Estado de Coahuila de Zaragoza inició el primero de noviembre de dos mil trece, aun y cuando resultaran fundados los agravios hechos valer por el

promovente, lo cierto es que no se podría legislar por existir una prohibición expresa en la constitución.

Debe **desestimarse** la causal de improcedencia invocada, en razón de que el actor formula diversos agravios tendentes a lograr que este órgano jurisdiccional ordene al Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza que realice las adecuaciones necesarias a la normativa local, a efecto de implementar las candidaturas independientes; por tanto, dilucidar en este apartado de procedencia del medio de impugnación, si es viable o no ordenar a la responsable que realice los cambios normativos apuntados, podría mermar potencialmente la posibilidad de discernir si existe o no la omisión que se reclama al Congreso de la citada entidad federativa, incurriéndose en un vicio de petición de principio.

Sobre el particular, resulta orientadora la jurisprudencia 135/2001, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuyo rubro y texto señalan:

**IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO DEL ASUNTO, DEBERÁ DESESTIMARSE.** Las causales de improcedencia del juicio de garantías deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si se hace valer una en la que se involucre una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse.



**TERCERO. Requisitos de la demanda, de procedencia y presupuestos procesales.** El medio de impugnación en estudio reúne los requisitos de forma, de procedencia y los presupuestos procesales previstos en los artículos 7, 8, 9, párrafo 1, 13, fracción III, inciso b), 79, párrafo 1 y 80 párrafo 1, inciso f), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, como se explica a continuación.

- **Requisitos de forma.** La demanda se presentó por escrito, haciéndose constar el nombre del actor y su firma autógrafa, así como el domicilio para recibir notificaciones y las personas autorizadas para tales efectos; se identifica la omisión que se impugna y la autoridad responsable del mismo; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación y los agravios. Por lo tanto, se cumple con los requisitos previstos en el artículo 9, párrafo 1 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

- **Oportunidad.** El medio de impugnación satisface el requisito en comento, porque la omisión que se reclama es de tracto sucesivo, por lo que no ha dejado de actualizarse. En efecto, el enjuiciante promueve el juicio que se resuelve, para controvertir la omisión de la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza, de realizar adecuaciones a la legislación electoral local, a fin de implementar las candidaturas independientes en dicha entidad

## SUP-JDC-357/2014

federativa, en términos del artículo tercero transitorio del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil doce.

En ese estado de cosas, como la omisión reclamada se surte de momento a momento, el plazo de cuatro días a que alude el artículo 8, párrafo 1 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se mantiene en permanente actualización.

En este sentido, toda vez que el plazo para presentar la demanda no puede considerarse vencido, la promoción del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano en que se actúa es oportuna.

El criterio de referencia está contenido en la Jurisprudencia 15/2011, de rubro: **PLAZO PARA PRESENTAR UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN, TRATÁNDOSE DE OMISIONES.**<sup>4</sup>

- **Legitimación.** El juicio se promovió por parte legítima, pues de acuerdo con los artículos 79, párrafo 1, en relación con el 80, párrafo 1, inciso f), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, corresponde instaurarlo a los ciudadanos, entre otros supuestos, cuando consideren que un

---

<sup>4</sup> Consultable a fojas 520 y 521, de la *Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, Tomo Jurisprudencia, Volumen 1, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

acto o resolución de la autoridad es violatorio de sus derechos político-electorales.

En el caso concreto, el medio de impugnación es promovido por un ciudadano que pretende hacer valer presuntas violaciones a sus derechos político-electorales a votar y ser votado como candidato independiente, como consecuencia de la omisión del legislador ordinario en el Estado de Coahuila de Zaragoza, de regular las candidaturas ciudadanas o independientes, elementos que, para efectos de la procedencia del juicio, son suficientes para tener por satisfecho el requisito en estudio, pues evidencian que el actor es la persona que conforme a la Ley puede formular las pretensiones hechas valer en el proceso, en virtud de que manifiesta expresamente su intención de participar en el proceso electoral que actualmente se desarrolla en el Estado de Coahuila de Zaragoza como candidato independiente.

Además, el incoante aduce en su escrito de demanda que la omisión legislativa en la materia, lo deja en estado de indefensión, pues esa situación le impide conocer las reglas que aplicarán antes y durante el desarrollo del proceso electoral local, en materia de candidaturas independientes, para poder votar y ser votado en esa modalidad, como lo prevé la Constitución Federal.

## **SUP-JDC-357/2014**

Por lo tanto, resulta inconcuso que quien promueve tiene legitimación para instaurar el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano que se resuelve.

- **Interés jurídico.** Esta Sala Superior considera que el enjuiciante cuenta con interés jurídico para promover el medio de impugnación en que se actúa, con base en las consideraciones expuestas en el Considerando Segundo de esta ejecutoria, que sirvieron de base para desestimar la causal de improcedencia respectiva, hecha valer por la autoridad responsable.

- **Definitividad.** Este requisito es exigible a todos los medios de impugnación que se instauran ante esta Sala Superior, en virtud de lo establecido en los artículos 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 88, párrafo 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En dichos numerales se establece que, para la procedencia de los diversos medios de impugnación en la materia, es indispensable agotar las instancias previas establecidas en la ley o en la normativa partidista, para combatir los actos o resoluciones impugnados, en virtud de las cuales estos últimos puedan ser modificados, revocados o anulados.

En el caso concreto, el acto impugnado es definitivo y firme, toda vez que en contra de la omisión que se reclama, conforme a la legislación del Estado de Coahuila de Zaragoza, no existe medio de impugnación alguno que deba ser agotado antes de acudir a esta instancia jurisdiccional federal.

En este orden de ideas, al no advertirse la actualización de alguna causal de improcedencia, lo conducente es realizar el estudio de fondo de la controversia planteada.

**CUARTO. Fijación de la litis y metodología.** En esencia, el ciudadano enjuiciante aduce que la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza transgrede sus derechos político-electorales de votar por candidatos independientes y de ser votado como candidato independiente en el proceso electoral que actualmente se desarrolla en la citada entidad federativa para renovar los integrantes del Congreso local.

Sobre este aspecto, el actor aduce que la referida Legislatura ha sido omisa en realizar las adecuaciones necesarias a la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza y a la legislación secundaria, para implementar las candidaturas independientes en dicha entidad federativa, a pesar de estar compelida a hacerlo, en términos del artículo tercero transitorio del decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos

## **SUP-JDC-357/2014**

Mexicanos en materia electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil doce.

En ese contexto, la pretensión central del actor consiste en que la autoridad responsable legisle en materia de candidaturas independientes, para estar en aptitud de ejercer sus derechos de votar por candidatos independientes y de ser votado como candidato independiente en el proceso electoral que está en curso en el Estado de Coahuila de Zaragoza.

La causa de pedir la hace consistir, en que, la omisión en que ha incurrido la responsable lo deja en estado de indefensión, porque al no existir los mecanismos legales adecuados e idóneos que fijen los requisitos, condiciones y términos que son necesarios para que un ciudadano se pueda postular por la vía ciudadana o independiente, está imposibilitado para ejercer sus derechos de votar por candidatos independientes y de ser votado en esa modalidad, previstos en la Constitución Federal.

En este orden de ideas, este órgano jurisdiccional considera que la *litis* en el asunto que se resuelve, se hace consistir en definir si la omisión de la legislatura local de emitir regulación en materia de candidaturas independientes en el Estado de Coahuila de Zaragoza transgrede los derechos político-electorales de votar por candidatos independientes y de ser votado como candidato independiente del actor.

## **SUP-JDC-357/2014**

Sentado lo anterior, a efecto de dar mayor claridad a la presente resolución, se considera conveniente precisar de manera breve la metodología de análisis de la controversia.

Primeramente, se expondrá y analizará la regulación del derecho a ser votado en la modalidad de candidato independiente en el orden jurídico nacional vigente, así como el deber de legislar y de configuración legal que, en la materia, se impuso a los Congresos de los Estados y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a efecto de determinar si la responsable incurrió en las omisiones que se le imputan.

Posteriormente, en caso de ser necesario, se formularán consideraciones y fundamentos, para determinar si la omisión del Congreso local de emitir la regulación normativa en materia de candidaturas independientes, en el caso, en el Estado de Coahuila de Zaragoza, constituye una razón válida y suficiente para consentir que, por ese solo hecho, los ciudadanos coahuilenses queden imposibilitados para ejercer sus derechos fundamentales de votar por candidatos independientes y para postularse como uno de ellos para contender por un cargo de elección popular.

Finalmente, se procederá a determinar si, con los hechos acreditados, es factible tener por demostrado que existe o no una vulneración al ejercicio de los derechos de voto activo y pasivo, en la modalidad de candidaturas independientes, del ciudadano enjuiciante.

**QUINTO. Estudio de fondo.** Por razón de método los conceptos de agravio expresados por el promovente serán analizados en conjunto, sin que tal examen le genere agravio alguno.

El criterio mencionado ha sido reiteradamente sustentado por esta Sala Superior, lo cual dio origen a la Jurisprudencia 4/2000, de rubro: **AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.**<sup>5</sup>

En principio, este órgano jurisdiccional considera oportuno tener presente el marco normativo tanto federal como local, si es el caso, que regula las candidaturas independientes, para exponer cómo ha impactado en el caso concreto.

A partir de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil doce, el derecho a ser votado previsto en la fracción II del artículo 35 constitucional, incluye la posibilidad de participar como contendiente en los comicios bajo la figura de candidatura independiente.

Con ello, el Poder Reformador de la Constitución estableció como uno de los derechos humanos reconocidos a nivel constitucional el derecho de los ciudadanos al voto pasivo, en congruencia con lo dispuesto por los tratados internacionales

---

<sup>5</sup> Consultable a foja 125 de la *Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, Tomo Jurisprudencia, Volumen 1, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.



suscritos por el Estado mexicano, particularmente el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.<sup>6</sup>

El decreto en comento, en lo que al caso interesa, es del tenor siguiente:

**DECRETO**

"LA COMISIÓN PERMANENTE DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN, EN USO DE LA FACULTAD QUE LE CONFIERE EL ARTÍCULO 135 CONSTITUCIONAL Y PREVIA LA APROBACIÓN DE LAS CÁMARAS DE DIPUTADOS Y DE SENADORES DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ASÍ COMO LA MAYORÍA DE LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS,

**DECLARA**

SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA POLÍTICA.

**ARTÍCULO ÚNICO.- SE REFORMAN:** el párrafo primero y la fracción II del artículo 35; la fracción III del artículo 36; el párrafo segundo del artículo 71; la fracción XXVI del artículo 73; el párrafo cuarto de la fracción VI del artículo 74; la fracción II del artículo 76; las fracciones IV, VI y VII del artículo 78; el artículo 83; los párrafos primero, segundo y tercero (que pasan a

---

<sup>6</sup> **Artículo 23.1, inciso b** Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: 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, [...]

ser cuarto y quinto) del artículo 84; los párrafos primero, segundo y tercero del artículo 85; las fracciones II, III y IV del artículo 89; y la fracción III de la Base Primera del Apartado C del artículo 122; **SE ADICIONAN:** las fracciones VI, VII y VIII al artículo 35; una fracción IV y un tercer y cuarto párrafos al artículo 71; una fracción XXIX-Q al artículo 73; los párrafos segundo y tercero, recorriéndose en su orden los subsecuentes y un último párrafo al artículo 84; un segundo y tercer párrafos al artículo 87; un octavo párrafo a la fracción II del artículo 116; un inciso o), recorriéndose en su orden el subsecuente a la fracción V de la Base Primera del Apartado C del artículo 122, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Reforma Política, para quedar como sigue:

Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

I. (...)

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

(...)

Como se observa, si bien el Poder revisor de la Constitución reguló de manera expresa la figura de las candidaturas independientes o ciudadanas, garantizando de esta forma el derecho a ser votado de las ciudadanas y los ciudadanos mexicanos; dicho poder determinó que los requisitos,

condiciones y términos que tienen que cumplir quienes deseen postularse como candidatos independientes se establecerían en la legislación secundaria. Esta situación implica que el derecho político-electoral en estudio constituye un derecho humano de base constitucional y configuración legal.

Ahora bien, en el mismo decreto se establecieron los artículos transitorios siguientes:

### **ARTÍCULOS TRANSITORIOS**

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

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

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

**ARTÍCULO CUARTO.** Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente Decreto.

Como resultado de la forma en que legisló el referido poder al constitucionalizar la figura de las candidaturas independientes, las legislaturas locales deberían regular los requisitos,

## **SUP-JDC-357/2014**

condiciones y términos sobre los cuales se desarrollarían dichas candidaturas en cada una de las entidades federativas, en un plazo no mayor a un año contado a partir de la entrada en vigor del decreto respectivo; sin embargo, no fijó norma alguna que sirviera de base para la regulación de estas candidaturas, ni para armonizarlas con las demás disposiciones constitucionales en materia electoral, especialmente las relativas a los derechos, prerrogativas y obligaciones que tienen constitucionalmente determinados los partidos políticos.

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

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

El veintidós de octubre de dos mil trece, el Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza aprobó y expidió el Decreto número 361, el cual se publicó en el Periódico Oficial del Estado el diecisiete de diciembre siguiente en los términos siguientes:

**QUE EL CONGRESO DEL ESTADO INDEPENDIENTE, LIBRE Y SOBERANO DE COAHUILA DE ZARAGOZA;**

**DECRETA:**

**NÚMERO 361.-**

**ARTÍCULO ÚNICO.**-Se adicionan dos párrafos a la fracción primera del artículo 19 de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, para quedar como sigue:

**Artículo 19.-** Son derechos de los ciudadanos coahuilenses:

- I. Votar y ser electos para los empleos y cargos públicos en la forma y términos que prescriban las leyes.

El derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine tanto esta Constitución, como la legislación electoral del Estado.

Las candidaturas independientes se sujetarán a los requisitos, condiciones y términos que determine esta Constitución, la legislación electoral del Estado y los acuerdos de las autoridades electorales, en especial para garantizar la transparencia, legalidad y fiscalización en el origen y ejercicio de los recursos. En todo caso, las disposiciones relativas a los partidos políticos, en los procesos electorales, serán aplicables a las candidaturas independientes con las modalidades específicas que la ley señale.

...

II. a IV...

## **T R A N S I T O R I O S**

**ARTÍCULO PRIMERO.-** El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila de Zaragoza.

**ARTÍCULO SEGUNDO.-** El Congreso del Estado Independiente, Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza deberá expedir la legislación secundaria que resulte necesaria para poder aplicar con certeza las candidaturas independientes. El Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila expedirá los acuerdos que hagan posible el ejercicio de los derechos de las candidaturas independientes, conforme a la legislación secundaria que haga exigible este derecho humano de contenido y de desarrollo legal.

**ARTÍCULO TERCERO.-** Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente Decreto.

De la transcripción que antecede, se desprende con claridad en el estado de Coahuila de Zaragoza se emitió un decreto para adecuar la constitución local, en el sentido de reconocer expresamente el derecho de los ciudadanos coahuilenses a solicitar el registro como candidatos a cargos de elección popular de manera independiente y en las disposiciones transitorias de dicho decreto se impuso el deber de expedir la legislación secundaria que resulte necesaria para poder aplicar con certeza las candidaturas independientes.

## **SUP-JDC-357/2014**

Posteriormente con fecha veintisiete de diciembre de dos mil trece se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma al artículo 116 de la Constitución General de la República en la que para hacerlo acorde al diverso 35 se suprimió la facultad exclusiva de los partidos políticos para postular candidatos a cargos de elección popular. No obstante ello es preciso dejar sentado que desde la primera reforma ya se encontraba previsto el derecho de los ciudadanos para participar en forma independiente a los partidos políticos.

