

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

EXPEDIENTE: SUP-JDC-037/2001

ACTOR: MANUEL GUILLÉN MONZÓN

**AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO
ELECTORAL DE MICHOACÁN**

**MAGISTRADO ENCARGADO DEL
ENGROSE: JOSÉ DE JESÚS OROZCO
HENRÍQUEZ**

México, Distrito Federal, a veinticinco de octubre de dos mil uno.

VISTOS para resolver los autos del expediente **SUP-JDC-037/2001** formado con motivo del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano promovido por Manuel Guillén Monzón, en contra del Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, de tres de agosto de dos mil uno, mediante el cual resolvió no aprobar su registro como candidato a gobernador, para el proceso electoral estatal del dos mil uno, y

R E S U L T A N D O

I. El veintisiete de julio de dos mil uno, Manuel Guillén Monzón presentó, ante el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, solicitud de registro como candidato independiente

al cargo de gobernador del Estado, para contender en el proceso electoral estatal de este año.

II. El tres de agosto del mismo año, el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, emitió el acuerdo por el que se resuelve no aprobar la solicitud de registro a que se refiere el resultando precedente, el cual es del tenor siguiente:

ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DE MICHOACAN, SOBRE LA SOLICITUD DEL REGISTRO DE CANDIDATO A GOBERNADOR PRESENTADA POR EL CIUDADANO MANUEL GUILLÉN MONZÓN, PARA LA ELECCIÓN A REALIZAR EL 11 DE NOVIEMBRE DEL AÑO 2001.

CONSIDERANDO

PRIMERO.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 35 que son prerrogativas del ciudadano, las contenidas en sus seis fracciones, entre las que es conveniente destacar las siguientes fracciones “**I. Votar en las elecciones populares; II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las cualidades que establezca la ley**”, cuestión íntimamente relacionada y corroborada con lo establecido por el artículo **8, 13 y 48** de la Constitución particular del Estado.

SEGUNDO.- El artículo **21** del Código Electoral del Estado establece que los partidos políticos son entidades de interés público con personalidad jurídica propia, por medio de los cuales se asocian libremente los ciudadanos **para ejercer sus derechos políticos.**

TERCERO.- Por su parte los partidos políticos en cuanto entidades de interés público cuya finalidad es promover la participación de los ciudadanos en la vida democrática, tienen entre otros derechos la postulación de candidatos en las elecciones, como se contempla en el artículo **34 fracción IV** del Código Electoral del Estado de Michoacán, siendo derecho exclusivo de los partidos políticos o coaliciones la postulación de candidatos.

CUARTO.- De conformidad con lo establecido por el artículo **116 fracción IV y 154** del Código Electoral del Estado de Michoacán, los partidos políticos que pretendan registrar candidatos para el cargo de gobernador, deberán hacerlo ante

la Secretaría del Consejo General dentro del término de quince días que concluirá ciento cinco días antes del día de la elección, debiéndose cubrir para el efecto los requisitos que el propio Código establece.

QUINTO.- El Consejo General como máxima autoridad del Instituto Electoral del Michoacán, de conformidad con lo establecido por el artículo **113 fracción XXI** del Código Electoral del Estado, conocerá y en su caso aprobará los registros de candidatos a Gobernador tomando como base lo establecido en el propio Código invocado.

ACUERDO:

UNICO.- Haciendo una correcta interpretación de los artículos invocados, y tomando en consideración que el ciudadano **MANUEL GUILLÉN MONZÓN**, no cuenta con las cualidades que establece la ley para ser votado, dado que no ha ejercitado su derecho de asociarse libremente en un partido político, y más aún su solicitud no se encuentra dentro de los términos previstos por el Código Electoral de Michoacán, y por ende no está facultado para ejercitar plenamente, el derecho político-electoral de ser votado a un cargo de elección popular, puesto que de conformidad con lo dispuesto en el Código Electoral de Michoacán, en sus artículos **34 fracción IV** y **153**, dicho ciudadano, no fue propuesto en la correspondiente solicitud de registro, por partido político alguno, por lo cual el referido solicitante, no cumple cabalmente, con los requisitos enumerados en las fracciones del artículo **153** del Código Electoral de Michoacán. Este Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán resuelve **NO APROBAR** y por lo tanto **NEGAR EL REGISTRO** solicitado por el ciudadano **MANUEL GUILLÉN MONZÓN**, por no cumplir con los requisitos establecidos para la aprobación del mismo, cabe señalar que lo anterior no se puede considerar violatorio de los derechos políticos del ciudadano solicitante, toda vez que se deja intacto y a salvo su derecho político-electoral de “poder ser votado” siempre y cuando lo ejercite en los términos expuestos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo y el Código Electoral del Estado de Michoacán.

Recapitulando lo expuesto, si bien es cierto que los ordenamientos invocados, establecen en principio el derecho de los ciudadanos de participar en las elecciones populares con las facultades de votar y poder ser votados, no deja de ser menos cierto que dicha facultad se deberá ejercitar en los términos de las disposiciones legales aplicables, es decir, el PODER SER VOTADO, lleva implícito el cumplir previamente con una serie de requisitos ya mencionados, que en la especie no se han cubierto por el peticionario del registro, por lo cual procede

negar el mismo como ha quedado apuntado en el párrafo precedente.

El Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Michoacán, **NIEGA EL REGISTRO** referido, siendo las 13:40 trece horas con cuarenta minutos del día 3 de Agosto de 2001 dos mil uno.

III. El siete de agosto del año que transcurre, el ciudadano Manuel Guillén Monzón, inconforme con la resolución transcrita en el resultando anterior, promovió ante la autoridad responsable juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, expresando los agravios siguientes:

A G R A V I O S:

ÚNICO.- El Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, en el acuerdo que recurro violentó en mi perjuicio un derecho político electoral fundamental reconocido desde el surgimiento del estado moderno, y que lo es la potestad o prerrogativa de ser votado, y con ello, acceder en condiciones de igualdad a las funciones públicas o al poder público, contraviniendo con ello los artículos 1 y 35 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Efectivamente, la autoridad responsable en el acuerdo que impugnó fundamento su determinación solamente en disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo y las del Código Electoral de la entidad, concretamente en los numerales 21 y 153 del Código Electoral del Estado de Michoacán que disponen: *“ARTÍCULO 21.- Los partidos políticos son entidades de interés público, con personalidad jurídica propia, por medio de las cuales se asocian libremente los ciudadanos para el ejercicio de sus derechos políticos. ARTÍCULO 153.- La solicitud de registro de un candidato, fórmula o planilla de candidatos presentada por un partido político o coalición, deberá indicar los datos siguientes: I.-Del partido:- a) La denominación de partidos políticos o coalición; b) Su distintivo, con el color o combinación de colores que lo identifiquen...”* De lo que se desprende que la legislación secundaria niega la posibilidad de que un ciudadano mexicano sin pertenecer a un partido político o sin el apoyo de este, pues aspirar a un cargo de elección popular, pues indebidamente se ha monopolizado la potestad de ser los únicos instrumentos para que los ciudadanos accedan al poder público, violentándose con ello una garantía fundamental de igualdad política; contrario al espíritu, a lo señalado por los

dispositivos 1 y 35 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 35 de nuestra Carta Magna dispone: *Son prerrogativas del ciudadano: "...II.- Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las cualidades que establezca la ley..."* disposición constitucional esta que corresponde íntegramente al texto original de la Constitución aprobada por el Constituyente de Querétaro el 5 de febrero de 1917, y la cual debe ser interpretada en términos de lo señalado por el artículo 14 de nuestra Ley Suprema que dice: *"... En los juicios del orden civil, la sentencia deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de esta se fundará en los principios generales del derecho"*.

De esta manera tenemos que haciendo uso del método auténtico de interpretación de la Ley, es indispensable conocer las motivaciones del Constituyente de Querétaro de 1917 que lo llevaron al regular a contemplar el derecho de voto pasivo de los ciudadanos, es decir, el derecho de ser votado; es necesario expresar que la Constitución aprobada el 5 de febrero de 1917 por el Constituyente de Querétaro, fue precedida por un mensaje y proyecto de Constitución de Venustiano Carranza dirigido al Congreso Constituyente de Querétaro en diciembre de 1916, en cuya sesión inaugural que fue el 1 de diciembre de ese año, Venustiano Carranza expresó: *"... y en efecto; la soberanía nacional, que reside en el pueblo, no expresa ni ha significado en México una realidad, sino que en poquísimas ocasiones, pues si no siempre, si casi de una manera rara vez interrumpida, el poder público se ha ejercido, no por el mandato libremente conferido por la voluntad de la nación, manifestada en la forma que la ley señala, sino por imposiciones de los que han tenido en sus manos la fuerza pública para investirse a sí mismos o invertir a personas designadas por ellos, con el carácter de representantes del pueblo..."* (pág. 20/Discurso de Don Venustiano Carranza. 1 de diciembre de 1916 en la sesión inaugural del Congreso Constituyente convocado por Don Venustiano Carranza, de acuerdo con el Plan de Guadalupe y Decretos que lo reforman y adicionan. Fuente. Discursos doctrinales de la Revolución Mexicana en el Congreso Constituyente 1916-1917, México 1962. Lic. Raúl Noriega/Presentación Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, órgano Consultivo de la Secretaría de Gobernación).

"... Al proyectar la reforma de los artículos 35 y 36 de la Constitución de 1857, se presentó la antigua y muy debatida cuestión de si debe concederse el voto activo a todos los ciudadanos sin excepción alguna, o si por el contrario, hay que otorgarlo solamente a los que estén en aptitud de darlo de una manera eficaz, ya por su ilustración o bien por su situación

económica; que les dé un interés mayor en la gestión de la cosa pública. Para que el ejercicio del derecho al sufragio sea una positiva y verdadera manifestación de la soberanía nacional, es indispensable que sea general, igual para todos, libre y directo; porque faltando cualquiera de estas condiciones se convierte en una prerrogativa de clase, o es un mero artificio para simular usurpaciones de poder, o da por resultado imposiciones de gobernantes contra la voluntad clara y manifiesta del pueblo.

De esto se desprende que, siendo el sufragio una función esencialmente colectiva, toda vez que es la condición indispensable del ejercicio de la soberanía, debe ser atribuido a todos los miembros de cuerpo social, que comprendan el interés y el valor de esa altísima función.