Por otra parte, resulta oportuno tener presente que el diez de febrero del año en curso se publicó en el Diario Oficial de la Federación un diverso decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral, el cual estableció directivas y términos específicos que inciden en la materia del presente asunto, en tanto que dicho Decreto refiere algunos aspectos específicos relacionados con el derecho a ser votado en la modalidad de candidatura independiente, mientras que el Decreto de dos mil doce reconoció a los ciudadanos el derecho a la postulación independiente e impuso al legislador el deber especial de establecer los requisitos, calidades, condiciones y términos para su ejercicio.

Al respecto, el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el pasado diez de febrero, en lo que al caso interesa, refiere lo siguiente:

**Artículo 41. [...]**

[...]

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

**Apartado A.** El Instituto Nacional Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, de acuerdo con lo siguiente y a lo que establezcan las leyes:

[...]

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

[...]

e) El tiempo establecido como derecho de los partidos políticos y, en su caso, de los **candidatos independientes**, se distribuirá entre los mismos conforme a lo siguiente: el setenta por ciento será distribuido entre los partidos políticos de acuerdo a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior y el treinta por ciento restante será



dividido en partes iguales, de las cuales, hasta una de ellas podrá ser asignada a los candidatos independientes en su conjunto;

[...]

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

[...]

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

[...]

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

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

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

[...]

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

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

[...]

**Artículo 73.** [...]

[...]

XXI. [...]

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

[...]

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

[...]

“Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y

no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

.....

IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

.....

k) Se regule el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, garantizando su derecho al financiamiento público y al acceso a la radio y la televisión en los términos establecidos en esta Constitución y en las leyes correspondientes;

.....

## **TRANSITORIOS**

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

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

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

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

[...]

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

[...]

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

[...]

II. La ley general que regule los procedimientos electorales:

[...]

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

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

[...]

De todo lo previamente expuesto, este órgano jurisdiccional advierte que en el caso, el régimen de candidaturas independientes impacta de la siguiente forma:

- Desde agosto de dos mil doce, el derecho a ser votado previsto en la fracción II del artículo 35 constitucional incluye la posibilidad de participar como contendiente en los comicios bajo la figura de candidatura independiente.
- En el decreto de reforma constitucional en materia electoral publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil doce, el poder revisor de la constitución estableció que las legislaturas locales deberían regular los requisitos, condiciones y términos sobre los cuales se desarrollarían las candidaturas independientes en cada una de las entidades federativas, en un plazo no mayor a un año contado a partir de la entrada en vigor del decreto.
- Dicho decreto no fijó norma alguna que sirviera de base para la regulación de estas candidaturas, ni para armonizarlas con las demás disposiciones constitucionales en materia electoral, especialmente las relativas a los derechos, prerrogativas y obligaciones que

## **SUP-JDC-357/2014**

tienen constitucionalmente determinados los partidos políticos.

- El Decreto en comento entró en vigor al día siguiente de su publicación, en consecuencia, el plazo de un año a partir de la entrada en vigor del Decreto comenzó el diez de agosto de dos mil doce, y concluyó el nueve de agosto de dos mil trece.
- El Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza emitió un Decreto para adecuar la Constitución local, en el sentido de reconocer expresamente el derecho de los ciudadanos coahuilenses a solicitar el registro como candidatos a cargos de elección popular de manera independiente.
- El veintisiete de diciembre de dos mil trece, se publicó una reforma para hacer acorde el contenido del artículo 116 constitucional al del diverso 35.
- El diez de febrero del año en curso se publicó en el Diario Oficial de la Federación un diverso Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia político-electoral, el cual, estableció directivas y términos específicos relacionados con el derecho a ser votado en la modalidad de candidatura independiente.

En otro orden de ideas, resulta pertinente mencionar que al rendir su informe justificado, la responsable manifiesta que el veinte de noviembre de dos mil trece se presentó una iniciativa

## **SUP-JDC-357/2014**

suscrita por diversos diputados locales, con el objeto de modificar el código comicial local para regular las candidaturas independientes en dicha norma secundaria.

Expone que se le dio primera lectura el veintiuno de noviembre siguiente, segunda lectura el inmediato veintiséis, y que en esa misma fecha se turnó a la Comisión de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia para efectos de estudio y dictamen.

Sobre el particular, esta Sala Superior considera que el solo hecho de que los partidos políticos o algunos de los diputados integrantes del congreso local presenten iniciativas y éstas se discutan, de ninguna manera puede suponer que se hubiere cumplido el mandato constitucional de legislar en la materia, pues los actos tendientes a legislar no pueden ser tomados como la propia emisión de una Ley.

Con base en lo previamente expuesto, este órgano jurisdiccional considera que no le asiste la razón al promovente cuando aduce que la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso de Coahuila de Zaragoza ha sido omisa en realizar las adecuaciones necesarias a los diversos preceptos de la Constitución Política local, a fin de implementar las candidaturas independientes, en términos de lo dispuesto en el artículo tercero transitorio del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil doce, pues como ha sido evidenciado en párrafos anteriores, la

## **SUP-JDC-357/2014**

responsable realizó las adecuaciones pertinentes en la Constitución local, para reconocer expresamente el derecho de los ciudadanos a solicitar el registro como candidatos a cargos de elección popular de manera independiente, desde octubre de dos mil trece y las mismas se publicaron en el Periódico Oficial del Estado el diecisiete de diciembre de la referida anualidad.

Ahora bien, de las constancias de autos y de lo manifestado por la responsable en su informe circunstanciado, se advierte que el Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza no ha expedido la legislación secundaria necesaria para regular con certeza las candidaturas independientes en la entidad, a efecto de dar cumplimiento tanto a lo prescrito en el artículo tercero transitorio del aludido decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación en agosto de dos mil doce, como a lo ordenado en el artículo segundo transitorio del Decreto número 361 del congreso local, por el que se reformó la constitución local, provocando, consecuentemente, que el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila no pueda reglamentar las disposiciones legales que permitan el ejercicio de los derechos de los candidatos independientes.

Por tanto, asiste razón al actor cuando afirma que la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza no ha realizado las adecuaciones necesarias al código electoral local, a efecto de implementar los



requisitos, condiciones y términos necesarios para hacer posible el ejercicio pleno de los derechos de las candidaturas independientes.

En ese sentido, esta Sala superior arriba a la conclusión de que la omisión legislativa que permita hacer efectivo el derecho de los ciudadanos a participar en las contiendas electorales a través de candidaturas independientes, previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en manera alguna debe traducirse en una razón para hacer nugatorio el ejercicio del derecho ciudadano a contender en una elección mediante esa institución.

Si bien es cierto que este órgano jurisdiccional ha sostenido que el contenido y alcance del derecho político-electoral a ser votado no es absoluto, sino que requiere de normativa emitida por el órgano competente, en la que se instrumenten las modalidades y condiciones para su ejercicio, también lo es que la omisión de la Legislatura local de emitir disposiciones jurídicas en que se regule el ejercicio de ese derecho, no es justificante para privar a los ciudadanos de su debido ejercicio.

Al respecto, en términos de lo previsto en los artículos 35, fracción II; 41, segundo párrafo, bases I, II, III y IV, y 116, fracciones I, segundo párrafo, y IV, incisos f), g) y h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende lo siguiente:

## **SUP-JDC-357/2014**

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

En efecto, en el artículo 35, fracción II, del propio ordenamiento constitucional se establece expresamente como prerrogativa de todo ciudadano: "*Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación;*".

Como puede observarse, el ejercicio del derecho político-electoral del ciudadano a ser votado, ya sea a través de los partidos políticos o mediante candidatura independiente, requiere ser regulado o reglamentado a través de la normativa que al efecto emita la autoridad competente, la cual debe ajustarse a las bases previstas en la propia Constitución federal, respetando cabalmente el contenido esencial del sistema jurídico, armonizándolo con otros derechos fundamentales (v. gr., el derecho de igualdad) y salvaguardando los principios, valores y fines constitucionales involucrados, como pueden ser, la democracia representativa y los principios de certeza y objetividad que deben regir el ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones.

## **SUP-JDC-357/2014**

Es de reiterarse que la previsión constitucional de referencia, se encuentra vigente desde el diez de agosto de dos mil doce, en términos de lo previsto en el artículo primero transitorio del decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil doce.

En dicho artículo constitucional se reconoce, entre otras cuestiones, el derecho del ciudadano de solicitar ante la autoridad electoral su registro de manera independiente a los partidos políticos; siempre y cuando quien solicite el registro respectivo cumpla con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación, en el entendido de que, de conformidad con la propia norma constitucional, el derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde también a los partidos políticos.

En ese sentido, el derecho al sufragio pasivo es un derecho humano reconocido a los ciudadanos que requiere de normativa en la que se instrumenten las condiciones, modalidades y requisitos para su ejercicio, ya que es en la propia Constitución, donde se dispone expresamente que tiene que contar con desarrollo legislativo.

Es de enfatizarse que el derecho humano a ser votado, también encuentra sustento jurídico tanto en el artículo 23, párrafo 1, inciso b), de la Convención Americana sobre Derechos

Humanos como en el artículo 25, primer párrafo, incisos b) y c), del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, y de manera orientadora los párrafos 2 y 3, del artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en los que se establece:

**Convención Americana sobre Derechos Humanos.**

"Artículo 23. Derechos Políticos

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

...

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."

**Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.**

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:

...

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

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

**Declaración Universal de los Derechos Humanos.**

**Artículo 21**

1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.

2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.

3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

Cabe señalar que, esta Sala Superior ya se ha pronunciado en el sentido de que la expresión "calidades que establezca la ley" alude a las circunstancias, condiciones, requisitos o términos establecido por el legislador para el ejercicio de los derechos de participación política por parte de los ciudadanos, en el entendido de que esas "calidades" o requisitos no deben ser necesariamente "inherentes al ser humano", sino que pueden incluir otras condiciones, siempre que sean proporcionales a su finalidad –obtener un cargo público de representación popular– y que sean razonables, por lo que su establecimiento en las leyes, debe atender a razones de interés general, lo que es compatible con el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos previamente transcrito.

## **SUP-JDC-357/2014**

En efecto, el derecho de todos los ciudadanos a solicitar ante la autoridad electoral su registro como candidato a un cargo público de elección popular de manera independiente a los partidos políticos, por disposición de la propia norma constitucional, se encuentra condicionado a que los titulares del mismo cumplan con los requisitos, condiciones y términos que se determine en la legislación.

Lo anterior, en el entendido de que si bien es cierto que esta Sala Superior advierte que, al reformar el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal, se confirió al legislador ordinario una potestad de configuración legislativa relativamente amplia, al otorgarle un poder normativo para determinar los requisitos, condiciones y términos, esa libertad de configuración legislativa no puede ser en modo alguno arbitraria ni absoluta.

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

## **SUP-JDC-357/2014**

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

Por otra parte, este órgano jurisdiccional arriba a la conclusión de que la existencia de una previsión constitucional en la que se remite a la legislación secundaria los aspectos operativos e instrumentales para hacer efectivo el ejercicio de un derecho, conlleva un mandato a los órganos legislativos para que en el ámbito de sus competencias, procedan a emitir las disposiciones tendentes a otorgar certeza y seguridad jurídica a la ciudadanía sobre la manera en que debe ejercerse el derecho.

En este orden de ideas, la existencia de una previsión constitucional que delega a los órganos legislativos competentes el establecimiento de las condiciones, términos, modalidades y requisitos para el puntual ejercicio de un derecho fundamental, genera una obligación ineludible al destinatario de la norma, en el caso, a los órganos legislativos de las entidades federativas, la cual adquiere mayor trascendencia, cuando es el

## **SUP-JDC-357/2014**

propio poder revisor de la constitución quien determina el plazo en que se debe cumplir con ese mandato.

Ello es así, ya que al tratarse de una previsión constitucional que impone a los órganos legislativos la obligación específica y concreta de emitir las normas que permitan hacer efectivo el ejercicio de un derecho fundamental, se deposita en esas autoridades la atribución para que establezcan las condiciones, términos, modalidades y requisitos, con el objeto de que el ordenamiento constitucional adquiera auténtica eficacia normativa, pero siempre con plena concordancia y respeto irrestricto al derecho fundamental que debe hacerse operativo mediante la emisión de la normativa atinente.

Así, el derecho fundamental a ser votado como candidato independiente, en todos los órdenes de gobierno, requiere la existencia de normas jurídicas en las que se prevean los supuestos para su ejercicio, así como las respectivas obligaciones que los ciudadanos adquieren, de modo que para hacer efectivo ese derecho los órganos legislativos cuentan con atribuciones para crear los sistemas o modelos por medio de los cuales se cumpla el fin, según sus propias realidades.

De ahí que las condiciones para su ejercicio, atañen a circunstancias, requisitos o términos que el legislador fija para su ejercicio, siempre que sean razonables para su efectividad, procurando en todo caso que los sujetos que participen cuenten



con los mismos elementos, garantizando con ello, además del derecho fundamental, el principio de equidad en la contienda

Ahora bien, el Estado Mexicano mediante Decreto de reforma a la Constitución Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación de nueve de agosto de dos mil doce, ya optó por incluir en el sistema electoral mexicano el modelo de candidaturas independientes, por ello, el establecimiento de un derecho fundamental en el ordenamiento constitucional, como lo es el derecho a votar y ser votado en los procesos electorales con candidaturas independientes, debe garantizarse por así estar reconocido por el Estado Mexicano.

Esta situación, impone al Estado la obligación de llevar a cabo todas las acciones tendentes a promoverlo, respetarlo, protegerlo y garantizarlo, en términos de lo dispuesto en el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual se cumple, en principio, con la emisión de las disposiciones jurídicas en que se regulen los supuestos, condiciones, modalidades, y términos para su ejercicio, que, como ya se dijo, deben ser acordes con el principio de interdependencia con otros derechos humanos, así como congruentes con los principios y reglas constitucionales en la materia.

En este sentido, la ausencia de normas secundarias tendentes a instrumentar el ejercicio de un derecho humano establecido en la constitución, implica, por una parte, el incumplimiento al

## **SUP-JDC-357/2014**

mandato del constituyente para legislar los aspectos instrumentales y operativos del derecho y por otra, la falta de observancia a la obligación del Estado mexicano de garantizar la existencia de condiciones para el ejercicio pleno de los derechos humanos.

Por ello, el incumplimiento de un órgano legislativo de emitir la normativa tendente a regular las condiciones, modos, y términos para hacer efectivo un derecho fundamental, dentro del plazo señalado en el propio ordenamiento constitucional, se traduce en el incumplimiento a un mandato supremo, que en principio, puede implicar una violación al ordenamiento constitucional, pero que además genera una situación de hecho que podría hacer nugatorio el ejercicio de ese derecho, dada la omisión del órgano legislativo de emitir las disposiciones jurídicas que permitan a la ciudadanía tener certeza y seguridad jurídica para ejercerlo plenamente, pero además, sin la existencia de razones que justifiquen esa privación de manera proporcional, idónea y mucho menos necesaria.

Ello es así, porque el sistema jurídico debe ser analizado de manera integral, en el sentido que permita de la mejor manera posible, el ejercicio de los derechos humanos, lo que presupone una obligación solidaria de todos los órganos competentes del Estado para cumplir con las funciones que tengan encomendadas, y en particular aquellas que se relacionen con permitir el ejercicio pleno de los derechos humanos, los que, como ya se dijo, las autoridades se encuentran obligadas a

respetar, garantizar, y promover, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia de seis de agosto de dos mil ocho, en el Caso Castañeda Gutman vs. México, determinó que los Estados cuentan con la atribución de determinar en su sistema electoral, los modelos que permitan a la ciudadanía votar y ser votados en condiciones generales de equidad, ya sea mediante sistema de partidos, candidaturas independientes, o aquellos en los que coexistan ambas modalidades, pero además puntualizó que cualquiera que sea el sistema adoptado, debe estar acompañado de la normativa que permita el ejercicio pleno y eficaz del derecho. En el caso de México señaló que el sistema previsto que consistía en que únicamente se podían postular candidatos a cargos de elección popular por medio de partidos políticos era acorde con los tratados internacionales, pero que sí deberían de existir mecanismos para que los ciudadanos pudiesen acudir en defensa de sus derechos ante los órganos jurisdiccionales.

Al respecto, como ya se dijo, el Estado Mexicano modificó su sistema electoral al incluir en el artículo 35 de la Constitución Política el derecho de ser postulado como candidato independiente.

En este sentido, dado que en los Estados Unidos Mexicanos el poder revisor de la Constitución delegó en los órganos

## **SUP-JDC-357/2014**

legislativos federal y locales la atribución de emitir la normativa en que se instrumente el señalado derecho, y para ello le señaló un plazo perentorio, como se observa, en el artículo tercero transitorio de la supracitada reforma constitucional, en el que se estableció:

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

Como se desprende de la lectura del artículo transcrito, el poder revisor de la constitución estableció que los Congresos de los Estados deberán realizar las adecuaciones necesarias a su legislación secundaria, derivadas del propio decreto, en un plazo no mayor a un año, contado a partir de su entrada en vigor.

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

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

## **SUP-JDC-357/2014**

En este sentido, el señalado decreto se publicó en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil doce, y en el artículo Transitorio Primero, se dispuso que entraría en vigor al día siguiente de su publicación, esto es, el diez del señalado mes y año, por lo que el plazo para que los órganos legislativos de las entidades federativas emitieran las normas instrumentales del derecho a ser votado, en el ámbito de sus atribuciones concluyó el nueve de agosto de dos mil trece.

En el caso, el proceso electoral que actualmente tiene verificativo en el Estado de Coahuila de Zaragoza, inició el uno de noviembre de dos mil trece, en términos de lo previsto en el artículo 133 del Código Electoral local.

En este orden de ideas, resulta evidente que el Congreso de esa entidad federativa, se encontraba vinculado por el poder revisor de la Constitución a emitir las normas jurídicas de rango legislativo tendentes a instrumentar el ejercicio del derecho a ser votado, previo al inicio del proceso electoral, sin embargo, esa autoridad legislativa omitió expedir la normativa dentro del plazo establecido en el señalado decreto, lo que genera una situación de hecho lesiva del derecho fundamental a ser votado, en razón de que implica un vacío legal o ausencia de normativa que permita el ejercicio pleno de ese derecho.

Al respecto, la omisión del Congreso competente de emitir la legislación que permita el ejercicio eficaz del derecho a ser votado sin ser postulado por un partido político o coalición,

## **SUP-JDC-357/2014**

conlleva, por sí mismo, una privación injustificada, innecesaria, irracional, desmedida y desproporcionada de ese derecho, pues presupone falta de certeza absoluta de los supuestos, condiciones, términos y requisitos para que los ciudadanos se encuentren en condiciones de ejercer ese derecho con plenitud, porque se coloca a todos los que pretenden participar bajo la institución de candidatura independiente y consecuentemente a los que pretendan votar por candidatos independientes, en una situación indeterminada, a pesar de contar con el derecho constitucional a ser candidato independiente y participar en condiciones de equidad en las contiendas electivas, en relación con el resto de los contendientes, así como a que los sufragios que se emitan a su favor se computen válidamente.

Así, en el Estado de Coahuila de Zaragoza, la ausencia de normas en que se instrumente el derecho a obtener un registro como candidato independiente y ser votado para ocupar un cargo público de elección popular, constituye una restricción al derecho de ser votado a través de las candidaturas independientes, precisamente porque se traduce en la ausencia absoluta de disposiciones relativas a las condiciones, requisitos y calidades que deben cumplir aquellos ciudadanos que aspiren a obtener su registro en la correspondiente contienda electiva, así como aquellas que confieren derechos y obligaciones de los candidatos en relación con su eventual participación en el proceso electivo.

En el mismo sentido, esta ausencia de normativa, coloca a la autoridad administrativa electoral -encargada de organizar los comicios- en una situación de indeterminación que implica falta de seguridad jurídica y de certeza para el cumplimiento de sus fines y obligaciones constitucionales.

Ello porque se trata de una autoridad que en términos de lo previsto en el artículo 1, tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentra obligada a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, lo que implica que lo realice de manera universal, esto es, a todas las personas por igual, pues al tratarse del 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.

Asimismo, esa ausencia de normativa priva a la autoridad administrativa electoral de tener certeza sobre la manera en que debe actuar para hacer eficaz ese derecho, porque le impide contar con disposiciones de rango legislativo en que se le señalen las directrices que debe seguir en su actuación como órgano encargado de la organización del proceso electivo.

## SUP-JDC-357/2014

No obstante lo anterior, esa omisión legislativa no justifica el hacer nugatorio un derecho fundamental, como es el de ser votado como candidato independiente en una contienda tendente a la renovación de los cargos de elección popular, reuniendo los requisitos que se prevean para ese efecto.

Ello es así, porque no basta con señalar la omisión de un órgano legislativo de emitir cierta normativa para privar del derecho humano a ser votado a través de candidatura independiente a un ciudadano de la República, pues en esos casos, la autoridad administrativa electoral o, en su caso, el órgano jurisdiccional debe proceder a aplicar la norma de mayor jerarquía, siempre que ésta no resulte irracional o desproporcional en función del valor jurídico protegido, tomando en consideración los principios, reglas y bienes jurídicos de rango constitucional.

Con base en lo anterior, esta Sala Superior arriba a la conclusión de que un derecho fundamental no puede hacerse nugatorio por la omisión de un órgano legislativo de emitir las disposiciones jurídicas que permitan el eficaz y pleno ejercicio de ese derecho.

En efecto, el hecho de que en la fracción II, del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el poder revisor de la constitución haya establecido que *“El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos **así como a los***



***ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación***”, no implica considerar que se haya delegado al legislador ordinario, la atribución, facultad o potestad, para decidir si procede a establecer la configuración o no configuración del derecho a ser votado de manera independiente, mediante la emisión de la normativa correspondiente.

En consonancia con ello, esa previsión, lejos de entenderse como un enunciado dirigido al legislador ordinario para que instrumente ese derecho fundamental de los ciudadanos, constituye un mandato proveniente de la voluntad popular, por tratarse de un derecho político fundamental que el pueblo consagró en su documento constitucional, aunado a que en los tratados internacionales en materia de derechos humanos suscritos y ratificados por el Estado mexicano, se establezca que su interpretación debe llevarse a cabo en el sentido de asegurar el derecho humano previsto en el propio ordenamiento constitucional, de manera que no se trata de una previsión que se encuentra sujeta a la discrecionalidad de los poderes constituidos, sino que debe garantizarse a la ciudadanía que se cuente con las previsiones que posibiliten, con absoluta eficacia, el ejercicio de ese derecho, siempre y cuando se encuentren satisfechos los requisitos, condiciones y términos para ello.

## **SUP-JDC-357/2014**

Así, la remisión que en el ordenamiento constitucional se realiza a los legisladores ordinarios, se circunscribe al establecimiento de disposiciones operativas e instrumentales, en las que, además, se prevean las calidades que deben reunir los ciudadanos que aspiren a ocupar determinado cargo de elección popular por vía ajena a los partidos políticos, y desde luego, a que estableciera los límites y vínculos de ese derecho con los demás que fueron consagrados en el ordenamiento constitucional, con el objeto de evitar su colisión con otros derechos humanos y otorgar plenitud y coherencia al sistema jurídico.

Lo anterior deriva en que al legislador ordinario le resulta, de ese mandato constitucional, una obligación de inexcusable cumplimiento, consistente en expedir las normas jurídicas necesarias para instrumentar lo necesario a fin de que los ciudadanos que así lo consideren puedan hacer efectivo el ejercicio de ese derecho, así como a fijar las calidades a que se refiere en la Constitución, pues se trata de una norma imperativa en cuanto a la necesidad de establecerlas, así como instrumentar reglas suficientes para ejercer el derecho al sufragio en sus dos vertientes, a fin de que los ciudadanos estén en condiciones de asumir algún cargo público de elección popular sin ser postulados por un partido político y hacer operativo y congruente el sistema jurídico, máxime que, como ya se dijo, el propio constituyente estableció un término

improrrogable para que los órganos legislativos cumplieran con ello.

Además, este órgano jurisdiccional advierte que en la Constitución no se prevé que la decisión de emitir esa normatividad reglamentaria dependa de la voluntad del legislador o de las circunstancias prevalecientes.

Lo anterior significa que el cumplimiento de tal obligación no queda al arbitrio o voluntad del legislador, ni a la ponderación de las circunstancias que prevalezcan en determinado momento, por lo que cuando el legislador se abstiene de conformar dichas reglas, incurre en un claro incumplimiento de lo que le ordena la Constitución, es decir, incurre en una inconstitucionalidad por omisión, en detrimento de la ciudadanía, pues ello implica que quede impedida de ejercer uno de los derechos humanos.

Ahora bien, la omisión de un órgano legislativo para emitir la regulación que posibilite a los ciudadanos a hacer efectivo el derecho al sufragio sin ser postulado por un partido político, en manera alguna puede considerarse como una justificación válida para hacer nugatorio el ejercicio de ese derecho, al contrario constituye una restricción injustificada, precisamente porque imposibilita realizar un ejercicio de verificación constitucional basada en la proporcionalidad de la medida a efecto de determinar si se está en presencia de una situación que válidamente permita restringir el ejercicio del derecho por

## **SUP-JDC-357/2014**

ser necesaria para salvaguardar algún otro derecho fundamental o un bien jurídico tutelado en el ordenamiento constitucional.

En este sentido, la omisión legislativa impide de manera absoluta el ejercicio del derecho fundamental, lo que además, genera un perjuicio a la ciudadanía en general, porque lejos de tutelar algún bien jurídico, salvaguardar algún otro derecho o evitar alguna afectación al interés social, se traduce en una limitante al derecho al voto pasivo y consecuentemente al voto activo, pues impide a la ciudadanía conocer propuestas de candidatos ajenos a partidos políticos y, en su caso, de sufragar válidamente por los mismos, lo que implica una afectación al diseño constitucional electoral mexicano, en el que se prevé la obligación de las entidades federativas, por conducto de sus órganos legislativos, de expedir las normas en que se configure y armonice esa modalidad de candidatura independiente con las postulaciones que realicen los partidos políticos, y por último hace disfuncional el sistema jurídico, pues le priva de que surta efectos jurídicos plenos la disposición constitucional al impedir la participación de ciudadanos por vías ajenas a los partidos políticos en condiciones de equidad.

En igual sentido, tampoco podría realizarse un ejercicio para verificar y concluir si se trata de una medida idónea o no, puesto que la falta de regulación lleva implícita la ausencia de una determinación legislativa para analizar si existe alguna alternativa que permita afectar en menor medida el derecho que

se hace nugatorio, precisamente porque, priva de manera absoluta a los ciudadanos de estar en posibilidad de ejercerlo.

Asimismo, la omisión legislativa tampoco puede estimarse como una restricción proporcional para el ejercicio de un derecho humano, toda vez que imposibilita de manera absoluta a la ciudadanía a participar en una contienda electiva mediante la figura de candidaturas independientes, a pesar de tratarse de un derecho de rango constitucional, condicionando su efectividad, vigencia y ejercicio a la acción y voluntad de un tercero –órgano legislativo-.

Por todo ello, la omisión del órgano legislativo local de emitir la normativa en que se instrumente el ejercicio de ese derecho fundamental, se traduce en una restricción absoluta para el ejercicio del derecho, que además, imposibilita al órgano jurisdiccional a analizar si se trata de una medida necesaria, idónea y proporcional, tendente a proteger algún otro derecho humano o un bien protegido en el ordenamiento constitucional, sin embargo, este órgano jurisdiccional considera que la efectividad de ese derecho fundamental no puede condicionarse por cuestiones instrumentales o de operatividad, máxime cuando se trata de una prerrogativa ciudadana prevista en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo ejercicio debe garantizarse mediante la interpretación que más favorezca la protección amplia del derecho en términos de lo previsto en el artículo 1 del propio ordenamiento supremo, con independencia de que las medidas para ello, sean de

naturaleza legislativa o no, atento a los procedimientos constitucionales, tal y como se señaló, se dispone en diversos instrumentos internacionales vinculantes para el Estado Mexicano.

En este orden de ideas, dado que esa omisión legislativa no puede traducirse en un impedimento para que los ciudadanos estén en aptitud de ejercer su derecho fundamental a ser votados por vías ajenas a los partidos políticos, lo procedente es que este órgano jurisdiccional resuelva, conforme con el marco constitucional y convencional vigente, la situación jurídica que debe regir en el caso bajo estudio, haciendo funcional el sistema jurídico, y garantizando la efectividad del derecho humano a ser votado por vía distinta a los partidos políticos.

En este contexto, la solución a la controversia que se analiza, adquiere justificación en lo previsto en el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformado mediante 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, 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.

## **SUP-JDC-357/2014**

El señalado 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.

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 alega el enjuiciante.

En este orden de ideas, a partir de lo previsto en el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con el objeto de otorgar funcionalidad al derecho fundamental al sufragio en sus dos vertientes, en condiciones generales de igualdad, haciendo coherente el bloque de regularidad

normativa, en particular la Constitución, con los tratados internacionales en materia de derechos humanos vinculantes para el Estado Mexicano, resulta necesario analizar los preceptos aplicables de diversos instrumentos internacionales de derechos humanos vinculantes para los Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de determinar el alcance y contenido de los derechos políticos del ciudadano a participar en una elección como candidato independiente, es decir, sin necesidad de ser postulado por partido político alguno y a acceder, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas.

Para ello, resulta oportuno transcribir y resaltar las partes relevantes de los artículos 2º, párrafos 1 y 2º; 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 en los que se dispone:

***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:*

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

*Votar o ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;*

*Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.*

### *Artículo 26*

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

*garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.*

### **Convención Americana sobre Derechos Humanos**

#### *Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos*

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

...

#### *Artículo 23. Derechos Políticos*

*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 comunitarias transcritas, se desprende que los derechos de participación política del ciudadano a ser votado y a acceder, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas, previstos en los artículos 25 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, y 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos, conllevan un derecho de libertad y, al propio tiempo, uno de igualdad, pero siempre condicionado a los supuestos contemplados en el diseño del sistema electoral que impere en términos del ordenamiento constitucional de cada Estado.

Lo anterior, en la medida que en esas disposiciones jurídicas se prescribe un derecho para el ciudadano, 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, bajo las modalidades que determine el propio pueblo en su ordenamiento constitucional, pues su ejercicio se encuentra condicionado a que se cumpla con los supuestos constitucionales que cada Estado determine implementar y, en el caso, como se ha explicado, el Poder Revisor de la Constitución determinó la coexistencia de las candidaturas independientes con las postuladas por los partidos políticos.