Esto autorizaría a concluir que el derecho electoral sólo debe otorgarse a aquellos individuos que tengan plena conciencia de la alta finalidad a que aquél tiende; lo que excluiría, por lo tanto, a quienes por su ignorancia, su descuido o indiferencia serán incapaces de desempeñar debidamente esa función, cooperando de una manera espontánea y eficaz al gobierno del pueblo por el pueblo... sin embargo de esto, en la reforma que tengo la honra de proponeros, con motivo del derecho electoral, se consulta la suspensión de la calidad de ciudadano mexicano a todo aquél que no sepa hacer uso de la ciudadanía debidamente. El que ve con indiferencia los asuntos de la república, cualesquiera que sean, por lo demás su ilustración o situación económica, demuestra a las claras el poco interés que tiene por aquélla, y esta indiferencia amerita que se le suspenda la prerrogativa de que se trata.

El gobierno de mi cargo cree que en el anhelo constante demostrado por las clases inferiores del pueblo mexicano, para alcanzar un bienestar de que hasta hoy han carecido, las capacita ampliamente para que llegando el momento de designar mandatarios, se fijen en aquellos que más confianza les inspiren para representarlos en la gestión de la cosa pública. (Idem pág. 30 y 31)

Palabras estas de las que se desprende la noción de la igualdad del voto tanto activo como pasivo en favor de los ciudadanos mexicanos, lo que indica que la idea de otorgar el monopolio a los partidos políticos para postular candidatos a cargos de elección popular es contrario a la intención misma del Poder Creador de nuestra Constitución.

Para ilustrar lo anterior, vale la pena manifestar a este órgano de control de la constitucionalidad en materia electoral de nuestro país, que la fracción II del artículo 35 Constitucional, nunca ha sido reformada, y por tanto, corresponde a la redacción original de nuestra Carta Magna, disposición

constitucional ésta, que sirvió de base para la emisión de la legislación secundaria.

De esta manera tenemos que el 2 de julio de 1918, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley para la Elección de Poderes Federales, la cual acatando los lineamientos del Poder Constituyente, en su artículo 107 estableció la posibilidad de que los ciudadanos dependientes de partido político (sic), pudieran postularse a cargos de elección popular; disposición legal esta, que textualmente reza: **ARTÍCULO 107.-** *Los candidatos no dependientes de partidos políticos tendrán los mismos derechos conferidos a los candidatos de estos, siempre que estén apoyados por cincuenta ciudadanos del distrito, que hayan firmado su adhesión voluntaria en acta formal; que tengan un programa político al que deban dar publicidad y se sujeten a los requisitos prevenidos de las fracciones séptima y octava del artículo anterior.- Para que un candidato independiente a senador o presidente de la república sea registrado, bastará que llene las condiciones anteriores; pero solo se exigirá que esté apoyado por 50 ciudadanos de cualquier distrito electoral del estado...*

Bajo este mismo tenor, la legislación del estado de Michoacán regulaba en los mismos términos la figura del candidato independiente, tal y como se desprende de la Ley Electoral para la Renovación del Poder Legislativo, publicada en el Periódico Oficial del Estado el 22 de agosto de 1918, y que a manera de ilustración el artículo 13 de dicho cuerpo de leyes expresaba: **“ARTÍCULO 13.-** *Los Partidos Políticos y los Candidatos Independientes de todo Partido Político, podrán...*”

En los mismos términos la Ley Electoral a la que habrán de Sujetarse las Elecciones Ordinarias de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado, del 18 de mayo de 1926, en el CAPITULO V, de los Partidos Políticos y Candidatos Independientes, en su artículo 46, expresaba: **“Los Partidos Políticos y candidatos independientes tendrán en las operaciones electorales la intervención que les señala esta Ley...**”

La Ley Electoral para la Renovación de los Poderes del Estado, del 24 de noviembre de 1920, en su CAPITULO VII. De los Partidos Políticos y Candidatos Independientes.- **ARTÍCULO 52,** decía: **“... Los Partidos Políticos y Candidatos Independientes, tendrán en las operaciones electorales la intervención que les señala esta ley, siempre que reúnan los siguientes requisitos...**”

De lo que se desprende que las candidaturas independientes fueron reguladas por la legislación secundaria bajo la vigencia de nuestro actual marco constitucional, concretamente de la fracción II del artículo 35 de la Constitución General de la República, y que tuvo una vigencia hasta el año de 1946,

cuando el Congreso de la Unión aprueba la Ley Electoral Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de enero de 1946 y en cuyo cuerpo legal dejaron de regularse las candidaturas independientes; mientras que en Michoacán esta figura existió hasta el año de 1955, cuando el Congreso Local aprobó la Ley Electoral para la Renovación de Poderes Locales y Ayuntamientos, publicada en el Periódico Oficial del Estado el 9 de noviembre de 1955, cuando en los mismos términos dejó de preverse la figura del candidato independiente.

En uno y otro caso, la desaparición de esta prerrogativa fue por motivaciones fundamentalmente políticas, y que permitieron afianzar el sistema de partido hegemónico que nos gobernó durante más de 70 años, que ahora se ha transformado en un sistema plural competitivo, pero con dotes de exclusión, al persistir la idea de seguir negando a través de los representantes populares que tienen en los poderes legislativos federal, como de los estados, la posibilidad para que candidatos no dependientes de partidos políticos puedan postularse a cargos de elección popular, contrario a lo regulado por el artículo 35 fracción II de nuestra Carta Magna, la que, como lo he expresado no impone límite alguno a los ciudadanos.

Es importante señalar que diversas disposiciones internacionales me otorgan la libertad política antes alegada, tal y como se desprende de la Declaración Universal de los Derechos Humanos del 10 de diciembre de 1948, signada por nuestro país, y cuyo artículo 21 expresa lo siguiente: 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.

La DECLARACIÓN AMERICANA DE LOS DERECHOS Y DEBERES DEL HOMBRE.- (Aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana en Bogotá, Colombia, en 1948, y adoptada por nuestro país el 2 de mayo de 1948).- expresa en su artículo XX prerrogativas de Derecho de sufragio y de participación en el gobierno, en los siguientes términos.- *“Artículo XX: Toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres.”*

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en la Resolución 2200 A (XXI) de la Asamblea General, aprobada el 16 de diciembre de 1966, en su artículo 25 expresa: *“Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) Votar 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...”*

Depositario: ONU. Lugar de adopción: Nueva York, EUA, Fecha de adopción: 16 de diciembre de 1966. Vinculación de México: 23 de marzo de 1981. Adhesión. Aprobación del Senado: 18 de diciembre de 1980, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 1981. Entrada en vigor: 23 de marzo de 1976- General. 23 de junio de 1981- México. Publicación Diario Oficial de la Federación: 20 de mayo de 1981. 22 de junio de 1981. Fe de erratas.

Disposiciones internacionales estas que debieron ser acatadas por el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, toda vez que las mismas han sido suscritas por las autoridades mexicanas siguiendo los lineamientos del artículo 133 de la Constitución General de la República que textualmente dice: *“ARTICULO 133.- Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con la aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones y Leyes de los Estados...”*

Estos instrumentos internacionales suscritos por México con arreglo en lo señalado por el artículo anterior, se encuentran incluso, en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local, lo anterior es así, virtud a que dichos tratados, declaraciones y convenciones internacionales han sido asumidos por el estado mexicano en su conjunto y comprende a todas las autoridades frente a la comunidad internacional, además de que esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, es decir, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133, el Presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en

cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas; así lo ha sostenido el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el Amparo en Revisión número 1475, promovido por el Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo, localizable en el Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Tomo X, Noviembre de 1999, Tesis P. LXXVII/99, página 46, y que se identifica bajo el tenor literal siguiente: **“TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.-** (se transcribe...)

Bajo estas consideraciones, solicito a esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que, en un acto de interpretación constitucional en los términos señalados por el artículo 14 último párrafo de nuestra Carta Magna, y en un acto de Reivindicación Histórica del Derecho al Voto Pasivo de los Ciudadanos sin restricción alguna, revoque la determinación del Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, y por tanto, se apruebe mi solicitud, admitiendo mi registro como CANDIDATO INDEPENDIENTE A GOBERNADOR DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO.

IV. El trece de agosto de dos mil uno, en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior, se recibió el original del oficio número J.P.D.P.E..-01/01, del doce de agosto del mismo año, suscrito por el Secretario del Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, mediante el cual remite, entre otros documentos: **A.** El escrito original de demanda del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano; **B.** Copia certificada del Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, del tres de agosto de dos mil uno, por el cual se resuelve no aprobar el registro como candidato independiente a gobernador para el proceso electoral estatal del dos mil uno del ciudadano Manuel Guillén Monzón; **C.** Las constancias y notificaciones relativas a la tramitación del presente medio de impugnación, y **D.** El informe circunstanciado de ley.

V. El trece de agosto del año en curso, el Magistrado Presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación acordó turnar el expediente de cuenta al Magistrado Electoral Leonel Castillo González, para los efectos precisados en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

VI. El veinticuatro de octubre del presente año, el Magistrado Electoral encargado de la sustanciación y elaboración del proyecto de sentencia acordó radicar el expediente; admitir a trámite la demanda del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y, por considerar debidamente integrado el expediente declaró cerrada la instrucción, quedando el asunto en estado de dictar sentencia, y

CONSIDERANDO

PRIMERO. Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 99, párrafo cuarto, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso c), y 189, fracción I, inciso f), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 4 y 83, párrafo 1, inciso a), fracción II, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de una demanda promovida por un ciudadano, por sí mismo y en forma individual, en contra de un acto de una autoridad electoral de una entidad federativa, en la que se aducen violaciones a derechos político electorales del ciudadano.

SEGUNDO. En el informe circunstanciado se aduce la improcedencia de este juicio, porque no se actualiza el supuesto previsto en el artículo 80, inciso d), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de que el actor fuera propuesto por un partido político.

Es infundada esta alegación, por las razones que se expondrán enseguida.

De acuerdo con el artículo 79 del ordenamiento citado, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano sólo procederá cuando el ciudadano, por sí mismo y en forma individual, haga valer presuntas violaciones, entre otras, a su derecho de ser votado en las elecciones populares.

En el presente caso, la demanda está firmada por el ciudadano Manuel Guillén Monzón, quien acredita esa calidad con la credencial para votar con fotografía, con la clave GLMNMN43121116H601, expedida por el Registro Federal de Electores del Instituto Federal Electoral, con registro del año mil novecientos noventa y tres, documental que obra en copia certificada, a fojas 26 de autos, y a la que se concede pleno valor probatorio, en términos de lo dispuesto en el artículo 16, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; la acción se ejerció por el inconforme, por sí mismo y en forma individual, y en la demanda se aduce que la autoridad responsable negó indebidamente su registro como candidato independiente para la elección de gobernador, dado que, en su concepto, sin ser

postulado por un partido político, tiene derecho a ser votado para acceder a ese cargo, en términos de la fracción II del artículo 35 de la Constitución federal, esto es, se hacen valer presuntas violaciones a su derecho político-electoral de sufragio pasivo.

Conviene precisar, por último, que el artículo 80 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, contrariamente a lo que afirma la autoridad responsable, no contiene requisitos de procedencia del juicio de protección de los derechos político-electorales del ciudadano, sino únicamente circunstancias de tiempo en que debe promoverse este proceso.

Cobra actualidad la tesis de jurisprudencia número 19, establecida por esta Sala Superior, que aparece publicada en la página 32 del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000, Tomo VIII, Materia Electoral, con el siguiente rubro y texto:

JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. REQUISITOS PARA SU PROCEDENCIA.- Los requisitos para la procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano están previstos en el artículo 79 (y no en el 80) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, pues del contenido del primero se obtiene que para la procedencia, se requiere la concurrencia de los elementos siguientes: a) que el promovente sea un ciudadano mexicano; b) que este ciudadano promueva por sí mismo y en forma individual; y c) que haga valer presuntas violaciones a cualquiera de los siguientes derechos políticos: de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos. Los primeros dos elementos no requieren mayor explicación. Respecto al último cabe destacar que, de conformidad con el texto del precepto en comento, para tenerlo

por satisfecho, es suficiente con que en la demanda se aduzca que con el acto o resolución combatido se cometieron violaciones a alguno o varios de los derechos políticos mencionados, en perjuicio del promovente, independientemente de que en el fallo que se llegue a emitir se puedan estimar fundadas o infundadas tales alegaciones; es decir, el elemento en comento es de carácter formal, y tiene como objeto determinar la procedencia procesal del juicio, en atención a que la única materia de que se puede ocupar el juzgador en él consiste en dilucidar si los actos combatidos conculcan o no los derechos políticos mencionados, y si el promovente no estimara que se infringen ese tipo de prerrogativas, la demanda carecería de objeto en esta vía. En tanto que de la interpretación gramatical del vocablo “cuando”, contenido en el apartado 1 del artículo 80 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se aprecia que está empleado como conjunción de tiempo y con el significado de **“en el tiempo, en el punto, en la ocasión en que”**, pues en todos los incisos que siguen a esta expresión se hace referencia, a que el juicio queda en condiciones de ser promovido, al momento o tiempo en que hayan ocurrido los hechos que se precisan en cada hipótesis, como son la no obtención oportuna del documento exigido por la ley electoral para ejercer el voto, después de haber cumplido con los requisitos y trámites correspondientes; el hecho de no aparecer incluido en la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio, luego de haber obtenido oportunamente el documento a que se refiere el inciso anterior; una vez que se considere indebidamente excluido de la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio; al momento en que estime que se violó su derecho político-electoral de ser votado, con la negación de su registro como candidato a un cargo de elección popular, propuesto por un partido político; al conocer la negativa de registro como partido político o agrupación política, de la asociación a la que se hubiera integrado el ciudadano para tomar parte en forma pacífica en asuntos políticos, conforme a las leyes aplicables, si consideran indebida tal negación; y al tiempo en que, al conocer un acto o resolución de la autoridad, el ciudadano piensa que es violatorio de cualquiera otro de los derechos político-electorales no comprendidos en los incisos precedentes, pero sí en el artículo anterior. Consecuentemente, para considerar procedente este juicio es suficiente que la demanda satisfaga los requisitos del artículo 79 citado, aunque no encuadre en ninguno de los supuestos específicos contemplados en el artículo 80.

Tercera Época:

Recurso de apelación. SUP-RAP-015/99.- Ismael Enrique Yáñez Centeno Cabrera.- 10 de agosto de 1999.- Unanimidad de votos.

Juicio de revisión constitucional electoral.- SUP-JRC-152/99.- Herminio Quiñónez Osorio y Ángel García Ricardez.- 11 de noviembre de 1999.- Unanimidad de votos.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.- SUP-JDC-036/99.- Héctor Hernández Cortinas y Juan Cardiel de Santiago.- 17 de diciembre de 1999.- Unanimidad de votos.

La autoridad responsable sostiene que no se cumple con el requisito de procedibilidad previsto en el artículo 10, apartado 1, inciso d), en relación con el numeral 80, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, consistente en la carga del actor de agotar las instancias locales previas, en virtud de las cuales pudiera haberse modificado, revocado o anulado el acto impugnado.

El anterior argumento es infundado, por lo siguiente:

Conforme con criterios reiterados de esta Sala Superior, la exigencia de agotar los medios ordinarios de impugnación antes de ocurrir a los procesos jurisdiccionales excepcionales y extraordinarios, como es el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, está dada en función de que, a través de ellos, se pueda conseguir de manera pronta y adecuada la restitución, en la mayor medida posible, del goce de los derechos sustantivos que se estimen conculcados, propósito que se alcanza cuando se puede modificar, revocar o anular los actos o resoluciones electorales impugnados, después de haber estudiado los motivos de inconformidad aducidos.

Este órgano jurisdiccional también ha sostenido, al resolver los expedientes de los juicios de revisión constitucional electoral

SUP-JRC-040/2000 y SUP-JRC-041/2000, acumulados (diez de mayo de dos mil); SUP-JRC-029/2001(veintiséis de abril del año en curso), y SUP-JRC-126/2001 (trece de julio siguiente), que los tribunales electorales locales no pueden pronunciarse en sus resoluciones sobre disposiciones jurídicas ordinarias que contravengan la Constitución federal, ni siquiera por vía de desaplicación, porque el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que no es dable interpretar que del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos emane la facultad de los órganos jurisdiccionales del orden común para analizar si una ley o un acto son contrarios al Ordenamiento Supremo de la Nación, esto es, a juicio de la Corte, no autoriza el control difuso de la constitucionalidad de normas generales o actos de autoridad, reservándolo como competencia exclusiva del Poder Judicial de la Federación, lo que se aprecia en la tesis de jurisprudencia identificada con la clave P./J.74/99, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo X, agosto de 1999, página 5, bajo el rubro “*CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN*”, y que esta tesis de jurisprudencia es obligatoria para los tribunales electorales de las entidades federativas, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 94, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 192 de la Ley de Amparo.

En el caso, el planteamiento fundamental de los agravios radica en que los artículos 34, fracción IV, y 153 del Código Electoral del Estado de Michoacán, en que se fundó la autoridad

responsable para negarle su registro como candidato independiente para contender en la elección de gobernador, contraviene el artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En contra del acto impugnado, resulta procedente el recurso de apelación, que corresponde conocer a las Salas Unitarias del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, conforme con lo dispuesto por los artículos 44, fracción I, y 45, párrafo primero, de la Ley Estatal del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

No obstante, como el citado órgano jurisdiccional local no podría resolver la cuestión de inconstitucional planteada por el actor, no resulta exigible el agotamiento del medio de impugnación ordinario, antes de acudir al presente juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

TERCERO. De la lectura integral del escrito de demanda del presente juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, se desprende que el ahora actor formula, a manera de agravios, lo siguiente:

A. Que la autoridad responsable violentó en su perjuicio el derecho político fundamental previsto en los artículos 1º y 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consistente en la potestad o prerrogativa de ser votado y, con ello, de acceder en condiciones de igualdad al poder público. Ello es así, sostiene el accionante, en virtud de que la responsable, sin considerar los citados preceptos

constitucionales, se limitó a fundar su resolución en disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán y del código electoral de la misma entidad federativa, que niegan la posibilidad de ser votado a aquel ciudadano que no pertenezca a un partido político o que no tenga el apoyo de éste, lo cual resulta indebido, pues, al decir del hoy enjuiciante, tales disposiciones conducen a que los mencionados institutos políticos hayan monopolizado la potestad de acceso al poder público. En ese sentido, agrega el promovente, atendiendo a una interpretación auténtica, del mensaje pronunciado en la sesión de instalación del Congreso Constituyente en 1916 se desprende que el derecho de voto activo, al que alude dicho discurso, se rige por una noción de igualdad, de donde, concluye el hoy actor, también debe imperar esa noción en relación con el voto pasivo.

B. Que el artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no impone límite alguno a los ciudadanos para postularse a cargos de elección popular, por lo que las normas secundarias que prohíben las candidaturas independientes son excluyentes y obedecen a motivaciones fundamentalmente políticas.

C. Que, además de lo previsto en el citado precepto constitucional, diversos ordenamientos internacionales, de carácter obligatorio en términos de lo previsto en el artículo 133 de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, otorgan la mencionada libertad política de ser votado, tal y como se desprende, según el accionante, de los artículos 21 de la Declaración Universal de los Derechos

Humanos; XX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; por tanto, concluye el actor, de acuerdo con la interpretación constitucional prevista en el artículo 14, último párrafo, de la ley fundamental, se debe desprender la existencia del voto pasivo de los ciudadanos sin restricción alguna, debiéndose en consecuencia admitir su registro como candidato independiente a gobernador del Estado de Michoacán de Ocampo.

Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación considera que son **infundados** los referidos agravios.

Como se desprende de los agravios, la pretensión de Manuel Guillén Monzón consiste en que se revoque el acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Michoacán, de fecha tres de agosto del año dos mil uno, por el que se negó su registro como candidato independiente, para contender en la elección de gobernador, que tendrá verificativo el once de noviembre próximo, porque, en su concepto, sin ser postulado por un partido político, tiene derecho a ser votado para acceder a ese cargo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y diversos instrumentos internacionales de derechos humanos.

La autoridad responsable le negó el registro por considerar que no está facultado para ejercer plenamente su derecho político-electoral de ser votado para el cargo de gobernador, porque no

lo postuló un partido político, en términos de los artículos 34, fracción IV, y 153 del Código Electoral del Estado de Michoacán.

El artículo 8° de la Constitución Política del Estado de Michoacán establece, como derecho de los ciudadanos michoacanos, el de ser votado; el artículo 13, párrafo tercero, de dicho ordenamiento dispone que los partidos políticos tienen como finalidad promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación estatal y municipal, y como organizaciones de ciudadanos hacer posible, mediante el sufragio, el acceso de éstos al ejercicio del poder público, con base en los programas, principios e ideas que postulen.