Efectivamente, es indubitable que la prerrogativa o derecho político del ciudadano de votar y ser votados a través de la figura de las candidaturas independientes, al haber alcanzado el rango de derecho fundamental por haberse incluido en el ordenamiento Constitucional, 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 cumpliendo con las calidades y requisitos que se determinen para ese efecto), 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.

En coincidencia con lo anterior, cabe destacar las reglas generales de libertad e igualdad que se estatuyen en los artículos 2º, párrafo 1, y 3º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 1º, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por las cuales, en forma

## **SUP-JDC-357/2014**

correlativa con esos derechos políticos, se contempla la obligación o compromiso para el Estado mexicano de respetar y garantizar los derechos y libertades reconocidos en el propio Pacto y la Convención, bajo las modalidades que determine el pueblo en su ordenamiento constitucional, así como a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna, y la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el Pacto.

Así, según deriva de las disposiciones destacadas y que están contenidas en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, las cuales al tenor de lo prescrito en la primera parte del artículo 133 constitucional, son Ley Suprema en toda la Unión, en tanto que fueron celebrados por el titular del Poder Ejecutivo federal, con aprobación de la Cámara de Senadores (artículos 76, fracción I, y 89, fracción X, de la Constitución federal), y no están en contravención con lo prescrito en el propio ordenamiento constitucional federal, es claro que el Estado mexicano se comprometió a respetar y garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción, los derechos y libertades reconocidos en el Pacto y la Convención, sin distinción o discriminación alguna, y a garantizar su libre y pleno ejercicio, bajo las modalidades, procedimientos o sistema que el propio Estado determine.



Esto es, el Estado mexicano se obligó a respetar los correspondientes derechos y libertades, en forma tal que también contrajo la obligación específica de adoptar las medidas o disposiciones legislativas, o bien, de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

Ciertamente, la obligación del Estado mexicano, parte de dichos instrumentos internacionales, no se ciñó a una simple obligación de abstención (no inhibir el ejercicio de una libertad) sino que también conllevó la de desplegar un comportamiento activo para dar vigencia o efectividad a los derechos civiles y políticos reconocidos en su ordenamiento constitucional y en el propio tratado internacional, pero siempre, a través de los mecanismos, procedimientos y modalidades establecidos en el diseño de su sistema electoral, a través del despliegue de actos positivos que se concreten en ciertas leyes o medidas de cualquier carácter (los cuales sean necesarias, por ejemplo, para evitar un trato discriminatorio o desigual).

De las disposiciones trasuntadas y resaltadas deriva que todos los ciudadanos gozan de derechos de carácter político, específicamente para ser votados o elegidos y tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país, conforme con lo previsto en la normativa de cada Estado.

## **SUP-JDC-357/2014**

En el caso, en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se dispone que el derecho fundamental a ser votado, encuentra dos vertientes, la primera cuando se alcanza la postulación a través de los partidos políticos, y la segunda a través de la figura de la candidatura independiente, de manera que el Estado Mexicano se encuentra vinculado a promover, respetar, proteger y garantizar ese derecho, así como a generar las condiciones para su ejercicio, con independencia de que la postulación se realice en cualquiera de esas dos vertientes.

Es de apuntar que el derecho a votar y ser votado, es un derecho establecido en el sistema jurídico y también se encuentra reconocido en normativa internacional, sin embargo es de precisarse que ese derecho político no posee un carácter absoluto, incondicionado o irrestricto, puesto que cabe la posibilidad de que se emitan instrumentos normativos en que se regule el ejercicio de ese derecho o que se establezcan restricciones permitidas o debidas, siempre y cuando sean conforme 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 o garantizar la seguridad de todos o deriven de las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática.

En este sentido, como se ha razonado a lo largo de la presente ejecutoria, la omisión del legislador de emitir la normativa no puede hacer nugatorio el ejercicio de un derecho, precisamente

porque en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se dispone el derecho a la tutela judicial efectiva, que impone a los órganos jurisdiccionales la obligación de dictar una sentencia que determine la situación jurídica concreta que debe regir en el caso específico a pesar de la omisión del órgano legislativo local de emitir la normativa conducente, lo que implica el correlativo derecho del gobernado a que la justicia que se administre sea imparcial, completa, y oportuna.

Por ello, cuando se alegue alguna afectación a derechos humanos, la sentencia que resuelva la situación particular, no debe limitarse a analizar los planteamientos del justiciable a las normas jurídicas de rango legal, sino que el estudio de los planteamientos que se realizan tiene que enfocarse en un análisis integral del *corpus normativo*, tomando en cuenta los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

En aplicación de lo anterior, en los artículos 2, párrafo 2, del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, así como 2, párrafo primero, 29, párrafo primero inciso b), y 30, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se establece la obligación del Estado Mexicano de adoptar con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esos ordenamientos internacionales, las normas legislativas que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos.

## **SUP-JDC-357/2014**

Cabe hacer énfasis que, en los señalados preceptos no sólo se dispone la obligación del Estado Mexicano de emitir las disposiciones legislativas para que los gobernados se encuentren en condiciones de ejercer esos derechos, precisamente porque en ese instrumento se contempló la posibilidad de que los órganos legislativos incurran en la omisión de legislar sobre el correspondiente derecho, lo que se traduce en la omisión de expedir la normativa que permita su ejercicio.

Al respecto, la solución contemplada en los señalados ordenamientos alude a una obligación de los propios Estados para garantizar la eficacia de los derechos humanos, y consiste en que, ante la omisión del órgano legislativo de emitir la normativa, se tienen que tomar las medidas de carácter o naturaleza distinta a la legislativa que posibiliten cumplir con la finalidad de los señalados instrumentos internacionales, esto es, permitir y proteger el ejercicio pleno de los derechos ahí reconocidos, cuyo alcance en los Estados Unidos Mexicanos, por disposición constitucional, abarca el poder ser registrado como candidato independiente.

En efecto, en las disposiciones de referencia, no se condiciona el ejercicio de los derechos humanos a que los procedimientos, instrumentos, condiciones, finalidades y requisitos para ello se encuentren reglamentados en un ordenamiento jurídico de rango legal, por el contrario, se trata de disposiciones que cuentan con un contenido y alcance mayor, porque contempla

la obligación del Estado Mexicano de adoptar medidas de carácter distintas a las de naturaleza legislativa para hacer funcional el esquema de protección de esos derechos, en tanto tiene una justificación objetiva razonable y persigue un fin congruente con los instrumentos internacionales analizados en la presente sentencia, que se refieren al principio de participación política libre en condiciones generales de equidad, acorde con las modalidades que cada Estado determine implementar.

Al respecto, y en relación a la omisión legislativa, la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado en el sentido de que ésta es susceptible de violar derechos humanos. En concreto, en la Opinión Consultiva OC-14/94, dicho órgano jurisdiccional sostuvo que una de las maneras en que un Estado puede vulnerar un tratado internacional es, precisamente, omitiendo dictar las normas a que está obligado por el artículo 2° de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos.<sup>7</sup>

En ese sentido, la Corte Interamericana también ha sustentado que el deber general de los Estados parte en la Convención

---

<sup>7</sup> El artículo 2° del Pacto de San José es del tenor siguiente:

**Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno**

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

## **SUP-JDC-357/2014**

Americana<sup>8</sup> establecido en su numeral 2º, incluye el deber de expedir las normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la observancia efectiva a los derechos humanos, lo que, a su vez, se traduce en el deber de tomar las medidas necesarias para remover los obstáculos que puedan existir para que los ciudadanos puedan disfrutar de los derechos que la Convención reconoce.

Cabe mencionar que esas medidas no legislativas, se circunscriben a los procedimientos constitucionales del Estado y a las propias disposiciones de esos instrumentos internacionales, previsiones que interpretadas en correlación con el tercer párrafo del artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, permiten concluir válidamente que para garantizar la efectividad de esos derechos, resulta necesario acudir a la revisión integral de la legislación nacional, con el objeto de determinar si alguna autoridad, en el ámbito de su competencia, se encuentra posibilitada para dictar medidas que garanticen al gobernado las condiciones mínimas necesarias para ejercer el derecho del que se le priva por omisión legislativa.

Por otra parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la Contradicción de tesis 18/98-PL estableció el criterio de que cuando se reconoce expresamente en la Constitución un derecho, su observancia no puede considerarse postergada

---

<sup>8</sup> México es Estado Parte en la Convención Americana desde el 24 de marzo de 1981 y reconoció la competencia contenciosa de la Corte el 16 de diciembre de 1998.

o sujeta a la condición suspensiva de que el legislador ordinario, en los diferentes fueros, emita las disposiciones legales que reglamenten o instrumenten su ejercicio pleno, pues la sola vigencia de la disposición constitucional relativa implica la protección inmediata del derecho garantizado. Actuar en sentido contrario, a juicio del máximo tribunal del país, sería tanto como desconocer la existencia del derecho respectivo.

Dicho criterio está contenido en la Jurisprudencia P./J.114/2000<sup>9</sup> de rubro y texto:

**ACCIÓN PENAL. ES PROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO, MIENTRAS NO SE ESTABLEZCA EN LEY LA VÍA JURISDICCIONAL DE IMPUGNACIÓN ORDINARIA, PARA RECLAMAR LAS RESOLUCIONES SOBRE EL NO EJERCICIO O DESISTIMIENTO DE AQUÉLLA (ARTÍCULO 21, PÁRRAFO CUARTO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).** De la reforma al citado precepto constitucional, que entró en vigor el 1o. de enero de 1995, y de los antecedentes legislativos que le dieron origen, se advierte el reconocimiento en favor del querellante, denunciante, víctima del delito o de los familiares de ésta o del legalmente interesado, del derecho de impugnar las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio o desistimiento de la acción penal, coetáneo del derecho de exigir al Estado la persecución de los delitos, lo que se traduce en el nacimiento de una garantía individual, cuyo respeto no puede considerarse postergado o sujeto a la condición suspensiva de que el legislador ordinario, en los diferentes fueros, emita las disposiciones legales que reglamenten el instrumento para impugnar por la vía

---

<sup>9</sup> Consultable a foja 5 del Tomo XII, Octubre de 2000, Materia(s): Constitucional, Penal, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

jurisdiccional ordinaria las determinaciones de mérito, puesto que, en principio, ante la vigencia de la disposición constitucional relativa, la protección del derecho garantizado es inmediata, ya que, en tal hipótesis, no se requieren medios materiales o legales diferentes de los existentes para que la autoridad cumpla cabalmente y desde luego, con el mandato constitucional de investigar y perseguir los delitos, siendo obvio que dentro del sistema constitucional mexicano, el medio para controlar directamente el cumplimiento de esas funciones es el juicio de amparo. Por consiguiente, la ausencia de ordenamientos legales que precisen la vía jurisdiccional ordinaria para impugnar las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal que pueden ser violatorias de las garantías individuales del ofendido, no impide que tales determinaciones sean reclamadas de modo inmediato y en tanto se expidan las leyes ordinarias, a través del juicio de amparo, dado que al estar regulada la actuación relativa de la representación social por la propia Carta Magna, entre otros de sus preceptos, en los artículos 14 y 16, bien puede y debe examinarse esa actuación en el juicio de garantías, pues arribar a una postura que sobre el particular impida la procedencia de dicho juicio, sería tanto como desconocer la existencia de la mencionada garantía individual y el objetivo y principios que rigen al juicio de amparo, que de acuerdo con lo previsto en los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es procedente contra leyes o actos de autoridad que violen garantías individuales. En estas condiciones, debe concluirse que si las determinaciones del aludido representante social sobre el no ejercicio o desistimiento de la acción penal pueden implicar la violación de garantías individuales, aquéllas podrán impugnarse mediante el juicio de amparo indirecto, en términos de lo dispuesto en el artículo 114, fracción II, de la Ley de Amparo, por ser esta vía la que revisa la legalidad del proceso



indagatorio de la comisión de ilícitos, además de que desatender la norma constitucional reformada implicaría la inobservancia de los artículos 133 y 136 de la Constitución Federal, siendo que el espíritu del Constituyente Originario se orientó a la prevalencia de los principios de supremacía e inviolabilidad de la Ley Fundamental.

Esta Sala Superior se ha pronunciado en términos similares al referido criterio adoptado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues ha considerado que cuando se reconoce un derecho en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero en la normativa legal respectiva no se prevén disposiciones que reglamenten ese derecho para hacer efectivo su ejercicio, la autoridad, administrativa o jurisdiccional, debe realizar las acciones necesarias para posibilitar el ejercicio pleno del derecho, sujetándose a las bases y principios contenidos en la Constitución Federal.

Dicho criterio de este Tribunal Electoral ha sido adoptado en tratándose del ejercicio de diversos tópicos, como son: instrumentación de procedimientos sumarios preventivos<sup>10</sup>; tutela judicial efectiva<sup>11</sup>; derecho de petición<sup>12</sup>; y derecho de réplica en materia electoral<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> SUP-RAP-17/2006, SUP-RAP-34/2006 y acumulado y SUP-JRC-202/2007.

<sup>11</sup> SUP-JDC-165/2014, SUP-JDC-3149/2012, SUP-JDC-3220/2012 y SUP-JDC-3222/2012.

<sup>12</sup> SUP-JDC-1150/2013.

<sup>13</sup> SUP-RAP-175/2009.

En este orden de ideas, y en estricto cumplimiento al artículo 1, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las disposiciones de tratados internacionales que se han analizado con antelación, esta Sala Superior procede a estudiar, en lo particular, la controversia que se plantea, para lo cual, resulta necesario tener en consideración los aspectos siguientes:

**1. Establecimiento del derecho fundamental a votar y ser votado a través de las candidaturas independientes.**

Mediante reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil doce, el derecho a ser votado previsto en la fracción II del artículo 35 constitucional, se estableció el derecho ciudadano a votar y ser votados mediante la figura de candidatos independientes en todos los procesos electorales federales y locales, así como para todos aquellos cargos públicos de elección popular; la reforma entró en vigor el diez de agosto de dos mil doce, en términos del artículo Primero transitorio del propio Decreto.

Con la señalada reforma, el Poder Revisor de la Constitución, también estableció un régimen transitorio, en el sentido de ordenar a los órganos legislativos federal y locales, la expedición de las leyes para hacer cumplir el propio Decreto, a más tardar en un año contado a partir de la entrada en vigor del mismo.

En este sentido, las legislaturas federal y locales se encontraban obligadas a regular los requisitos, condiciones y términos sobre los cuales se desarrollarían dichas candidaturas tanto a nivel federal, como en cada una de las entidades federativas, en un plazo no mayor a un año contado a partir de la entrada en vigor del propio Decreto, plazo que feneció el nueve de agosto de dos mil trece, sin que hasta esa fecha, en el Estado de Coahuila de Zaragoza se haya publicado y entrado en vigor disposición jurídica alguna tendente a cumplimentar ese imperativo constitucional.

## **2. Inicio del proceso electoral local en el Estado de Coahuila de Zaragoza.**

Ahora bien, el uno de noviembre de dos mil trece, en el Estado de Coahuila de Zaragoza dio inicio el proceso electoral local, para renovar a los integrantes del Congreso de esa entidad federativa, en términos de lo previsto en el artículo 133 del Código Electoral de esa entidad federativa, fecha en la que tampoco se había publicado ni entrado en vigor normativa alguna tendente a cumplir con las modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de candidaturas independientes.