El artículo 21 del Código Electoral del Estado de Michoacán define a los partidos políticos como entidades de interés público, por medio de los cuales se asocian libremente los ciudadanos para el ejercicio de sus derechos políticos; la fracción IV del artículo 34 de esta misma ley prevé, como derecho de los partidos políticos, la postulación de candidatos en las elecciones locales; por su parte, el artículo 153 del mismo ordenamiento establece los requisitos que debe contener la solicitud de registro de un candidato, fórmula o planilla de candidatos **presentada por un partido político o coalición.**

De la interpretación sistemática de los preceptos citados se desprende el reconocimiento expreso de que los partidos políticos son entidades de interés público y desempeñan un

papel fundamental en la vida democrática, como medios o instrumentos para acceder al ejercicio del poder público, mediante la libre asociación de los ciudadanos para ejercer el derecho político-electoral de votar y ser votado, por lo que se les otorga la facultad de postular candidatos a cargos de elección popular.

Ahora bien, como la ley electoral local no prevé la posibilidad de que entes distintos puedan solicitar su registro para participar en las elecciones, se infiere razonablemente que el legislador michoacano estableció el derecho exclusivo de los partidos políticos para la postulación de candidatos a los puestos de elección popular. Si la legislación michoacana adoptó un régimen que establece el derecho exclusivo de los partidos políticos para la postulación de candidatos a cargos de elección popular, aunque no lo haya declarado expresamente, el problema que se debe resolver consiste en determinar si en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y/o en los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos suscritos y ratificados por México se encuentra previsto un derecho fundamental de todo ciudadano para ser postulado como candidato independiente, de tal manera que el legislador ordinario no pueda limitarlo a través del establecimiento del derecho exclusivo de los partidos políticos para la postulación de candidatos, con el objeto de determinar si el acto ahora impugnado que se basó en la citada legislación del Estado de Michoacán es acorde o no, en este punto, con la Constitución federal y los correspondientes instrumentos internacionales de derechos humanos.

Con base en los fundamentos y motivaciones que se exponen a continuación, este órgano jurisdiccional estima que no le asiste la razón al ciudadano ahora promovente, cuando sostiene que el acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, por el cual le negó al ciudadano Manuel Guillén Monzón su registro como candidato independiente a gobernador del Estado en la elección a realizarse el once de noviembre de dos mil uno, es violatorio de la potestad o prerrogativa de ser votado reconocida en su favor. Asimismo, esta Sala Superior considera que es impreciso que, con lo previsto en la legislación secundaria del Estado de Michoacán, indebidamente se impida al ciudadano acceder en condiciones de igualdad a las funciones públicas o al poder público y que, a través de aquélla, se niegue la posibilidad de que un ciudadano mexicano que no pertenezca a un partido político aspire a un cargo de elección popular, porque indebidamente los partidos políticos monopolicen dicha potestad, atendiendo, según el actor, a los artículos 1º y 35, fracción II, de la Constitución federal y a ciertos razonamientos que se formulan en el Mensaje del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza, dirigido el primero de diciembre de mil novecientos dieciséis, durante la sesión inaugural del Congreso Constituyente, así como a lo previsto en los artículos 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, XX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Por tanto, contrariamente a lo aducido por el ahora actor, este órgano jurisdiccional estima que de la interpretación de las disposiciones aplicables de la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos, particularmente del artículo 35, fracción II, así como de los instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos y ratificados por México, invocados por el propio enjuiciante, no cabe desprender que el derecho de los ciudadanos a ser votados sea absoluto y no se pueda establecer límite legal alguno, por lo que no resulta inconstitucional ni violatoria del derecho internacional la negativa del registro como candidato independiente en la elección de gobernador del Estado al ciudadano Manuel Guillén Monzón, por parte del Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, con base en que la Constitución Política del Estado de Michoacán y el código electoral de dicha entidad federativa establecen que sólo los partidos políticos tienen derecho a postular candidatos a los cargos de elección popular y, por tanto, no contemplan las candidaturas independientes, atendiendo a las razones jurídicas que se exponen a continuación.

En este sentido, se concluye que si bien **la disposición legal que establece que la solicitud de registro de candidatos sólo la puedan presentar los partidos políticos**, ciertamente constituye una limitación derivada de las calidades o condiciones que los ciudadanos deben satisfacer para ejercer su derecho a ser votados, la misma **no representa, per se, una vulneración de las normas y principios constitucionales o de los tratados internacionales, ya que estos ordenamientos no prohíben las limitaciones o restricciones legales a los derechos político-electorales ni a los derechos fundamentales o humanos en general, sino que lo que prohíben es que tales limitaciones o restricciones sean**

irracionales, injustificadas, desproporcionadas o que se traduzcan en privar de su esencia a cualquier derecho, fin, principio o valor constitucional o electoral fundamental.

Al respecto, por razón de método, en el apartado I de este considerando se analizan las razones por las cuales, contrariamente a lo alegado por el actor y atendiendo al marco jurídico aplicable, se estima que el derecho político-electoral ciudadano a ser votado no es absoluto sino que se trata de un derecho fundamental de base o consagración constitucional y configuración legal, por lo que el legislador ordinario tiene la competencia para establecer ciertas delimitaciones al referido derecho a través de una ley, con el objeto de posibilitar su ejercicio y armonizarlo con otros derechos igualmente valiosos y determinados principios, valores o fines constitucionales.

En el apartado II de este considerando, teniendo en cuenta que el ejercicio de la facultad del legislador ordinario debe ajustarse a las bases constitucionales correspondientes, se exploran cuáles son éstas, con el objeto de determinar si la propia Constitución federal establece o no un derecho fundamental absoluto de todo ciudadano a figurar como candidato independiente sin necesidad de ser postulado por partido político alguno, o bien, si la regulación de esto último es una atribución del legislador ordinario.

Por su parte, en el apartado III se abordan los preceptos aplicables de diversos instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos y ratificados por México, con el objeto de esclarecer si los mismos establecen o no un derecho

fundamental absoluto de todo ciudadano a figurar como candidato independiente sin necesidad de ser postulado por partido político alguno, o bien, si el alcance y contenido del derecho político-electoral del ciudadano a ser votado y a acceder, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas, puede ser delimitado legalmente.

Asimismo, en el apartado IV, con el objeto de subrayar que la atribución del legislador ordinario para delimitar el referido derecho fundamental se encuentra acotada y sujeta a las bases constitucionales y estipulaciones de los instrumentos internacionales de derechos humanos, se exploran cuáles son los tipos de delimitaciones que pueden establecerse legalmente respecto del derecho político-electoral bajo análisis.

Finalmente, en el apartado V de este considerando se analiza si, en el caso específico, la norma legal que sólo autoriza a los partidos para postular candidatos en el Estado de Michoacán y que sirvió de fundamento al acuerdo ahora impugnado, en tanto calidad, circunstancia, requisito o condición que deben satisfacer los ciudadanos para ejercer su derecho a ser votados, es una restricción válida o inválida en los términos antes apuntados, llegando a la conclusión de que la misma, en sentido opuesto a lo que aduce el actor, aunque no es el único, sí es un medio razonable, justificado y proporcional, que favorece en la realidad actual mexicana y, en particular, la del Estado de Michoacán, la vigencia armónica de los derechos político-electorales del ciudadano, así como la salvaguarda de los demás derechos, fines, principios y valores constitucionales involucrados.

I. Como se mencionó, en este apartado se precisa el contenido o alcance del derecho político-electoral del ciudadano a ser votado, para cuyo efecto se analizan las disposiciones aplicables de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para concluir que aquél se trata, contrariamente a lo argumentado por el enjuiciante, de un derecho fundamental de base constitucional y configuración legal, cuyo contenido y extensión no son absolutos sino requieren ser delimitados por el legislador ordinario competente a través de una ley.

Con respecto al derecho político-electoral del ciudadano a ser votado, es pertinente tener presentes las siguientes disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

ARTÍCULO 2. ...

A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

...

III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los Estados;

...

VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.

Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas

...

ARTÍCULO 35. Son prerrogativas del ciudadano:

I. Votar en las elecciones populares;

II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley;

...

ARTÍCULO 36. Son obligaciones del ciudadano de la República:

I. Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista; así como también inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos, en los términos que determinen las leyes.

La organización y el funcionamiento permanente del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición del documento que acredite la ciudadanía mexicana son servicios de interés público, y por tanto, responsabilidad que corresponde al Estado y a los ciudadanos en los términos que establezca la ley,

...

III. Votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley;

...

ARTÍCULO 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

ARTÍCULO 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

ARTÍCULO 41. ...

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

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma. Además, la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:

a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, aplicando los costos mínimos de campaña calculados por el Organismo Superior de Dirección del Instituto Federal Electoral, el número de senadores y diputados a elegir, el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión y la duración de las campañas electorales. El 30% de la cantidad total que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el 70% restante se distribuirá entre los mismos de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior;

b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, equivaldrá a una cantidad igual al monto del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese año, y

c) Se reintegrará un porcentaje de los gastos anuales que eroguen los partidos políticos por concepto de las actividades relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales.

La ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales; establecerá los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y asimismo, señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

III. La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia...

El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos...

IV. Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.

En materia electoral la interposición de los medios de impugnación constitucionales o legales no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado.

ARTÍCULO 52. La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos

según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

ARTÍCULO 53. La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un Estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría.

Para la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el Sistema de Listas Regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La Ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones.

ARTÍCULO 54. La elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley:

I. Un partido político, para obtener el registro de sus listas regionales, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales;

II. Todo partido político que alcance por lo menos el dos por ciento del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional;

III. Al partido político que cumpla con las dos bases anteriores, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, le serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida, el número de diputados de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción plurinomial. En la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes.

IV. Ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios.

V. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a

su porcentaje de votación nacional 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 Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento, y

VI. En los términos de lo establecido en las fracciones III, IV y V anteriores, las diputaciones de representación proporcional que resten después de asignar las que correspondan al partido político que se halle en los supuestos de las fracciones IV o V, se adjudicarán a los demás partidos políticos con derecho a ello en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales efectivas de estos últimos. La ley desarrollará las reglas y fórmulas para estos efectos.

ARTÍCULO 56. La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinomial nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.

La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.

ARTÍCULO 60. ...

Las resoluciones de las salas a que se refiere el párrafo anterior, podrán ser revisadas exclusivamente por la Sala Superior del propio Tribunal, a través del medio de impugnación que los partidos políticos podrán interponer únicamente cuando por los agravios esgrimidos se pueda modificar el resultado de la elección. Los fallos de la Sala serán definitivos e inatacables. La ley establecerá los presupuestos, requisitos de procedencia y el trámite para este medio de impugnación.

ARTÍCULO 63. ...

Incurrirán en responsabilidad, y se harán acreedores a las sanciones que la ley señale, quienes habiendo sido electos diputados o senadores, no se presenten, sin causa justificada a

juicio de la Cámara respectiva, a desempeñar el cargo dentro del plazo señalado en el primer párrafo de este artículo. También incurrirán en responsabilidad, que la misma ley sancionará, los partidos políticos nacionales que habiendo postulado candidatos en una elección para diputados o senadores, acuerden que sus miembros que resultaren electos no se presenten a desempeñar sus funciones.

ARTÍCULO 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

...

VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios...

ARTÍCULO 116. ...

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

I. ...

La elección de los gobernadores de los Estados y de las legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

...

II. ...

Las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados elegidos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes;

...

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

a) Las elecciones de los gobernadores de los Estados, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo;

...

f) De acuerdo con las disponibilidades presupuestales, los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para su sostenimiento y cuenten durante los procesos electorales con apoyos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio universal;

g) Se propicien condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social;

h) Se fijen los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos; se establezcan, asimismo, las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias, e

...

ARTÍCULO 122. ...

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará con el número de diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal, en los términos que señalen esta Constitución y el Estatuto de Gobierno.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta.

...

La distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal se sujetará a las siguientes disposiciones:

...

C. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:

BASE PRIMERA. Respecto a la Asamblea Legislativa:

I. Los Diputados a la Asamblea Legislativa serán elegidos cada tres años por voto universal, libre, directo y secreto en los términos que disponga la Ley, la cual deberá tomar en cuenta, para la organización de las elecciones, la expedición de

constancias y los medios de impugnación en la materia, lo dispuesto en los artículos 41, 60 y 99 de esta Constitución;

II. Los requisitos para ser diputado a la Asamblea no podrán ser menores a los que se exigen para ser diputado federal. Serán aplicables a la Asamblea Legislativa y a sus miembros en lo que sean compatibles, las disposiciones contenidas en los artículos 51, 59, 61, 62, 64 y 77, fracción IV de esta Constitución;

III. Al partido político que obtenga por sí mismo el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación en el Distrito Federal, le será asignado el número de Diputados de representación proporcional suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea;

...

BASE SEGUNDA. Respecto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal:

I. Ejercerá su encargo, que durará seis años, a partir del día 5 de diciembre del año de la elección, la cual se llevará a cabo conforme a lo que establezca la legislación electoral.

...

BASE TERCERA. Respecto a la organización de la administración pública local en el Distrito Federal:

...

II. ...

Los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales serán elegidos en forma universal, libre, secreta y directa, según lo determine la ley.

...

ARTÍCULO 124. Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

ARTÍCULO 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las

disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

De la interpretación de los artículos 35, fracción II; 41, segundo párrafo, fracción I, y 116, fracciones I, segundo párrafo, y IV, incisos f), g) y h), en relación con el 2º, apartado A, fracciones III y VII; 35, fracción I; 36, fracciones I y III; 39; 40; 41, fracciones II y III; 54; 56; 60, tercer párrafo; 63, cuarto párrafo, *in fine*; 115, primer párrafo, fracción VIII; 116, fracciones II, último párrafo, y IV, inciso a); 122, tercero, cuarto y sexto párrafos, Apartado C, bases Primera, fracciones I, II y III; Segunda, fracción I, primer párrafo, y Tercera, fracción II, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende lo siguiente:

El derecho político-electoral del ciudadano a ser votado para todos los cargos de elección popular (tanto federales como locales) se encuentra consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

Como puede observarse, el ejercicio del derecho político-electoral del ciudadano a ser votado requiere ser regulado o reglamentado a través de una ley (federal o local, según el cargo de elección popular de que se trate), la cual debe ajustarse a las bases previstas en la propia Constitución

federal, respetando cabalmente su contenido esencial, armonizándolo con otros derechos fundamentales de igual jerarquía (*v. gr.*, el derecho de igualdad) y salvaguardando los principios, fines y valores constitucionales involucrados (como, por ejemplo, la democracia representativa, el sistema de partidos y los principios de certeza y objetividad que deben regir el ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones).

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

En primer lugar, como se puede advertir con nitidez de la transcripción del artículo 35, fracción II, constitucional, el ámbito personal de validez de dicha disposición está referido al sujeto ciudadano mexicano; es decir, aquella persona que, por principio, reúna los requisitos que se prevén en el artículo 34 constitucional, siempre que sus derechos o prerrogativas como ciudadano no estén suspendidos (artículo 38 constitucional). Esto es, el ciudadano mexicano es titular de la prerrogativa en cuestión. Ahora bien, por lo que respecta al ámbito material de validez, se puede advertir que comprende dos prerrogativas del ciudadano, una primera relativa al derecho político de voto pasivo para todos los cargos de elección popular y, una

segunda, concerniente al derecho también político de nombramiento para cualquier otro empleo o comisión.

a) Para entender el alcance del invocado artículo 35, fracción II, de acuerdo con una **interpretación gramatical**, es menester precisar el significado que tiene el término ‘calidad’ y otras expresiones afines en el lenguaje ordinario. Al respecto, el *Diccionario de la Lengua Española* (publicado por la Real Academia Española a través de Editorial Espasa Calpe, S. A., Madrid, vigésima primera edición, 1992) precisa:

calidad ... Propiedad o conjunto de propiedades inherentes a una cosa, que permiten apreciarla como igual, mejor o peor que las restantes de su especie. *Esta tela es de CALIDAD inferior* ... **5.** Estado de una persona, su naturaleza, su edad y demás circunstancias y condiciones que se requieren para un cargo o dignidad ...

circunstancia ... Accidente de tiempo, lugar, modo, etc., que está unido a la sustancia de algún hecho o dicho. /**2.** Calidad o requisito. / **3.** Conjunto de lo que está en torno a uno; el mundo en cuanto a mundo de alguien ...

requisito ... **2.** Circunstancia o condición necesaria para una cosa.

condición ... **3.** Estado, situación especial en que se halla una persona ... **necesaria.** *Der.* La que es preciso que intervenga para la validación de un contrato, acto o derecho ...

Como puede observarse, si bien una de las acepciones del término ‘calidad’ es “Propiedad o conjunto de propiedades inherentes a una cosa”, se considera que la misma debe descartarse para los efectos del presente caso, en primer lugar, porque atendiendo al contexto en que se utiliza la expresión ‘calidades’ en el artículo 35, fracción II, bajo análisis, donde se hace referencia a un ciudadano (esto es, una persona) y a “cargos de elección popular”, resulta más apropiado y aplicable

el significado identificado con el número 5 que alude precisamente a “persona” (en lugar de “una cosa”) y a “cargo”; asimismo, debe tenerse presente que aquella acepción hace referencia al conjunto de propiedades inherentes a una cosa que permiten apreciarla como igual, mejor o peor que las restantes de su especie (señalando, como ejemplo, “*Esta tela es de CALIDAD inferior*”), situación que no podría predicarse de una persona o individuo desde un punto de vista jurídico, pues resultaría inadmisibles y violatorias de los derechos humanos (en particular, del derecho de igualdad), cualquier pretensión de que, por supuestas propiedades o calidades inherentes o naturales, una persona o individuo se estimara mejor o peor que otro.

En cambio, como se indicó, sí resulta aplicable la acepción relativa al “Estado de una persona, su naturaleza, su edad y demás circunstancias y condiciones que se requieren para un cargo o dignidad”, en el entendido de que, atendiendo a la estructura sintáctica del enunciado por el cual se precisa el referido significado, se aprecia que “las demás circunstancias y condiciones” no están circunscritas a la ‘naturaleza’, esencia o sustancia de la persona, en tanto que al hacer referencia a aquéllas no se remite al sujeto sino que lo abre a las “demás circunstancias y condiciones **que se requieren para un cargo**”. Asimismo, debe tenerse presente que, por definición, circunstancia es algo distinto a la sustancia o esencia, toda vez que se refiere a un accidente de tiempo, modo, lugar, etc., que está unido a la sustancia de algún hecho o dicho (en el entendido de que ‘accidente’, según el propio *Diccionario de la Lengua Española*, es la “Calidad o estado que aparece en

alguna cosa, sin que sea parte de su esencia o naturaleza”) y, por tanto, no es consustancial sino tiene un carácter contingente, razón por la cual se estima que las calidades, circunstancias o condiciones que puede establecer el legislador para el ejercicio del derecho político-electoral de ser votado no necesariamente deben estar circunscritas a la ‘naturaleza’, esencia o sustancia de un ciudadano.

Lo anterior se corrobora si atiende al otro sentido de ‘circunstancia’ que es el de calidad o requisito, en tanto que ‘requisito’ es la circunstancia o condición necesaria para una cosa; finalmente, ‘condición necesaria’ tiene una connotación jurídica que es la que es preciso que intervenga para que un acto o derecho sea válido.

Por consiguiente, ‘calidad’ en el presente contexto significa requisito, circunstancia o condición necesaria establecida por el legislador ordinario, que debe satisfacerse para ejercer un derecho, en particular, el derecho político- electoral a ser votado para todos los cargos de elección popular.

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

igual jerarquía o bien constitucional, según se explicará más adelante.

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

Previamente, la Sala Regional Monterrey de la Segunda Circunscripción Plurinominal del propio Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver los expedientes SM-II-JDC-011/2000, SM-II-JDC-096/2000 y SM-II-JDC-097/2000, en sesión celebrada el 8 de junio del año dos mil, sostuvo en forma expresa que el derecho a votar y a ser votado tiene base constitucional, pero es de configuración legal, en tanto que las normas electorales de rango legal que configuran el derecho al sufragio no lo limitan o restringen, en el entendido de que el legislador ordinario no puede imponer cualquier configuración, ya que sólo podrá establecer para el sufragio los requisitos legales necesarios para garantizar la vigencia integral de los diversos valores constitucionales protegidos.