## **3. Reforma a la Constitución local en materia de candidaturas independientes.**

## **SUP-JDC-357/2014**

Es de señalarse que el veintidós de octubre de dos mil trece, en cumplimiento al referido mandato Constitucional, el Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza aprobó y expidió el Decreto número 361, empero, su publicación se realizó en el Periódico Oficial del Estado hasta el diecisiete de diciembre siguiente en los términos siguientes:

**QUE EL CONGRESO DEL ESTADO  
INDEPENDIENTE, LIBRE Y SOBERANO DE  
COAHUILA DE ZARAGOZA;**

**DECRETA:**

**NÚMERO 361.-**

**ARTÍCULO ÚNICO.-**Se adicionan dos párrafos a la fracción primera del artículo 19 de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, para quedar como sigue:

**Artículo 19.-** Son derechos de los ciudadanos coahuilenses:

III. Votar y ser electos para los empleos y cargos públicos en la forma y términos que prescriban las leyes.

El derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine tanto esta Constitución, como la legislación electoral del Estado.

Las candidaturas independientes se sujetarán a los requisitos, condiciones y términos que determine esta Constitución, la legislación electoral del Estado y los acuerdos de las autoridades electorales, en especial para garantizar la transparencia, legalidad y fiscalización en el origen y ejercicio de los recursos. En todo caso, las disposiciones relativas a los partidos políticos, en los procesos electorales, serán aplicables a las candidaturas independientes con las modalidades específicas que la ley señale.

...

IV. a IV...

## **T R A N S I T O R I O S**

**ARTÍCULO PRIMERO.-** El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila de Zaragoza.

**ARTÍCULO SEGUNDO.-** El Congreso del Estado Independiente, Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza deberá expedir la legislación secundaria que resulte necesaria para poder aplicar con certeza las candidaturas independientes. El Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila expedirá los acuerdos que hagan posible el ejercicio de los derechos de las candidaturas independientes, conforme a la legislación secundaria que haga exigible este derecho humano de contenido y de desarrollo legal.

**ARTÍCULO TERCERO.-** Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente Decreto.

De la transcripción que antecede, se desprende con claridad en el Estado de Coahuila de Zaragoza, el órgano legislativo

## **SUP-JDC-357/2014**

modificó el texto de la Constitución local, a efecto de incluir la figura de las candidaturas independientes, con la finalidad de cumplir con la obligación impuesta por el Poder Revisor de la Constitución.

La modificación a ese ordenamiento local se verificó en el sentido de remitir al legislador ordinario de esa entidad federativa, la obligación de expedir normas en que se prevean los requisitos, condiciones y términos para el ejercicio del derecho al sufragio a través de la modalidad de candidaturas independientes, previstos tanto en el documento constitucional local, la legislación secundaria y los acuerdos que se emitan por la autoridad electoral competente.

Asimismo, conforme con el artículo Segundo Transitorio, del propio Decreto, encomendó al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila la facultad para emitir los acuerdos que hagan posible el ejercicio de ese derecho a través de esa modalidad de candidatura.

### **4. Reforma constitucional que suprimió obstáculos para el ejercicio pleno del derecho a votar y ser votado a través de candidaturas independientes.**

Con objeto de hacer acorde con la modificación al artículo 35 de la constitución realizada mediante decreto de diez de febrero de dos mil doce, el veintisiete de diciembre de dos mil trece, en el

Diario Oficial de la Federación, se publicó el Decreto por el que se reformó el artículo 116, base IV, inciso e), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, modificando la redacción de esa previsión a fin de suprimir el derecho “exclusivo” de los partidos políticos para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular.

Al respecto, la reforma en cuestión tuvo como finalidad dar congruencia y coherencia al texto constitucional, según se advierte de la exposición de motivos de la reforma mencionada, consultable en la Gaceta Parlamentaria, número 3744-V, correspondiente al nueve de abril de dos mil trece, en cuyo texto se señaló que *“El objeto de este proyecto legislativo es homologar el sentido del artículo 116 constitucional con el artículo 35 constitucional, en el sentido de que corresponde tanto a los partidos políticos así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación.”*, lo anterior, según se desprende de la propia exposición de motivos, tuvo por objeto armonizar y uniformar *“la norma constitucional respecto a los principios de las candidaturas independientes”*.

## **5. Reforma al sistema electoral Mexicano.**

El diez de febrero del año en curso se publicó en el Diario Oficial de la Federación Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la

## **SUP-JDC-357/2014**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral; las modificaciones al ordenamiento constitucional implicaron, entre otros, variantes en cuanto a los tópicos relacionados con las autoridades encargadas de la organización de los comicios, su integración y procedimientos de designación, atribuciones, derechos y prerrogativas de los partidos políticos, régimen sancionatorio, y candidaturas independientes.

De lo previamente expuesto, este órgano jurisdiccional, arriba a la conclusión consistente en que durante el proceso electoral que actualmente tiene verificativo, en el Estado de Coahuila de Zaragoza, los ciudadanos cuentan con el derecho fundamental a votar y ser votados a través de la figura de candidaturas independientes, sin embargo, derivado de la omisión legislativa en que incurrió el Congreso de esa entidad federativa, se carece de un ordenamiento legal en que se regulen los requisitos, condiciones y términos para que los ciudadanos que así lo soliciten y cumplan con ellos, puedan ser registrados y contender en condiciones de equidad con los postulados por los partidos políticos.

Este Tribunal Constitucional, al advertir esa situación que genera una privación del señalado derecho, se encuentra obligado a emitir una sentencia que haga eficaz el derecho a votar y ser votado a través de candidaturas independientes previsto en los artículos 35, fracción II, y 116, fracción IV, inciso k), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,



así como 19 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza.

Para ello, procede a analizar, en su integridad, el sistema electoral de esa entidad federativa, con el objeto de determinar la medida que posibilite a la ciudadanía el ejercicio eficaz de ese derecho, acorde con los procedimientos constitucionales y legales previstos para ese efecto.

En el artículo 19, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza, se encomienda al legislador ordinario y al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana, el establecimiento de los requisitos, condiciones y términos que se determinen en la propia Constitución local y la legislación electoral del Estado para hacer posible el ejercicio de ese derecho.

Ahora bien, en el artículo Segundo Transitorio del decreto publicado el diecisiete de diciembre de dos mil trece, por el que se reformó el señalado precepto constitucional local, se confirió al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Coahuila, la atribución de expedir los acuerdos que hagan posible el ejercicio de los derechos de las candidaturas independientes.

Al respecto, cabe puntualizar que el señalado Consejo es el órgano máximo de esa autoridad que tiene conferida la función estatal de organizar y desarrollar las elecciones para los cargos

## **SUP-JDC-357/2014**

de Gobernador, Diputados locales e integrantes de los ayuntamientos, en términos de lo previsto en el artículo 27, base 5, de la Constitución Política, en el que, además, se dispone que esa autoridad goza de autonomía con personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo, los partidos políticos y los ciudadanos.

Por otra parte, conforme con lo previsto en el artículo 67 del Código Electoral para el Estado de Coahuila de Zaragoza, el señalado Instituto, en lo que al caso atañe, es el depositario de la autoridad electoral dentro del régimen interior del Estado, responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones y la vigilancia y fiscalización de los partidos políticos, en su ámbito de competencia, además, en el artículo 68 del referido ordenamiento legal se prevé entre los objetos de ese Instituto, en el ámbito de su competencia, el de promover, fomentar y preservar el ejercicio de los derechos político-electorales de los ciudadanos, así como garantizar la celebración libre, auténtica y periódica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como de los Ayuntamientos del Estado.

En el artículo 79 del Código comicial local, se dispone que las atribuciones concedidas al Instituto en los ordenamientos jurídicos residen originalmente en el Consejo General, dentro de las que se encuentra la contemplada en el incisos a) y g), del párrafo 2, del propio artículo en la que se le hace depositario de la facultad para el cumplimiento de las disposiciones

constitucionales y legales en materia electoral y de participación y organización ciudadana, así como de dictar las normas y previsiones destinadas a hacer efectivas tales disposiciones.

De ello deriva que el legislador del Estado de Coahuila de Zaragoza delegó en el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de esa entidad federativa, una facultad reglamentaria tendente a hacer efectivas las disposiciones constitucionales en la materia, lo que quiere decir que cuenta con la atribución de emitir normas y acuerdos destinados a cumplir con las previsiones constitucionales y legales relativas a la materia electoral.

A partir de lo antes expuesto, es dable concluir que en el sistema jurídico de Coahuila de Zaragoza, la atribución para emitir la normativa en que se prevean los requisitos, condiciones y términos para que los ciudadanos puedan ser registrados como candidatos independientes y la ciudadanía pueda votar por ellos, se deposita, en principio, en el Congreso de la propia entidad federativa.

Además, como ya se dijo, en el diseño constitucional de ese Estado, el Consejo General del Instituto Electoral local, cuenta con una atribución reglamentaria, que permite garantizar la eficacia de las disposiciones constitucionales y legales en la materia, facultad que también es congruente con la de emitir los acuerdos que hagan posible el ejercicio de los derechos de las candidaturas independientes.

## **SUP-JDC-357/2014**

Por todo lo expuesto, esta Sala Superior arriba a la conclusión de que, en condiciones ordinarias, correspondería al Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza emitir la legislación secundaria en la que se establezcan los requisitos, condiciones y términos para que los ciudadanos que reúnan los requisitos constitucionales y legales, se encuentren en condiciones de ejercer con plenitud el derecho a votar y ser votado a través de candidaturas independientes.

Sin embargo, en el caso, no se está frente a una situación ordinaria que permita vincular a ese órgano legislativo a emitir la normativa de referencia, toda vez que:

- Se encuentra acreditado el incumplimiento a un mandato del Poder Revisor de la Constitución de adecuar la normativa de una entidad federativa dentro del plazo concedido para tal efecto.
- De ello deriva la existencia de omisión legislativa en materia de candidaturas independientes en el Estado de Coahuila de Zaragoza.
- El proceso electoral de esa entidad federativa inició el uno de noviembre de dos mil trece.
- El registro de candidatos dará inicio el diecinueve de mayo del presente año, y concluirá el veintidós siguiente, en términos de lo establecido en el artículo 146, párrafo 2, del Código Electoral de Coahuila de Zaragoza.

## **SUP-JDC-357/2014**

Por lo tanto, ante la omisión del Congreso del Estado de Coahuila de regular las candidaturas independientes, con fundamento en los artículos 35, fracción II, 99, fracción V, 116, fracción IV, inciso e), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 19, de la Constitución Política del Estado de Coahuila, y Segundo Transitorio del Decreto 361 por el que se reformó ese ordenamiento constitucional local publicado el diecisiete de diciembre de dos mil trece, en el Periódico Oficial de esa entidad federativa; 67, 68 y 79 del Código Electoral de la propia entidad federativa, en los que se establece la facultad reglamentaria del Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila de dictar normas para garantizar la eficacia de las disposiciones constitucionales y legales en la materia y posibilitar el ejercicio del derecho al sufragio activo y pasivo a través de las candidaturas independientes, con apoyo en el artículo 84, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, es procedente restituir al demandante en el derecho violado y por tanto, corresponde ordenar a esa autoridad administrativa electoral que de inmediato y dentro de los tres días contados a partir de que se le notifique la presente sentencia, escuche al ciudadano Luis Alberto Zavala Díaz, y de reunir los requisitos constitucionales correspondientes, con fundamento en el artículo 19 de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, acuerde la forma en que el ciudadano actor en este juicio pueda ejercer su derecho a participar como candidato independiente

## **SUP-JDC-357/2014**

en el proceso electoral que actualmente tiene verificativo en esa entidad federativa.

Para ello, la autoridad administrativa electoral deberá atender a las características propias de esa modalidad de candidaturas así como al marco constitucional Federal y local que se encuentra vigente para el proceso electoral que actualmente tiene verificativo en esa entidad federativa y que se integra por los artículos 35, fracción II, y 116, fracción IV, inciso e), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 19 de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, por tratarse de disposiciones en las que se establece el derecho fundamental de los ciudadanos a votar y ser votados a través de candidaturas independientes, en todas las elecciones federales y locales, para todos los cargos públicos electos popularmente.

Es de enfatizarse que la determinación que al efecto emita deberá guardar plena congruencia con lo previsto en el tercer párrafo de la fracción III, del artículo 19 de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, en el sentido que las disposiciones relativas a los partidos políticos, en los procesos electorales, serán aplicables a las candidaturas independientes con las modalidades específicas que permitan garantizar las condiciones generales de equidad en la contienda, entre todos los candidatos, para lo cual, deberá realizar las adecuaciones que resulten necesarias para esa

modalidad de candidaturas, atendiendo en todo momento los principios constitucionales en materia electoral.

Al respecto, la determinación a la que arriba esta Sala Superior guarda congruencia con los criterios sustentados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como los emitidos por este órgano jurisdiccional, en los términos referidos en párrafos previos, en los que, en esencia, ha sostenido que la omisión del órgano legislativo competente de emitir una ley secundaria respecto de un derecho fundamental no constituye una causa justificada para restringirlo y mucho menos hacerlo nugatorio, puesto que en ese tipo de situaciones las autoridades se encuentran en aptitud de aplicar directamente la Constitución a efecto de salvaguardar y proteger ese derecho.

Así, este Tribunal llega a la conclusión de que la omisión del Congreso local de emitir la Ley reglamentaria de un derecho, no puede privar de vigencia al ordenamiento constitucional, y mucho menos restarle eficacia.

Cabe precisar que el criterio que sustenta el sentido de la presente sentencia, resulta acorde con el principio constitucional de certeza que rige en la materia electoral y que en lo particular, se prevé en el artículo 105, fracción segunda, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se dispone que las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse

## **SUP-JDC-357/2014**

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.

Ello es así, en razón de que desde el diez de agosto de dos mil doce, fecha en que inició la vigencia de la reforma a la fracción II del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya existía el derecho consistente en que los ciudadanos podrían participar, mediante la figura de candidaturas independientes, y en consecuencia a votar por ellos, en el proceso electoral que actualmente tiene verificativo en el Estado de Coahuila de Zaragoza, de manera que la determinación que la autoridad administrativa electoral emita, tendrá por objeto hacer efectivo el ejercicio pleno del derecho fundamental a votar y ser votado a través de candidaturas independientes, cumpliendo con las condiciones, modos, calidades y requisitos contemplados en el artículo 19 del ordenamiento constitucional local, y cuya finalidad será la de evitar que la omisión legislativa en que ha incurrido el Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza genere una restricción o privación injustificada de ese derecho.

Además, esa determinación permitirá dar operatividad sistémica, al orden jurídico electoral de esa entidad federativa, en la que se contempla por disposición constitucional la



posibilidad de que la ciudadanía ejerza ese derecho a través de esa modalidad de candidaturas.

En este orden de ideas, la determinación que al efecto emita la autoridad administrativa electoral que permita garantizar la posibilidad de que se haga efectivo el ejercicio pleno del derecho al sufragio pasivo y activo del actor, a través de una eventual candidatura independiente, se traduce en una medida que garantiza que la omisión legislativa en que incurrió el Congreso de Coahuila de Zaragoza no implique una suspensión de la vigencia de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de que fue el poder revisor de la Constitución, con más de un año de antelación al inicio del proceso electoral local, el que determinó la previsión fundamental de establecer un sistema de postulación de candidatos mixto, en que convergen tanto los partidos políticos como los ciudadanos que obtengan su registro como candidatos independientes y la posibilidad de que los ciudadanos voten por ellos.