Entre las calidades, requisitos, circunstancias o condiciones que puede establecer el legislador ordinario se encuentra el de ser postulado por un determinado partido político, tal como se sostuvo por esta Sala Superior en la

sentencia recaída en el expediente SUP-JDC-149/2000, fallada el veinticinco de agosto de dos mil (si bien con motivo del análisis de la normativa electoral del Estado de Colima), en los siguientes términos:

No pasa inadvertido para este órgano jurisdiccional que, conforme con lo dispuesto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es una prerrogativa de los ciudadanos el poder ser votados para todos los cargos de elección popular; sin embargo, **para que un ciudadano esté en posibilidad jurídica de ejercer dicho derecho, es menester que se cumplan las calidades que al efecto se dispongan en las leyes respectivas, en el caso particular, la relativa al presupuesto de haber sido postulado por algún partido político** y registrado como candidato por la autoridad electoral competente, tal como se dispone en los artículos 5°, fracción III; 196; 198, primer párrafo, fracción II, y 202, quinto párrafo, del Código Electoral del Estado de Colima.

b) A la conclusión de que el derecho político-electoral del ciudadano a ser votado es un derecho fundamental de base constitucional y configuración legal también se llega a partir de una **interpretación sistemática**, toda vez que no sólo **deben establecerse en la ley las calidades** (circunstancias, condiciones, requisitos o términos) para su ejercicio por parte de los ciudadanos (artículo 35, fracción II), sino que **las formas específicas como los partidos políticos tienen derecho a intervenir en los procesos electorales deben ser establecidas en la ley** (federal o local, según el tipo de elección de que se trate), sujetándose, claro está, a las bases previstas en la propia Constitución federal (artículo 41, segundo párrafo, fracción I) y que **la elección de los gobernadores de los Estados será directa e, igualmente, en los términos que dispongan las leyes electorales** locales respectivas (artículo 116, fracción I, segundo párrafo). Asimismo, las Constituciones

y leyes de los Estados deben garantizar que las elecciones de los gobernadores de los Estados se realicen mediante sufragio universal y libre; en el ejercicio de la función electoral sean principios rectores, entre otros, los de certeza y objetividad; los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público; se propicien condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social; se fijen los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, así como los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de sus recursos, y se establezcan sanciones por el incumplimiento de las disposiciones sobre el particular [artículo 116, fracción IV, incisos a), b), f), g) y h)].

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

Legislativa del Distrito Federal, y Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Además, del hecho de que se prevean requisitos constitucionales no significa que se impida al órgano legislativo correspondiente (federal, local o del Distrito Federal) que señale calidades, o bien, condiciones, circunstancias o requisitos adicionales para ocupar un cargo o ser nombrado en cierto empleo o comisión, siempre y cuando se respeten los principios y bases previstos en la Constitución federal, sin contravenir las estipulaciones del Pacto Federal, así como las normas jurídicas que sean la Ley Suprema de toda la Unión (como ocurre con los instrumentos de derecho internacional público), según se prescribe en los artículos 40; 41, párrafo primero; 122, párrafo sexto; 124, y 133 de la Constitución federal.

c) Del mismo modo, la **interpretación funcional** conduce a que el derecho político-electoral del ciudadano a ser votado sea considerado un derecho fundamental de base constitucional y configuración legal, en tanto que para que un ciudadano esté en posibilidad jurídica de ejercer dicho derecho, es preciso que se cumplan las “calidades” que al efecto se establezcan en las leyes aplicables. De otro modo, el pleno ejercicio de ese derecho sería deónticamente imposible. De ahí que sea necesaria su configuración legal por el legislador ordinario competente, en la inteligencia de que el enunciado de un derecho fundamental por el constituyente es un elemento esencial de su configuración legal, ya que la configuración legislativa de un derecho fundamental consagrado

constitucionalmente está siempre subordinada a la Constitución.

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

Las calidades que establezca la ley deben respetar el contenido esencial de este derecho fundamental previsto constitucionalmente y han de estar razonablemente armonizadas con otros derechos fundamentales de igual jerarquía, como el derecho de igualdad; en todo caso, tales requisitos o condiciones deben establecerse en favor del bien común o del interés general. El legislador ordinario no es omnipotente, sino que su ámbito competencial está delimitado por la propia Constitución federal; en efecto, el legislador ordinario, en el ámbito de su competencia, tiene, dentro de los límites que la Constitución le impone para la configuración legislativa de los derechos fundamentales, la potestad de regular el ejercicio de los mismos, estableciendo los requisitos que juzgue necesarios, en atención a las particularidades del desarrollo político y social, así como la necesidad de preservar o salvaguardar otros principios, fines o valores constitucionales,

como la democracia representativa, el sistema constitucional de partidos y los principios de certeza y objetividad que deben regir la función estatal de organizar las elecciones.

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

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

Convención Americana sobre Derechos Humanos, según se analizará en el apartado III de este considerando.

Sin embargo, el hecho de que, en la prescripción jurídica habilitante para el órgano legislativo competente, no se dispongan reglas específicas que limiten la facultad normativa concerniente a la expresión “calidades establecidas en la ley”, esto no lleva a sostener que dicho órgano pueda realizar una actuación abusiva, arbitraria, caprichosa o excesiva, por la cual, como en cierta medida se anticipó, deje de observar los principios o bases previstos en la Constitución federal (concretamente aquellos que sean aplicables en materia de derechos políticos y que sean atinentes a un derecho de libertad y de igualdad), se contravengan las estipulaciones del Pacto Federal (específicamente las normas básicas relativas a la forma de organización y distribución del poder en el Estado mexicano), o bien, las normas jurídicas que son Ley Suprema de toda la Unión (Constitución federal, leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados internacionales que estén de acuerdo con la misma).

De acuerdo con lo anterior, la atribución que se reconoce en favor del órgano legislativo competente en el sistema federal mexicano no puede traducirse en el establecimiento de calidades, condiciones, requisitos o circunstancias que sean absurdos, inútiles, de imposible realización o que, en conclusión, hagan nugatorio el ejercicio del derecho de que se trata sino deben servir para dar eficacia a su contenido y posibilitar su ejercicio, haciéndolo compatible con el goce y puesta en práctica de otros derechos, o bien, para preservar

otros principios o bases constitucionales que puedan ser amenazados con una previsión irrestricta, ilimitada, incondicionada o absoluta de ese derecho.

II. Conforme con lo que antecede, contrariamente a lo aducido por el actor, no existe un derecho político-electoral absoluto del ciudadano a ser votado sino que requiere ser regulado a través de una ley en cuanto a los requisitos, calidades, circunstancias y condiciones para ejercerlo. Con tal objeto, teniendo en cuenta que la regulación o delimitación legal de un específico derecho fundamental debe ajustarse a las bases previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es necesario analizar si éstas establecen alguna restricción o prohibición, a su vez, al legislador. En este sentido, en el presente apartado se analizarán las bases constitucionales a las cuales debe ajustarse el legislador ordinario al efecto de establecer, en el ámbito de su competencia, las calidades que deben satisfacer los ciudadanos para ejercer su derecho político-electoral a ser votado. En particular, resulta necesario esclarecer si el propio ordenamiento constitucional establece un derecho fundamental de todo ciudadano a figurar como candidato independiente o no partidista a los cargos de elección popular; al efecto, es menester analizar también si constitucionalmente está previsto o no un derecho exclusivo de los partidos políticos a postular candidatos.

a) En primer lugar, esta Sala Superior estima conveniente destacar que, en conformidad con lo dispuesto en los artículos 39; 40; 41, segundo párrafo, fracciones I y II, así como 116, fracción IV, incisos a), f), g) y h), de la Constitución Política de

los Estados Unidos Mexicanos, una de las bases constitucionales más importantes es **el fortalecimiento y preservación de un sistema plural de partidos políticos**, por lo que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en al ámbito de sus respectivas competencias y al efecto de regular las calidades, circunstancias, requisitos y condiciones para ejercer el derecho político-electoral de ser votado, deben ser especialmente escrupulosos en fortalecer y preservar el correspondiente sistema de partidos políticos, atendiendo a las peculiaridades del desarrollo político y cultural en la región, propiciando condiciones para su carácter plural y la equidad en la contienda electoral.

En efecto, tal como se estableció en la sentencia recaída en los expedientes SUP-RAP-038/99, SUP-RAP-041/99 y SUP-RAP-043/99 acumulados, fallada el siete de enero de dos mil, la constitucionalización de los partidos políticos en nuestro país en 1977 tuvo por objeto elevar a estas asociaciones políticas al rango de entidades de interés público y encomendarles como tales la calidad de vehículos o intermediarios entre los ciudadanos como titulares de los derechos políticos y los órganos públicos, con el objeto de propiciar una más amplia participación de los ciudadanos mexicanos en los procesos y actividades electorales, mediante el ejercicio de dichos derechos políticos dentro del pluripartidismo, a fin de alcanzar el más alto fin de perfeccionar la democracia representativa, como sistema para elegir a los gobernantes y como modo de vida de los mexicanos. Esto es, la constitucionalización de los partidos políticos, como organizaciones de ciudadanos, están llamados a realizar funciones preponderantes e indispensables en la vida

pública, política y electoral de la nación, elevados a la calidad de entidades de interés público, sin incluirlos como órganos del Estado, confiándoles una contribución relevante en las tareas que los órganos del poder público deben desempeñar para el desarrollo político y social de los mexicanos, con lo cual se constituyó lo que la doctrina y la propia iniciativa de reforma constitucional denominan un sistema de partidos políticos, y se concedió a éstos un conjunto de garantías y prerrogativas para facilitar su alta misión pública, identificándolos como la forma institucionalizada de la lucha por el poder político.

En este sentido, con la salvedad de las elecciones en los pueblos y comunidades indígenas que se rigen por sus respectivas normas, procedimientos y prácticas tradicionales, como son sus usos y costumbres, respecto de sus autoridades o representantes para el ejercicio de sus propias formas de gobierno interno o sus representantes en los ayuntamientos (y, por tanto, eventualmente podría excluirse de las mismas a los partidos políticos), por disposición expresa de la Constitución federal, **las respectivas leyes federales o locales deben contemplar necesariamente la participación de los partidos políticos en las correspondientes elecciones federales, estatales, municipales y del Distrito Federal** y su derecho a postular candidatos en tales procesos electorales (toda vez que entre sus fines se encuentra hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público), en el entendido de que los partidos políticos nacionales tienen derecho a participar en las elecciones estatales y municipales (además de los eventuales partidos políticos locales) y sólo los partidos políticos nacionales pueden hacerlo en las elecciones federales

y del Distrito Federal [artículos 2º, apartado A, fracciones III y VII; 41, fracción I, y 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso f), *in fine*].

Como se mencionó, en la actualidad, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 41, los partidos políticos fueron elevados a la calidad de entidades de interés público, con funciones específicas de gran importancia para el proceso democrático, y se les dotó de un conjunto de derechos o prerrogativas de rango constitucional, con el objeto de lograr su fortalecimiento, por considerarlos protagonistas indispensables para el avance y desarrollo de los procesos democráticos representativos, instituidos para la integración de los órganos de gobierno, elegidos mediante el voto popular.

La calidad de entes de interés público, con que se les dotó a los partidos políticos, implicó sustraerlos de la generalidad de las organizaciones privadas, y colocarlos en un lugar primordial, pues éstos no forman parte de la administración, pero realizan una función pública de intermediación entre el Estado y la sociedad.

Las tres finalidades, que constitucionalmente están consideradas de interés público, son i) Promover la participación en la vida democrática; ii) Contribuir a la integración de la representación nacional, y iii) Hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Para cumplir con estos cometidos, se les dotó de financiamiento público y, asimismo, se sujetó su régimen económico interno a reglas concretas, por el interés que tiene la sociedad en la transparencia de la obtención y uso de los recursos de los partidos políticos.

Estas reglas son: i) El financiamiento público debe prevalecer sobre el de origen privado; ii) Las erogaciones en campañas electorales están sujetas a un límite; iii) Se establecen montos máximos de las aportaciones pecuniarias de los simpatizantes, y iv) La autoridad electoral fiscaliza las finanzas de los partidos, respecto de su origen y aplicación.

Asimismo, se les confirió el derecho al uso, en forma permanente y equitativa, de los medios de comunicación social, para hacer posible una participación equilibrada en la contienda, y lograr comunicación continua con la ciudadanía, acerca de su programa de acción, principios, ideología política, plan de gobierno, y promover la vida democrática del país, así como para formar conciencia en los problemas sociales y su posible solución.

En la propia disposición constitucional mencionada, el Poder Revisor de la Constitución previó la necesidad de que los partidos políticos siempre tuvieran participación en la vida democrática del país, aún en el periodo existente entre dos procesos electorales, pues se les exige que además de participar en la integración de los órganos del poder público, deben realizar constantemente actividades políticas, relativas a la educación, capacitación e investigación socioeconómica y

política, así como tareas editoriales, por lo que se entiende, que su función no se limita a los procesos electorales, sino que son actores preponderantes en la vida democrática del país.

De esa manera, se advierte que a los partidos políticos se les fortaleció, pero al mismo tiempo se les impusieron mayores cargas.

Para su constitución y registro, deben cumplir con los siguientes requerimientos: i) Formular una declaración de principios, y en congruencia con ellos, un programa de acción y estatutos que rijan sus actividades; ii) Contar con cierta militancia distribuida en un determinado territorio; iii) Celebrar asambleas distritales o municipales, ante quien haga las veces de fedatario público, el que tiene la obligación de certificar que se cumpla con los requisitos establecidos en la ley, y la asistencia de los afiliados, mediante su respectiva identificación; iv) Celebrar una asamblea nacional o estatal constitutiva, dependiendo del partido político de que se trate, y v) Presentar las solicitudes de su registro ante la autoridad electoral respectiva, acompañando los documentos necesarios para justificar que cumplen todas las condiciones requeridas en la ley.

Además, en el cumplimiento de las funciones de orden público que les fueron conferidas, los partidos políticos deben sujetarse, entre otras, a las siguientes prescripciones: i) Conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del estado democrático, con respeto a la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos; ii) Abstenerse de

recurrir a la violencia y a cualquier acto que tenga por objeto alterar el orden público; iii) Mantener el número de afiliados que fueron necesarios para obtener su registro; iv) Cumplir sus normas de afiliación y observar los procedimientos que señalan sus estatutos para la postulación de candidatos; v) Mantener en funcionamiento efectivo a sus órganos estatutarios; vi) Contar con domicilio social para sus órganos directivos; vii) Editar, por lo menos, una publicación mensual de divulgación, y otra de carácter teórico, trimestral; viii) Sostener, por lo menos, un centro de formación política, y ix) Publicar y difundir, en los tiempos oficiales que les corresponden, de frecuencias de radio y televisión, la plataforma electoral del partido y sus candidatos que se sostendrán en la elección de que se trate.

De igual manera, los partidos políticos están sujetos a un régimen de fiscalización, sobre el origen y aplicación de sus recursos, por parte de la autoridad electoral. Al efecto, deben presentar informes anuales y de campaña, en los que se precise el origen y monto de sus ingresos, así como su empleo y aplicación, en las actividades permanentes, de educación, capacitación política e investigación socio-económica y de campaña.

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

b) No obstante la capital importancia que tiene la base constitucional que prevé el fortalecimiento y preservación de un sistema plural de partidos políticos y la necesaria intervención de los partidos políticos en los procesos electorales, lo cual debe ser cabalmente observado por el legislador ordinario en el ejercicio de sus atribuciones, es pertinente señalar que **ninguna disposición constitucional ni la interpretación sistemática o funcional del conjunto de preceptos constitucionales aplicables establecen, en forma alguna, que los partidos políticos tengan el monopolio de la postulación de candidaturas para cargos de elección popular ni, mucho menos, que al efecto estén prohibidas las candidaturas independientes o no partidistas** (con la excepción clara de las elecciones de diputados y senadores por representación proporcional, según se explica a continuación.

El contenido literal del texto del artículo 41 constitucional anteriormente transcrito, no es apto para considerar que incluye la exclusividad del derecho para postular candidatos en las elecciones populares, a favor de los partidos políticos, porque en dicho texto no está empleado algún enunciado, expresión o vocablo, mediante el cual se exprese tal exclusividad, o a través del que se advierta, claramente, la exclusión de las personas morales o físicas que no tengan la calidad de partido político, respecto del derecho de postulación, ni tal exclusión constituye una consecuencia necesaria del hecho de encontrarse reconocido, como uno de los fines de las organizaciones partidistas, el **hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulen, y mediante el sufragio**

universal, libre, secreto y directo, porque de estas expresiones no se puede deducir o inferir que sólo estos institutos políticos puedan desempeñar las actividades que sean necesarias para la consecución del propósito citado, de hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, sobre todo porque no se trata de labores que sólo puedan atribuirse a un tipo específico de personas, por su naturaleza, de modo tal que, cuando se confiriera a alguna clase de éstas, ya resultara material y jurídicamente imposible otorgárselas a otras clases diferentes de personas; sino que, por el contrario, se trata de acciones que admiten la posibilidad de desempeño, a través de una adecuada regulación que las armonice evitando puntos de confrontación, tanto por los partidos políticos, por estar inmersas dentro de sus finalidades, como por otras personas morales con fines políticos e, inclusive, por las personas físicas no organizadas o afiliadas necesariamente en una persona moral. Esto es, el hecho de que la postulación de candidatos se encuentre dentro de los fines de los partidos políticos, sólo constituye la expresión de ese hecho, pero en modo alguno conlleva la exclusión de otras entidades del ejercicio de tal derecho.

El análisis de la construcción gramatical de las normas constitucionales indicadas, tampoco aporta elementos para sostener la consagración del monopolio de los partidos políticos en la postulación de candidatos, porque al examinar la función gramatical que desempeña cada uno de los términos y vocablos utilizados, individualmente y en su conjunto, y atendiendo al orden en que se encuentran expresados, no se descubre algo

que pudiera servir de apoyo para construir algún argumento en el sentido señalado.

Finalmente, en el contenido de las partes compiladas del proceso legislativo, mediante el cual se incorporaron a la Constitución federal las citadas bases fundamentales, por el Poder Revisor de la Constitución, no se encuentran elementos para considerar que, en la voluntad plasmada en la referida reforma constitucional, se encuentre la decisión de conferir a los partidos políticos el derecho de postulación de candidatos como una prerrogativa propia y excluyente de otras organizaciones sociales o de los ciudadanos en lo individual.

Los aspectos esenciales del artículo 41 constitucional en cuanto al tema bajo análisis, se incorporaron mediante Decreto que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, el seis de diciembre de mil novecientos setenta y siete. Las partes de la correspondiente iniciativa que se consideran relacionadas con el tema, son las que se transcriben a continuación:

La iniciativa de reformas plantea la necesidad de regular en nuestra Ley Fundamental la existencia y funciones de los partidos políticos; de esta manera podrá configurarse cabalmente su realidad jurídica, social y política.

Elevar a la jerarquía del texto constitucional la normación de los partidos políticos asegura su presencia como **factores determinantes en el ejercicio de la soberanía popular y en la existencia del gobierno representativo**, y contribuye a garantizar su pleno y libre desarrollo.

Imbricados en la estructura del Estado, como **cuerpos intermedios de la sociedad que coadyuvan a integrar la representación nacional y a la formación del poder público**, el Ejecutivo Federal a mi cargo estima conveniente adicionar el artículo 41 para que en este precepto quede fijada la naturaleza de los partidos políticos y **el papel**

decisivo que desempeñan en el presente y el futuro de nuestro desarrollo institucional.

Los partidos políticos aparecen conceptuados en el texto de la adición que se prevé, como **entidades cuyo fin consiste en promover la participación del pueblo y en hacer posible**, mediante el sufragio universal, libre, directo y secreto, **el acceso de los ciudadanos a la representación popular**, de acuerdo con los programas y principios que postulan.

El carácter de interés público que en la iniciativa se reconoce a los partidos políticos, hace necesarios conferir al Estado la obligación de asegurar las condiciones para su desarrollo y de propiciar y suministrar el mínimo de elementos que éstos requieren en su acción destinada a recabar la adhesión ciudadana.

También se hace necesario garantizar en forma equitativa a los partidos políticos nacionales la disposición de los medios que les permitan difundir con amplitud sus principios, tesis y programas, así como los análisis y opiniones que formulen respecto de los problemas de la sociedad. Para este fin se estima conveniente establecer como prerrogativa de los partidos políticos, su acceso permanente a la radio y la televisión, sin restringirlo a los períodos electorales.