Además, con este proceder se garantiza la vigencia práctica con armonía y coherencia de la disposición constitucional que estatuye un sistema electoral mixto en el que los ciudadanos que alcancen su registro como candidatos independientes se

## **SUP-JDC-357/2014**

encuentren en condiciones generales de equidad e igualdad con los postulados por los partidos políticos, otorgando eficacia plena al derecho fundamental a participar en las contiendas electivas para la renovación de funcionarios públicos de elección popular por vías distintas a los partidos políticos, aunado a que permite a la ciudadanía sufragar válidamente por ellos.

Por todo lo anterior, resulta evidente que el establecimiento de lineamientos para el ejercicio del derecho ciudadano a poder ser registrado como candidato independiente, no es violatorio del principio de certeza, sino que, por el contrario, guarda congruencia absoluta con el mismo, dado que tiene por objeto tutelar el derecho en atención a los requisitos, condiciones y términos que deberán reunir los ciudadanos que aspiren a ejercer ese derecho a través de esa modalidad de candidaturas, así como a permitir su eventual participación en el procedimiento electivo y a posibilitar que la ciudadanía en general sufrague válidamente por ellos.

También es oportuno mencionar que la reforma al sistema electoral, publicada el diez de febrero del presente año en el Diario Oficial de la Federación, no resulta aplicable en el proceso electoral que actualmente se lleva a cabo en el Estado de Coahuila de Zaragoza.

## **SUP-JDC-357/2014**

Ello, en razón de que se trata de una reforma cuyo contenido y alcance impactó en distintos aspectos del sistema electoral, en el sentido de imponer un nuevo modelo, quedando exceptuado de su entrada en vigor y correspondiente aplicación para el proceso electoral que actualmente se encuentra en curso en el Estado de Coahuila de Zaragoza, cuya jornada electoral tendrá verificativo el seis de julio del presente año, en términos de lo dispuesto en el artículo 27, párrafo 2, de la Constitución local.

Lo anterior, porque en el propio Decreto, se dispuso que esas modificaciones no se aplicarán en las entidades federativas que tengan procesos electorales en dos mil catorce, pues entrarían en vigor una vez concluidos los correspondientes procesos.

De lo anterior se desprende que al no ser aplicables dichas disposiciones a los estados en que se verifique un proceso electoral este año, las normas vigentes son las que previamente se habían expedido, concretamente la publicada el nueve de agosto de dos mil doce.

En atención a lo expuesto en párrafos previos, es de apuntarse que el régimen transitorio de ese decreto, tampoco prorrogó el plazo con que contaban las legislaturas de las entidades federativas para que realizaran la adecuación normativa que permitiera a los ciudadanos ejercer ese derecho, pues se insiste, concluyó el nueve de agosto de dos mil trece, esto es, más de cinco meses previos a que se publicara la reforma constitucional de dos mil catorce.

**SEXTO. Efectos de la ejecutoria.** Toda vez que ha quedado establecido que la omisión del Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza de regular las candidaturas independientes, vulnera el derecho fundamental de votar y ser votado mediante la figura de candidatura independiente del ciudadano Luis Alberto Zavala Díaz, lo conducente es ordenar al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila que en el plazo **improrrogable de tres días**, contados a partir de la fecha de la notificación de la presente sentencia, escuche al ciudadano Luis Alberto Zavala Díaz, y de reunir los requisitos constitucionales correspondientes, con fundamento en el artículo 19 de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, acuerde la forma en que el ciudadano actor en este juicio pueda ejercer su derecho a participar como candidato independiente en el proceso electoral en curso y dentro de las veinticuatro horas siguientes a que ello ocurra, esa autoridad deberá informar y acreditar ante este órgano jurisdiccional el cumplimiento dado a la presente sentencia.

Una vez que se cumpla con lo ordenado en la presente ejecutoria, y dentro de las veinticuatro horas siguientes a que ello ocurra, el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila deberá informar y acreditar ante este órgano jurisdiccional el cumplimiento dado a la presente sentencia.

Asimismo, esta Sala Superior considera procedente dar vista con copia de la presente sentencia al Instituto Nacional Electoral.

Por lo expuesto y fundado se:

**R E S U E L V E :**

**PRIMERO.** Se **ordena** al Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila que dentro del plazo **improrrogable de tres días**, contados a partir de la fecha de la notificación de la presente sentencia, escuche al ciudadano Luis Alberto Zavala Díaz, y de reunir los requisitos constitucionales correspondientes, con fundamento en el artículo 19 de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, acuerde la forma en que el ciudadano actor en este juicio pueda ejercer su derecho a participar como candidato independiente en el proceso electoral en curso y dentro de las veinticuatro horas siguientes a que ello ocurra, esa autoridad deberá informar y acreditar ante este órgano jurisdiccional el cumplimiento dado a la presente sentencia.

**SEGUNDO.** Se ordena dar vista con copia de la presente ejecutoria al Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

**NOTIFÍQUESE; Por correo certificado**, al ciudadano actor en el domicilio señalado en su escrito de demanda; **por oficio**, con copia certificada de la presente sentencia, a la Quincuagésima

## **SUP-JDC-357/2014**

Novena Legislatura del Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza; al Consejo General del Instituto Nacional Electoral, así como al Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila de Zaragoza; y, por **estrados**, a los demás interesados.

Lo anterior, de conformidad con lo previsto en los artículos 26, párrafo 3, 28 y 29, párrafos 1 y 2, y 84, párrafo 2, incisos a) y b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Devuélvase los documentos atinentes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por **mayoría** de votos, lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra del Magistrado Presidente de este órgano jurisdiccional José Alejandro Luna Ramos, así como del Magistrado Flavio Galván Rivera, y el Magistrado Pedro Esteban Penagos López, quienes emiten voto particular. El Secretario General de Acuerdos autoriza y da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS**

**SUP-JDC-357/2014**

**MAGISTRADA**

**MAGISTRADO**

**MARÍA DEL CARMEN  
ALANIS FIGUEROA**

**CONSTANCIO CARRASCO  
DAZA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**FLAVIO GALVÁN RIVERA**

**MANUEL GONZÁLEZ  
OROPEZA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**SALVADOR OLIMPO NAVA  
GOMAR**

**PEDRO ESTEBAN  
PENAGOS LÓPEZ**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

**FELIPE DE LA MATA PIZAÑA**

**VOTO PARTICULAR QUE, CON FUNDAMENTO EN EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 187, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, EMITE EL MAGISTRADO FLAVIO GALVÁN RIVERA, RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO IDENTIFICADO CON LA CLAVE SUP-JDC-357/2014.**

Porque no coincido con el criterio asumido por la mayoría de los Magistrados integrantes de esta Sala Superior, en el sentido de declarar fundado el concepto de agravio planteado por el actor en el juicio al rubro identificado, relativo a la omisión que atribuye a la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza, al no expedir o adecuar la normativa electoral del Estado, a fin de regular las candidaturas independientes, motivo por el cual la mayoría ha determinado ordenar al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de esa entidad federativa que en el plazo improrrogable de tres días, escuche al ciudadano Luis Alberto Zavala Díaz, y en su caso, de cumplir los requisitos constitucionales correspondientes, acuerde la forma en que pueda ejercer su derecho a participar como candidato independiente en el procedimiento electoral en curso, formulo **VOTO PARTICULAR.**



En el caso que se resuelve, el actor, Luis Alberto Zavala Díaz, aduce que la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza ha sido omisa en expedir la normativa correspondiente a las candidaturas independientes, no obstante que el nueve de agosto de dos mil doce fue publicado, en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el cual el Poder Revisor Permanente reformó y adicionó el artículo 35, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con lo cual estableció el derecho de solicitar y obtener el registro de candidatos, por la autoridad administrativa electoral correspondiente, tanto a favor de los postulados por los partidos políticos como de los candidatos propuestos por los ciudadanos, de manera independiente, siempre que cumplan los requisitos, condiciones y términos que disponga la legislación aplicable.

En concepto del suscrito, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano que se resuelve, si bien es procedente, en cuanto al fondo de la *litis* planteada, debe ser resuelto en el sentido de declarar inoperantes los conceptos de agravio expresados por el enjuiciante y, en consecuencia, declarar infundada su pretensión, por las razones que a continuación expongo.

### ***1.- Cronología de reformas constitucionales***

**1.1** Para este caso, es importante precisar la cronología de las reformas constitucionales que el Permanente Poder Revisor

## SUP-JDC-357/2014

de la Constitución ha llevado a cabo, desde el año dos mil siete hasta la fecha, en materia de candidaturas independientes.

En el Decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece de noviembre de dos mil siete, se estableció en el artículo 116, fracción IV, inciso e), el derecho exclusivo de los partidos políticos para postular candidatos en los procedimientos electorales locales, al tenor siguiente:

### **Artículo 116:**

[...]

De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

[...]

IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

e) Los partidos políticos sólo se constituyan por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales, o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa. Asimismo tengan reconocido el **derecho exclusivo** para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, con excepción de lo dispuesto en el artículo 2º., apartado A, fracciones III y VII, de esta Constitución.

[...]

**1.2** Posteriormente, mediante Decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones, entre otros el artículo 35, fracción II, de la Carta Magna, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el nueve de agosto dos mil doce, se reconoció el derecho de los ciudadanos para participar, como candidatos, en los procedimientos electorales de manera independiente a los partidos políticos, en los términos siguientes:

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

[...]

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

[...]

Sin embargo, el texto del artículo 116, fracción IV, inciso e), reformado en dos mil siete quedó intocado, razón por la cual se generó en la teoría y en la práctica la discusión de si se mantenía o no, como derecho exclusivo de los partidos políticos, postular candidatos a cargos de elección popular.

**1.3** A fin de hacer congruente lo dispuesto por el Poder Revisor Permanente de la Constitución, en el mencionado

## SUP-JDC-357/2014

artículo 35, fracción II, mediante decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de diciembre de dos mil trece, se modificó el artículo 116, fracción IV, en su inciso e), y se adicionó el inciso o), de la Constitución federal, el cual quedó como se transcribe a continuación:

### **Artículo 116:**

[...]

**IV.** Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:

[...]

**e)** Los partidos políticos sólo se constituyan por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales, o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa. Asimismo tengan reconocido el **derecho** para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, con excepción de lo dispuesto en el artículo 2º., apartado A, fracciones III y VII, de esta Constitución.

[...]

**o)** Se fijen las bases y requisitos para que en las elecciones los ciudadanos soliciten su registro como candidatos para poder ser votados en forma independiente a todos los cargos de elección popular, en los términos del artículo 35 de esta Constitución.

**1.4** Finalmente, el diez de febrero de dos mil catorce, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto de reformas a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre ellos, el numeral 116, fracción IV, inciso k), el cual quedó en los siguientes términos:

**Artículo 116. ...**

[...]

**IV.** De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

[...]

- k)** Se regule el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, garantizando su derecho al financiamiento público y al acceso a la radio y la televisión en los términos establecidos en esta Constitución y en las leyes correspondientes;

[...]

***2.- Impedimento temporal de las legislaturas locales para legislar en materia de candidaturas independientes***

En el caso que se resuelve, se debe tener presente que el diez de febrero de dos mil catorce fue publicado, en el Diario Oficial de la Federación, el *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral*, conforme al cual se reformó, entre otros, el inciso k) de la fracción IV del artículo 116, de la Ley de Leyes, para quedar como se precisó en el apartado anterior.

Asimismo, en los artículos transitorios primero, segundo y cuarto, del mencionado Decreto de reforma constitucional, se estableció lo siguiente:

**TRANSITORIOS**

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

**Federación, sin perjuicio de lo dispuesto en los transitorios siguientes.**

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

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

[...]

**II. La ley general que regule los procedimientos electorales:**

[...]

**III. La ley general en materia de delitos electorales establecerá los tipos penales, sus sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación y las entidades federativas.**

[...]

**CUARTO.- Las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen a los artículos 35; 41; 54; 55; 99; 105 fracción II inciso f); 110 y 111 por lo que hace a la denominación del Instituto Nacional Electoral, y 116, fracción IV, de esta Constitución, entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas a que se refiere el Transitorio Segundo anterior, sin perjuicio de lo previsto en el transitorio Quinto siguiente.**

La adición del cuarto párrafo a la base I del artículo 41 de esta Constitución, relativa al porcentaje de votación necesaria

para que los partidos políticos conserven su registro, entrará en vigor al día siguiente de la publicación del presente Decreto.

**Las reformas a que se refiere el primer párrafo del presente transitorio, respecto de entidades federativas que tengan procesos electorales en 2014, entrarán en vigor una vez que hayan concluido dichos procesos.**

[...]

De la normativa trasunta se advierte que el Poder Revisor Permanente de la Constitución determinó que, conforme a lo establecido en la misma Ley Suprema de la Federación, las Constituciones y leyes de los Estados de la República, en materia electoral, deben garantizar, entre otros aspectos, el régimen jurídico aplicable a los candidatos independientes a cargos de elección popular, conforme a los lineamientos establecidos en la misma Carta Magna reformada.

Asimismo, se estableció el deber del Congreso de la Unión de expedir:

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

II. La ley general que regule los procedimientos electorales, y

III. La ley general que, en materia de delitos electorales, establezca los tipos penales, sus sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación y las entidades federativas.

## **SUP-JDC-357/2014**

Con relación a lo anterior, el Poder Revisor Permanente de la Constitución también determinó que las reformas, adiciones y derogaciones a los preceptos que se precisan en el artículo cuarto transitorio “*entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas a que se refiere el Transitorio Segundo anterior*”, es decir, las tres leyes generales mencionadas, que al efecto se expidan.

En este orden de ideas, para el suscrito, es evidente que si bien el aludido Decreto de reformas constitucionales, en términos del artículo transitorio primero, entró en vigor el once de febrero de dos mil catorce, es decir, al día siguiente de su publicación oficial, por lo que se refiere en particular a las reformas del artículo 116, fracción IV, de la Carta Magna, conforme a lo dispuesto expresamente en el párrafo primero del artículo transitorio cuarto, del citado Decreto reformador, su inicio de vigencia está supeditado al de las mencionadas tres leyes generales que deben ser expedidas, en materia de partidos políticos, procedimientos electorales y delitos electorales.

Por ende, es mi convicción que, en tanto no se expidan y entren en vigor las leyes generales a que se ha hecho referencia, las Legislaturas de los Congresos de las entidades federativas no pueden ejercer sus facultades para legislar, sobre el derecho de los ciudadanos para solicitar y obtener su registro como candidatos independientes a cargos de elección popular.



**3.- Interpretación sistemática del artículo 35, fracción II, de la Constitución federal**

En términos del diverso Decreto de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil doce, en vigor a partir del día siguiente de su publicación oficial, se estableció en la fracción II del artículo 35, lo siguiente:

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

[...]

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

[...]

En el artículo tercero transitorio de ese Decreto de reformas constitucionales se estableció el deber, de los Congresos de los Estados y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, de realizar las adecuaciones necesarias, en la legislación local correspondiente, dentro de un plazo no mayor a un año, contado a partir de la entrada en vigor del citado Decreto.

Ahora bien, en el caso que se resuelve, se debe tomar en consideración que no obstante que el Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza no expidió la legislación ordinaria en la que se estableciera el régimen aplicable a las candidaturas

independientes, dentro del plazo de un año, según lo previsto en el artículo tercero transitorio del Decreto de nueve de agosto de dos mil doce, lo cierto es que, a pesar de que incurrió en incumplimiento de lo ordenado constitucionalmente, a la fecha en que se dicta sentencia, en el juicio al rubro identificado, resulta evidente que se ha dado un cambio de situación jurídica, en el sistema electoral mexicano.