Esta prerrogativa de los partidos tiene el propósito de dar vigencia en forma más efectiva al derecho a la información, que mediante esta iniciativa se incorpora al artículo 6º, que será básico para el mejoramiento de una conciencia ciudadana y contribuirá a que ésta sea más enterada, vigorosa y analítica, lo cual es esencial para el progreso de nuestra sociedad.

Siendo los partidos políticos entidades fundamentales en la acción ideológica y política, el ejercicio de su derecho a difundir sus ideas en los medios de comunicación social, se traducirá en el mayor respeto al **pluralismo ideológico** y cobrará plenitud la libertad de expresión y su correlativo derecho a la información.

Por otra parte, la diversidad de opiniones expresadas de manera regular por los partidos políticos, en medios tan importantes como son la radio y la televisión, sumadas a las de otras fuentes generadoras de información, contribuirán a que ésta sea más objetiva y a que la opinión pública, al contar con una mayor variedad de criterios y puntos de vista, esté mejor integrada.

Al estimar que por definición **los partidos políticos nacionales son los mejores canales para la acción política del pueblo**, su papel no debe limitarse

exclusivamente a tomar parte en los procesos electorales federales; considerando la importancia de la vida política interna de las entidades federativas, se reconoce el derecho de que puedan intervenir, sin necesidad de satisfacer nuevos requisitos u obtener otros registros, en las elecciones estatales y en las destinadas a integrar las comunas municipales.

...

Las reformas a los artículos 6º, 41, 51, 52, 53, 54 y 60 se proponen **establecer las condiciones para la existencia de un sistema de partidos más dinámicos**; crear un procedimiento electoral más auténtico y lograr una composición de la Cámara de Diputados de mayor representatividad desde el punto de vista de la pluralidad de ideas que en el país co-existen.

[lo destacado en negritas se hizo así en esta ejecutoria].

Como se advierte en la lectura de los párrafos transcritos, el objeto de la reforma, por lo que atañe a los partidos políticos, consistió en regular su existencia y funciones en la ley fundamental para poder configurar cabalmente su realidad jurídica, social y política, y asegurar su presencia como **factores determinantes** en el ejercicio de la soberanía popular y en la existencia del gobierno representativo, contribuyendo a garantizar su pleno y libre desarrollo, con lo cual se resalta el carácter de protagonistas fundamentales en los procesos democráticos, de los partidos políticos, los que no deben faltar de ninguna manera en ellos, pero no se prevé que tales procesos comiciales constituyan un ámbito reservado nada más para ellos, en cuanto a la presentación de propuestas y candidatos.

Se trató también de reconocerles o conferirles la calidad de cuerpos intermedios de la sociedad, que **coadyuven a integrar la representación nacional y la formación del poder público**, con cuya expresión, en vez de apuntar hacia el

monopolio partidista en la integración de los órganos de representación popular, contribuye en apoyo al criterio de que no se consagró dicho monopolio, al reconocerles la calidad de coadyuvantes, toda vez que coadyuvar significa contribuir, asistir o ayudar a la consecución de alguna cosa, lo que implica que el sujeto o sujetos que coadyuvan no son los únicos que realizan las acciones necesarias para conseguir el objetivo propuesto, en el entendido de que tampoco de ahí podría desprenderse que, como se analizará en el siguiente inciso, necesariamente el legislador ordinario deba contemplar y regular las candidaturas independientes o no partidistas, en tanto que podría interpretarse que, aun en el supuesto de que en la ley se estableciera el derecho exclusivo de los partidos políticos a postular candidatos, aquéllos seguirían siendo sólo coadyuvantes para integrar la representación nacional y la formación del poder público, pues serían los ciudadanos eventualmente electos los representantes y miembros del poder público y los partidos políticos sólo los vehículos para el efecto, sin con ello contrariar la Constitución federal.

Se les asigna o reconoce, a los partidos políticos, un **papel decisivo** en el presente y el futuro del desarrollo institucional, con lo cual se recalca la gran importancia de su participación, pero no la titularidad en dicho desarrollo (toda vez que los ciudadanos, se insiste, seguirán siendo los representantes populares o miembros del poder público) ni el apartamiento de él de otras personas.

Se enfatiza que los partidos políticos se conceptúan **como entidades cuyo fin consiste en promover la participación**

del pueblo y en hacer posible, mediante el sufragio universal, libre, directo y secreto, el acceso de los ciudadanos a la representación popular, de acuerdo con los programas y principios que postulan, pero no que únicamente los entes partidistas puedan actuar para el logro de ese objetivo.

Se precisa que, el carácter de interés público que se les reconoce, conduce a conferir al Estado la obligación de asegurar las condiciones para su desarrollo y de propiciar y suministrar los elementos mínimos requeridos para la acción encaminada a recabar la adhesión ciudadana, que debe garantizarles en forma equitativa la disposición de los medios que les permitan difundir con amplitud sus principios, tesis y programas, así como los análisis y opiniones que formulen respecto de los problemas sociales, para lo cual se les confiere la prerrogativa de tener acceso permanente a la radio y televisión, sin restringirlos a los periodos electorales, con el propósito de dar vigencia más efectiva al derecho a la información, para mejorar la conciencia ciudadana, contribuir a que la sociedad esté más enterada y sea más vigorosa y analítica, como presupuesto esencial para el progreso, lo cual se traducirá, a la vez, en mayor respeto al **pluralismo ideológico** y en plenitud de la libertad de expresión y el derecho a la información. Con esto, tampoco se proporcionan bases para considerar que se otorgó el monopolio para la postulación de candidatos, de que se viene tratando.

Se estima que, por definición, los partidos políticos nacionales son **los mejores canales para la acción política del pueblo,**

por lo que se les reconoce el derecho a intervenir también en las elecciones estatales y municipales, lo que tiene como claro objetivo justificar la intervención de los partidos políticos nacionales en los comicios estatales y municipales, mas no el de sustentar el supuesto monopolio que es materia de investigación.

Finalmente, se enfatiza que con las reformas se tiene como propósito el **establecimiento de las condiciones para la existencia de un sistema de partidos más dinámicos**, pero no el de conducir las actividades electorales nada más a través de estos canales.

Así pues, queda demostrado que, en la iniciativa sujeta a estudio, no existen expresiones mediante las cuales se establezca, directa o indirectamente, el monopolio de los partidos políticos en la postulación de los candidatos a elecciones populares.

En el dictamen emitido por las Comisiones Unidas, Primera de Puntos Constitucionales, y de Estudios Legislativos, se propone a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, como Cámara de origen, la aprobación total de la iniciativa presidencial, en los términos en que ésta fue presentada, y para justificar el dictamen se reiteran en forma prácticamente textual algunas de las consideraciones de la exposición de motivos de la iniciativa, donde se considera la formación de los partidos políticos como **una de las piezas maestras de las democracias contemporáneas, por ser los instrumentos más eficaces para encuadrar y canalizar la voluntad**

popular, y los mejores instrumentos para la acción política del pueblo, pero sin cambiar o modificar los objetivos perseguidos con la propuesta, ni adicionarle algunos otros.

Por el mismo tenor sustancial se orientan las intervenciones de los diputados Eduardo Andrade Sánchez, Eugenio Soto Sánchez, Pericles Namorado Urrutia y Artemio Iglesias, pertenecientes a diferentes grupos parlamentarios, al participar en la discusión de la iniciativa, a través del dictamen presentado por las comisiones citadas.

Una vez aprobado el dictamen en la Cámara de Diputados, por doscientos dieciséis votos en pro, y diecisiete en contra del párrafo segundo del artículo 41 constitucional, que no se refiere al papel de los partidos políticos sino al mínimo de elementos que se deben proporcionar a los partidos políticos para sus actividades electorales, se envió para su revisión a la Cámara de Senadores, donde se turnó a las Comisiones Unidas, Segunda de Puntos Constitucionales, y de Estudios Legislativos, Primera Sección, las cuales emitieron dictamen favorable, que fue leído en sesión ordinaria celebrada el tres de noviembre de mil novecientos setenta y siete.

Los párrafos relacionados con el tema en estudio, en dicho dictamen, son los siguientes:

Se adiciona el artículo 41 de la Constitución con objeto de regular, en términos generales, la existencia y participación de los partidos políticos de (sic) la vida democrática de México.

Incluir en la Ley fundamental normas que enriquecen la intervención de los partidos políticos, no sólo en los procesos electorales sino en la vida diaria del país, es concederles la

máxima importancia. Mediante la Reforma se les reconoce categoría constitucional y su exacta dimensión como parte de nuestro ser integral. Los partidos, además de ser órganos de elección, son fundamentalmente de orientación política.

...

Ya el señor presidente López Portillo, en su Informe al Congreso, del 1º de septiembre último, sostuvo que: La iniciativa de reformas intenta elevar a rango constitucional las normas jurídicas relacionadas con los partidos políticos, viendo en ellos formas superiores de asociación, a través de las cuales se realiza la conducta cívica y se contribuye a la formación de la voluntad popular y a la integración de sus órganos representativos. Es determinante la diferencia entre las asociaciones generales a que se refiere el artículo 9º y las que menciona el artículo 41 a estudio, pues a estas últimas se les reconoce como de interés público, lo que implica consecuencias trascendentales. Como entidad de interés público, se reconoce la personalidad jurídica del partido político y se le atribuye una importancia social. En la colectividad coexisten dos intereses: el público y el privado; el carácter de interés público de una asociación significa aceptar que la comunidad está interesada en su funcionamiento y por ello el Estado debe velar por su buen desenvolvimiento.

La Reforma comprende los procesos electorales a fin de que, **dentro del pluripartidismo, todos los ciudadanos, con derecho constitucional, puedan votar y ser votados para los cargos de elección popular.** Además, se facilita la actividad permanente de los partidos políticos, al permitirles el uso de los medios de comunicación para difundir sus ideas y comentar los actos de gobierno, seguros de contar con los elementos necesarios para el desarrollo de sus funciones. La adición en esta parte del artículo 41, con la del 6º constitucional ya comentada, complementa la garantía social de información.

Así se amplía el derecho a la libre manifestación de las ideas, pues se considera que la comunicación, en virtud de los grandes adelantos tecnológicos es un medio eficaz de que disponen los partidos políticos para la función que les corresponde realizar.

En esta época, los partidos políticos son organismos intermedios entre los ciudadanos y el Estado. La democracia requiere de su existencia para que los individuos se agrupen conforme a la ideología que sustenten, para que garantizada la acción, puedan influir en los destinos del país y se descarten los medios violentos contrarios a un régimen de derecho.

...