Esto es así, debido a que se ha dado un cambio fundamental en el sistema normativo constitucional mexicano, especialmente en materia electoral, con la expedición del Decreto de reformas a la Constitución federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, por el cual el Poder Revisor Permanente de la Constitución reformó y adicionó diversas disposiciones de la Ley Suprema de la Federación, en específico en materia político-electoral.

Conforme al mencionado Decreto reformador, los artículos 41 y 116, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su parte conducente, quedaron al tenor siguiente:

**Artículo 41. ...**

...

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso

electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

...

Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones de las entidades federativas y municipales. El partido político nacional que no obtenga, al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o de las Cámaras del Congreso de la Unión, le será cancelado el registro.

II. ...

...

a) a c) ...

La ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y en las campañas electorales. La propia ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus militantes y simpatizantes;

ordenará los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia, durante la campaña, del origen y uso de todos los recursos con que cuenten; asimismo, dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

...

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

**Apartado A.** El Instituto Nacional Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, de acuerdo con lo siguiente y a lo que establezcan las leyes:

a) A partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedarán a disposición del Instituto Nacional Electoral cuarenta y ocho minutos diarios, que serán distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, en el horario referido en el inciso d) de este apartado. En el período comprendido entre el fin de las precampañas y el inicio de las campañas, el cincuenta por ciento de los tiempos en radio y televisión se destinará a los fines propios de las autoridades electorales, y el resto a la difusión de mensajes genéricos de los partidos políticos, conforme a lo que establezca la ley;

b) ...

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

d) ...

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

f) ...

g) Con independencia de lo dispuesto en los apartados A y B de esta base y fuera de los períodos de precampañas y campañas electorales federales, al Instituto Nacional Electoral le será asignado hasta el doce por ciento del tiempo total de que el Estado disponga en radio y televisión, conforme a las leyes y bajo cualquier modalidad; del total asignado, el Instituto distribuirá entre los partidos políticos nacionales en forma igualitaria un cincuenta por ciento; el tiempo restante lo utilizará para fines propios o de otras autoridades electorales, tanto federales como de las entidades federativas. Cada partido político nacional utilizará el tiempo que por este concepto le corresponda en los formatos que establezca la ley. En todo caso, las transmisiones a que se refiere este inciso se harán en el horario que determine el Instituto conforme a lo señalado en el inciso d) del presente Apartado. En situaciones especiales, el Instituto podrá disponer

## SUP-JDC-357/2014

de los tiempos correspondientes a mensajes partidistas a favor de un partido político, cuando así se justifique.

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

...

...

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

a) y b) ...

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

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

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

...

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

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

[...]

**Apartado C.** En las entidades federativas las elecciones locales estarán a cargo de organismos públicos locales en los términos de esta Constitución, que ejercerán funciones en las siguientes materias:

1. **Derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos;**
2. Educación cívica;
3. Preparación de la jornada electoral;
4. Impresión de documentos y la producción de materiales electorales;
5. Escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley;
6. Declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones locales;

## **SUP-JDC-357/2014**

7. Cómputo de la elección del titular del poder ejecutivo;

8. Resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral, y conteos rápidos, conforme a los lineamientos establecidos en el Apartado anterior;

9. Organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana que prevea la legislación local;

10. Todas las no reservadas al Instituto Nacional Electoral, y

11. Las que determine la ley.

En los supuestos que establezca la ley y con la aprobación de una mayoría de cuando menos ocho votos del Consejo General, el Instituto Nacional Electoral podrá:

a) Asumir directamente la realización de las actividades propias de la función electoral que corresponden a los órganos electorales locales;

b) Delegar en dichos órganos electorales las atribuciones a que se refiere el inciso a) del Apartado B de esta Base, sin perjuicio de reasumir su ejercicio directo en cualquier momento, o

c) Atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los órganos electorales locales, cuando su trascendencia así lo amerite o para sentar un criterio de interpretación.

Corresponde al Instituto Nacional Electoral designar y remover a los integrantes del órgano superior de dirección de los organismos públicos locales, en los términos de esta Constitución.



[...]

Artículo 116. ...

...

I. ...

II. ...

Las Constituciones estatales deberán establecer la elección consecutiva de los diputados a las legislaturas de los Estados, hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

Las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida. Esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento. Asimismo, en la integración de la legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales.

...

...

...

...

...

III. ...

IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

[...]

k) **Se regule el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, garantizando su derecho al financiamiento público y al acceso a la radio y la televisión en los términos establecidos en esta Constitución y en las leyes correspondientes;**

[...]

IX. Las Constituciones de los Estados garantizarán que las funciones de procuración de justicia se realicen con base en los principios de autonomía, eficiencia, imparcialidad, legalidad, objetividad, profesionalismo, responsabilidad y respeto a los derechos humanos.

[...]

Para el suscrito, es evidente que hasta el nueve de febrero de dos mil catorce, existía la omisión atribuida al Congreso del Estado de Coahuila, por no expedir la legislación ordinaria sobre candidaturas independientes, toda vez que el plazo para que las legislaturas de las entidades federativas llevaran a cabo las adecuaciones necesarias en la legislación secundaria, a fin de dar cumplimiento a lo ordenado por el Poder Revisor

Permanente de la Constitución, previsto en el artículo tercero transitorio del diverso Decreto de reformas publicado el nueve de agosto de dos mil doce, concluyó el diez de agosto de dos mil trece.

No obstante, en mi concepto, la publicación oficial de diez de febrero de dos mil catorce, del Decreto por el que se modifican diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral, estableció una nueva situación jurídica y, por ende, un nuevo deber jurídico, con un nuevo plazo, tanto para el Congreso de la Unión, como para las legislaturas de los Estados de la República y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, consistente en la expedición de la nueva normativa ordinaria, en la que se debe regular el nuevo sistema político-electoral mexicano, el cual abarca, entre otros aspectos, a las candidaturas independientes para la elección de quienes han de ocupar los cargos de representación popular, pero en los términos de la nueva reforma constitucional.

Para la mejor comprensión del tema es necesario tener presente que el artículo cuarto transitorio, del comentado Decreto publicado el diez de febrero de dos mil catorce, establece que las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen a los artículos 35; 41; 54; 55; 99; 105, fracción II, inciso f); 110 y 111, por lo que hace a la denominación del Instituto Nacional Electoral, y 116, fracción IV, de la Constitución federal, entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las leyes

## **SUP-JDC-357/2014**

generales a que se refiere el artículo transitorio segundo del mismo Decreto de reformas constitucionales, sin perjuicio de lo previsto en el artículo transitorio Quinto del propio Decreto.

En este orden de ideas, toda vez que a la fecha en que se resuelve el medio de impugnación, al rubro identificado, el Congreso de la Unión no ha expedido las leyes generales previstas en el citado artículo segundo transitorio, las cuales, en concepto del suscrito son indispensables e insoslayables para que los Congresos de las entidades puedan ejercer su facultad legislativa, a fin de expedir la nueva normativa electoral, en la que se deben ocupar de las candidaturas independientes, considero que tales Congresos tienen impedimento constitucional temporal para tal efecto; es insalvable que los Congresos locales deben esperar a que se publiquen y entren en vigor las nuevas leyes generales que al efecto expida el Congreso de la Unión, para estar en posibilidad jurídica, de expedir la legislación que contenga el régimen jurídico aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, a cargos de representación popular, garantizando los legisladores locales el derecho de los candidatos independientes al financiamiento público y al acceso a la radio y televisión, en los términos establecidos en la Constitución federal y en las leyes generales correspondientes.

Para el suscrito es evidente que lo previsto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece el derecho fundamental de los

## **SUP-JDC-357/2014**

ciudadanos a ser postulados como candidatos independientes, para ocupar cargos de representación popular, debe ser interpretado de manera sistemática con lo previsto en el nuevo texto de los artículos 41 y 116, fracción IV, inciso k), de la Carta Magna, en relación con los transitorios segundo y cuarto del mencionado Decreto publicado oficialmente el diez de febrero de dos mil catorce.

En tal sentido, considero que, al no haber sido expedidas las leyes generales conforme a lo establecido por el artículo segundo transitorio del Decreto de reforma de diez de febrero de dos mil catorce, las entidades federativas se encuentran supeditadas a la emisión y entrada en vigor de las mismas, al ser el punto de partida para el inicio de vigencia del artículo 116, fracción IV, a fin de estar en posibilidad jurídica de hacer las reformas, adiciones o modificaciones pertinentes, en las respectivas legislaciones locales.

Por otra parte, para el suscrito, es fundamental tomar en consideración lo dispuesto en el último párrafo del artículo cuarto transitorio del Decreto de reformas publicado el diez de febrero de dos mil catorce, el cual establece que las reformas a que se refiere el primer párrafo del mismo artículo cuarto transitorio, esto es, lo relativo a los artículos 35; 41; 54; 55; 99; 105, fracción II, inciso f); 110 y 111 por lo que hace a la denominación del Instituto Nacional Electoral, y 116, fracción IV, de la misma Constitución, en las entidades federativas que tengan procedimientos electorales en el año dos mil catorce,

entrarán en vigor una vez que hayan concluido tales procedimientos electorales, lo que se actualiza en este particular, dado que en el Estado de Coahuila actualmente se está desarrollando el procedimiento electoral local ordinario dos mil trece-dos mil catorce (2013-2014), a fin de elegir a los integrantes del Congreso de esa entidad federativa.

***4.- Imposibilidad jurídica de expedir normas particularizadas de carácter reglamentario de naturaleza autónoma, en materia de candidaturas independientes, por reserva de ley.***

En mi concepto, no es conforme a Derecho ordenar al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Coahuila que acuerde la forma en que el ciudadano Luis Alberto Zavala Díaz pueda ejercer su derecho a participar como candidato independiente en el procedimiento electoral en curso, debido a que ello equivaldría que el Instituto citado, implícitamente, expidiera normas que reglamentaran de forma directa tanto la Constitución federal como local, en el tema de candidaturas independientes.

Por tanto, ordenar, como se hace en la sentencia aprobada por la mayoría de los Magistrados integrantes de esta Sala Superior, que en el plazo improrrogable de tres días, el Instituto electoral local escuche, y en caso de considerar que el ciudadano actor cumple los requisitos para ser registrado, se le otorgue y se acuerde lo correspondiente para garantizar su participación en el procedimiento electoral local, esta

determinación es contraria a las disposiciones constitucionales que han quedado analizadas, porque ello equivaldría a que en cada acuerdo que se emitiera, se crearían normas jurídicas regulatorias de la candidatura independiente, lo cual es un auténtico ejercicio de la facultad reglamentaria.

Además de que se estaría expidiendo normativa electoral *ad hoc*, prohibida en el artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cabe recordar asimismo que la facultad reglamentaria consiste en la potestad atribuida por el ordenamiento jurídico legal, a determinados órganos de autoridad, para emitir reglamentos u otras normas jurídicas obligatorias, con valor subordinado a lo previsto en la ley reglamentada; así lo instruye un sistema jurídico que atiende a la regularidad constitucional de las leyes y a la regularidad legal de los reglamentos.

El ejercicio de la facultad reglamentaria está sometido jurídicamente a limitantes, derivadas de lo que se conoce como el principio de reserva de ley y del diverso de subordinación jerárquica, este último obedece a la propia naturaleza de los reglamentos, en cuanto son disposiciones sometidas al ordenamiento legal que desarrollan, al tener por objeto su plena y eficaz aplicación.

El principio de reserva de ley se presenta cuando una norma constitucional establece, de manera expresa, que sólo un ordenamiento con jerarquía de ley se puede y debe ocupar

## **SUP-JDC-357/2014**

de determinado objeto de regulación jurídica, motivo por el cual se excluye la posibilidad de que esa materia pueda ser objeto de regulación por disposiciones jurídicas de naturaleza distinta e inferior a la ley formal.

El principio de reserva de ley está consagrado en los textos constitucionales que han quedado analizados, para definir el ámbito material, subjetivo, territorial y temporal, que corresponde a la propia Constitución federal, a la ley y a los reglamentos; por ende, ni la ley puede definir, en forma libre, su ámbito de actuación, regulando o dejando de regular determinadas materias, ni el reglamento puede normar todas las materias no previstas por la ley. El citado principio significa justamente que la norma constitucional prevé que la regulación de determinadas materias se ha de llevar a cabo, necesariamente, por la ley y eso se impone tanto al legislador ordinario como al titular de la potestad reglamentaria.

En este orden de ideas, conforme al sistema jurídico mexicano, en la Constitución federal, como norma suprema, se sustenta la validez de la legislación secundaria y de las normas reglamentarias, por lo que, como se ha precisado, al no haber sido expedidas, al momento de dictar sentencia en el juicio que se resuelve, las leyes generales aludidas, los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal no están facultado aún para legislar en las materias precisadas en el Decreto de reformas constitucionales publicado el diez de febrero de dos mil catorce y, por tanto e incluso a mayoría de razón, no



existe la posibilidad jurídica de emitir normas reglamentarias al respecto.

Lo anterior ni aún en el supuesto de que el legislador abdique de su facultad de legislar, como sucedió en el Estado de Zacatecas, donde el seis de octubre de dos mil doce, fue publicada la Ley Electoral del Estado, en la que la LXI Legislatura del Congreso del Estado incorporó en la legislación local, en sólo tres artículos (17, 18 y 19), la comentada institución político-electoral de las candidaturas independientes.

Con ello, al ser deficiente e insuficiente la regulación llevada a cabo por los legisladores del Congreso del Estado de Zacatecas, en materia de candidaturas independientes, se delegó implícitamente al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado la facultad de reglamentar los aspectos que no fueron regulados en la Ley Electoral, lo que a juicio del suscrito es contrario a la Constitución federal.

***5.- Se impone al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado una carga contraria a Derecho y sin respetar su garantía de audiencia***

En opinión del suscrito, la determinación asumida por la mayoría de los Magistrados integrantes de esta Sala Superior, por la que se ordena al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Coahuila, en el plazo improrrogable de tres días, escuche al ciudadano Luis Alberto Zavala Díaz, y en su caso, de cumplir los requisitos constitucionales

## **SUP-JDC-357/2014**

correspondientes, acuerde la forma en que pueda ejercer su derecho a participar como candidato independiente en el procedimiento electoral en curso, tampoco es apegada a Derecho, por no respetar su derecho constitucional de ser oído y vencido en juicio (derecho de audiencia).

A juicio del suscrito, antes de condenar al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Coahuila, se le debió llamar a juicio y concederle la posibilidad de conocer la controversia planteada y de asumir una posición jurídica, en todo lo que concierne a su naturaleza jurídica, funciones y responsabilidades; sin embargo, en términos de la decisión de la mayoría de los integrantes de la Sala Superior, sin tener el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Coahuila la calidad jurídica de autoridad responsable, en el juicio que se resuelve, y sin haberlo llamado, para ejercer su derecho de audiencia, se le condena y se le impone la carga de legislar, a fin de que, en su caso, acuerde la forma en que el ciudadano actor pueda ejercer su derecho a participar como candidato independiente en el procedimiento electoral en curso, lo que, en opinión del suscrito, no sólo carecería de fundamento constitucional y legal, sino que serían contrarios a los preceptos constitucionales que han quedado analizados.

### ***6.- Violación al principio de certeza***

En concepto del suscrito, también se debe tener en cuenta que en el Estado de Coahuila se está desarrollando actualmente el procedimiento electoral ordinario local dos mil trece-dos mil

catorce (2013-2014) para la elección de los diputados al Congreso del Estado, el cual inició el primero de noviembre de dos mil trece, cuyo periodo de precampaña transcurrió del catorce de febrero al dos de marzo de dos mil catorce, estando en este momento en desarrollo la fase de intercampañas, con la precisión de que el registro de candidatos iniciará el próximo lunes diecinueve de mayo para concluir el próximo jueves veintidós de mayo.

En este orden de ideas, también es contraria a Derecho la determinación asumida por la mayoría de los Magistrados integrantes de esta Sala Superior, toda vez, que conforme a lo previsto en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, "*Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales*", lo que se debe entender aplicable a todo órgano administrativo de autoridad con facultad normativa reglamentaria en la materia, dado que no se puede cambiar en este momento el sistema normativo electoral en el Estado de Coahuila, porque lo contrario traería como consecuencia la violación al principio de certeza y de seguridad jurídica, como ha sido expuesto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al emitir la tesis de jurisprudencia identificada con la clave P./J. 98/2006, consultable a foja mil quinientas sesenta y cuatro, del Tomo XXIV, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,

correspondiente al mes de agosto de dos mil seis, cuyo y rubro y texto es como sigue:

**CERTEZA EN MATERIA ELECTORAL. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO RELATIVO EN RELACIÓN CON LA MODIFICACIÓN A LAS LEYES QUE RIGEN EL PROCESO UNA VEZ QUE HA INICIADO.-**

El principio de certeza en materia electoral contenido en el artículo 41, fracción III, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consiste en que al iniciar el proceso electoral los participantes conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal del procedimiento que permitirá a los ciudadanos acceder al ejercicio del poder público, con la seguridad de que previamente tanto los partidos políticos como las minorías parlamentarias, e incluso el Procurador General de la República, tuvieron la oportunidad de inconformarse con las modificaciones legislativas de último momento, las cuales podrían haber trastocado alguno de los derechos que por disposición constitucional asisten a los mencionados institutos políticos, a sus candidatos o a los mismos electores. Sin embargo, el mencionado principio tiene como excepciones: a) que las citadas modificaciones legislativas no sean de naturaleza trascendental para el proceso electoral, pues si su carácter es accesorio o de aplicación contingente, la falta de cumplimiento del requisito formal de su promulgación y publicación sin mediar el plazo de 90 días a que alude el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal no producirá su invalidez, pues aun en el supuesto de que rompieran con la regularidad constitucional por diversos motivos, su reparación bien podría ordenarse sin dañar alguno de los actos esenciales del proceso electoral, aunque éste ya hubiera comenzado; y b) si la modificación a las leyes electorales se hace indispensable por una declaración de invalidez que hubiese hecho la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y ya haya iniciado el proceso electoral, pues en tal caso la creación de nuevas normas tiene como sustento posteriores circunstancias fácticas que demandan la generación de disposiciones jurídicas complementarias, o la reforma de las existentes, para garantizar el pleno ejercicio de los derechos políticos de los participantes, pues sería igualmente ilógico que por la exigencia de un requisito formal, el trabajo parlamentario quedara inmovilizado cuando los propios acontecimientos exigen su intervención, siempre que se atiendan y preserven los principios rectores de la materia electoral.

**SUP-JDC-357/2014**

Aunado a lo anterior, ante lo avanzado del procedimiento electoral en el Estado de Coahuila como se advierte en el cuadro que se inserta, en opinión del suscrito, sin ello constituya una afirmación, se podría causar violación al principio de equidad en las elecciones, en agravio de los ciudadanos que buscaran ser postulados como candidatos independientes, toda vez que a la fecha en que se resuelve el medio de impugnación, al rubro identificado, ha concluido la etapa de precampaña, y de que el plazo para el registro de candidatos inicia el próximo lunes diecinueve para concluir el jueves veintidós, ambas fechas del mes de mayo de dos mil catorce.

<b>ETAPA</b>	<b>FECHA</b>
Inicio del procedimiento electoral para la elección de diputados locales	Primero de noviembre de dos mil trece
Precampañas	Del catorce de febrero al dos de marzo de dos mil catorce
Registro de candidatos	Del diecinueve al veintidós de mayo de dos mil catorce
Campañas electorales	Del veintinueve de mayo al dos de julio de dos mil catorce
Jornada electoral	Seis de julio de dos mil catorce

***7.- Prevalencia del derecho de la colectividad sobre el derecho del enjuiciante***

Al caso, se debe tener en cuenta que el deber de proteger el derecho del actor no se puede hacer en agravio del derecho de la colectividad respecto de la certeza y seguridad jurídica que debe

regir la actuación del Estado, conforme a la ley vigente antes del inicio del procedimiento electoral.

***8.- Incidencia de la ejecutoria en el procedimiento electoral en el Estado de Coahuila***

Lo ordenado en la sentencia emitida por la mayoría de los Magistrados integrantes de la Sala Superior incide de manera inmediata y directa en el desarrollo del procedimiento electoral en el Estado de Coahuila, dado que establece un nuevo sistema electoral al incluir la institución jurídica de las candidaturas independientes.

***9.- Una reflexión obiter dicta: necesidad de instituir un Tribunal Constitucional***

Finalmente es pertinente destacar que a juicio del suscrito, la problemática existente en este caso hace evidente la necesidad de instituir un Tribunal Constitucional, como ha sido postulado en la Teoría General del Derecho y previsto en la legislación de muchos Estados del planeta, el cual, con independencia de su denominación, pueda llevar a cabo el control jurisdiccional de reformas constitucionales, tanto en cuanto al procedimiento legislativo de reforma como respecto del fondo de las reformas, es decir, por violaciones en el procedimiento legislativo de reforma o por vulneración del texto y sentido original de la Constitución.

Al respecto Maurice Hauriou, en su obra intitulada Principios de Derecho Público y Constitucional, traducido por

Carlos Ruiz del Castillo, segunda edición, Instituto Editorial Reus, Madrid, España, en la página trescientas treinta y cuatro, sostiene lo siguiente:

Aún vamos más lejos: la ley constitucional misma no debe escapar al control del juez; hay ocasiones en que el control podría ejercerse sobre ella. Por ejemplo, en el caso de que la Constitución se haya revisado irregularmente, sin observar el procedimiento formal, o bien, en cuanto al fondo, en el caso de que la enmienda constitucional está en contradicción con esta *legitimidad constitucional* de que hemos hablado (*supra*, pág. 304), que es superior a la superlegalidad misma, porque ésta se compone de principios, y los principios son siempre superiores a los textos (V. *infra*, la historia de la enmienda XVIII de la Constitución federal americana sobre la prohibición del alcohol).

En similares términos cabe citar la tesis del profesor italiano Paolo Barile, secundado por Constantino Mortati, citados por el jurista mexicano Mario de la Cueva, en su libro *Teoría de la Constitución*, segunda edición, Editorial Porrúa, México, 2008, a foja ciento sesenta y dos, en el sentido de que: “*El control de constitucionalidad de que disfruta la corte constitucional se extiende a las normas emanadas del poder reformador*”, de la Constitución.

Para el citado autor, profesor de la Universidad de Florencia, el procedimiento de creación de la Constitución no

## **SUP-JDC-357/2014**

puede estar sujeto a control jurisdiccional o político alguno; sin embargo, el procedimiento y función de reforma sí puede estarlo, no sólo desde el punto de vista de las formalidades que se deben observar en el procedimiento *per se*, sino también porque el órgano reformador, que actúa dentro de este procedimiento, no puede actuar con un fin diverso de aquel para el que fue establecido, el cual consiste en perfeccionar, completar y adaptar el mundo del deber ser a la exigencia del mundo del ser; de ahí que esta corriente italiana sí considere la posibilidad del control jurisdiccional de la constitucionalidad de los actos del poder reformador de la Constitución, tanto en el aspecto procedimental como en los límites substanciales de su actividad reformadora sustantiva.

Sin embargo, se debe advertir que si bien los teóricos han señalado que existe la posibilidad de que los tribunales constitucionales hagan control de constitucionalidad de las reformas constitucionales, son coincidentes en que ese control se puede hacer única y exclusivamente cuando está expresamente prevista esa facultad en la misma Constitución, siempre que exista el órgano jurisdiccional investido de la correlativa facultad de control de constitucionalidad de las reformas constitucionales.

Para el suscrito, es tiempo ya, urge, es necesario, que en el Derecho Mexicano esté prevista expresamente la posibilidad de hacer control de constitucionalidad o de convencionalidad de



las normas constitucionales emanadas del Poder Revisor Permanente de la Constituc

ión Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**10.- Conclusión**

Por las razones anotadas, considero que conforme a Derecho en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano identificado al rubro, promovido por Luis Alberto Zavala Díaz, lo procedente es calificar como inoperantes los conceptos de agravio expresados por el enjuiciante y declarar infundada su pretensión.

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

**MAGISTRADO**

**FLAVIO GALVÁN RIVERA**

**VOTO PARTICULAR QUE, CON FUNDAMENTO EN LOS ARTÍCULOS 187, ÚLTIMO PÁRRAFO DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y 5° DEL REGLAMENTO INTERNO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, EMITEN LOS MAGISTRADOS ALEJANDRO LUNA RAMOS Y**

**PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ, EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO SUP-JDC-357/2014.**

Disentimos con el sentido de la resolución adoptada por la mayoría de los integrantes de esta Sala Superior, que ordena al Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila que dentro del plazo improrrogable de tres días, contados a partir de la fecha de la notificación de la presente ejecutoria, escuche al ciudadano Luis Alberto Zavala Díaz, y de reunir los requisitos constitucionales correspondientes, con fundamento en el artículo 19 de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, acuerde la forma en que el ciudadano actor en este juicio pueda ejercer su derecho a participar como candidato independiente en el proceso electoral en curso.

Lo anterior, porque en nuestro concepto, el juicio debe sobreseerse, dado que en el presente caso existe una imposibilidad material para hacer efectivo el ejercicio del derecho del actor a postularse como candidato independiente, en virtud de lo avanzado del actual proceso electoral local.

Máxime si se toma en cuenta, que el registro de candidatos es del diecinueve al veintidós del presente mes y año, y no existe regulación respecto a los requisitos que deben satisfacer los candidatos independientes; porque no fueron emitidos en el plazo de un año previsto en el artículo tercero transitorio de la

reforma constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el nueve de agosto de dos mil doce.

Máxime si consideramos que, de conformidad con lo previsto en el artículo 105, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el proceso electoral debe llevarse a cabo con un cuerpo normativo cerrado desde su inicio.

Y en el caso, ni el Congreso estatal ni el instituto electoral local, emitieron las normas generales con la oportunidad debida, para regular los requisitos y términos para el ejercicio del derecho a ser votado a través de candidaturas independientes.

De manera que, la regulación atinente no puede instrumentarse en este momento, por trastocar el desarrollo del proceso electoral y por la proximidad de la fecha de registro de candidaturas.

Por lo que, obligar en este momento al instituto electoral local a que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 de la Constitución local, regule el derecho constitucional de candidaturas independientes, sería contrario a los principios de certeza y equidad que deben prevalecer en el proceso electoral en curso.

Además, un elemento esencial de la adecuación normativa que debía realizarse en su caso, a través de un acuerdo general,

## **SUP-JDC-357/2014**

debería permitir la participación abierta y directa de todos los ciudadanos que pretendan contender como candidatos independientes y no sólo al actor en este juicio, porque ello implica emitir reglas especiales para el ejercicio personal de ese derecho.

Esto es así, porque el artículo 19 de la Constitución de Coahuila, establece lo siguiente:

“Artículo 19.- Son derechos de los ciudadanos coahuilenses:

I. Votar y ser electos para los empleos y cargos públicos en la forma y términos que prescriban las leyes.

(Adicionado mediante decreto No. 361, publicado el 17 de diciembre de 2013)

El derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine tanto esta Constitución, como la legislación electoral del Estado.

(Adicionado mediante decreto No. 361, publicado el 17 de diciembre de 2013)

Las candidaturas independientes se sujetarán a los requisitos, condiciones y términos que determine esta Constitución, la legislación electoral del Estado y los acuerdos de las autoridades electorales, en especial para garantizar la transparencia, legalidad y fiscalización en el origen y ejercicio de los recursos. En todo caso, las disposiciones relativas a los partidos políticos, en los procesos electorales, serán aplicables a las candidaturas independientes con las modalidades específicas que la ley señale.

(...)”.

## **SUP-JDC-357/2014**

De la anterior disposición, se advierte que las candidaturas independientes se sujetarán a los requisitos, condiciones y términos que determinen la Constitución, la legislación electoral del Estado y los acuerdos de las autoridades electorales.

Por lo que es claro, que se requiere de normas generales que regulen el derecho a postularse como candidato independiente, pues, incluso, la norma constitucional local, prevé que el instituto electoral debe emitir acuerdos de observancia general.

Sin que esté constitucionalmente admitido emitir normas particulares, para que un solo individuo ejerza sus derechos; pues no es posible establecer leyes privadas para el ejercicio de un derecho constitucional de todos los ciudadanos.

De manera que, ante la imposibilidad material de regular y hacer efectivo este derecho, dado la etapa en la que se encuentra el proceso electoral en curso, debe privilegiarse el interés general sobre los intereses particulares, aun cuando se trate del ejercicio de un derecho fundamental, pues para ello es necesario que mediante reglas generales, se establezcan los requisitos para su ejercicio.

Por ello, con todo y que compartimos la trascendencia de hacer efectivo el derecho a las candidaturas independientes; las particularidades del presente caso, son suficientes para estimar

## **SUP-JDC-357/2014**

que es de imposible instrumentación, en esta etapa del proceso electoral.

Pues como ya se precisó, de conformidad con el calendario electoral aprobado por el Instituto Electoral del Estado de Coahuila, el registro de candidatos se llevara a cabo del diecinueve al veintidós de mayo del presente año.

De manera que, no existe tiempo suficiente para que el instituto estatal electoral emita los lineamientos necesarios que hagan posible el ejercicio pleno del derecho a las candidaturas independientes bajo los parámetros establecidos en la constitución local.

Sobre todo, porque no existe certeza respecto a los requisitos que se deben reunir para ser registrado como candidato independiente; los plazos para la obtención del respaldo ciudadano; los esquemas de financiamiento y fiscalización de los recursos de los candidatos independientes; así como el acceso a radio y televisión y los topes de gastos de campaña, por mencionar algunos de los temas que deberían regularse al efecto.

Por lo anterior, dado que estamos a cuatro días del inicio del registro de candidaturas, no debe someterse al instituto electoral local a que establezca reglas particulares para la

participación como candidato independiente del ciudadano actor.

Por ello, consideramos que en el presente caso, esta Sala Superior debe ponderar el contexto actual del proceso electoral del Estado de Coahuila, con el fin de emitir una sentencia que garantice la certeza jurídica en el desarrollo normal de las etapas que conforman el procedimiento comicial.

Por estas razones, no compartimos el sentido del proyecto.

Por tanto, en nuestro concepto, el presente asunto se debe sobreseer, ante la irreparabilidad de la violación alegada en virtud de lo avanzado del actual proceso electoral local.

Tales son las razones que, con fundamento en los artículos 1º, 41, párrafo 1, base VI, 99, 133 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con lo dispuesto en los artículos 9, párrafo 3; 19, párrafo 1, inciso b); 82 y 83 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, debieron sustentar el sobreseimiento de la demanda de mérito.

**SUP-JDC-357/2014**

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS**

**MAGISTRADO**

**PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ**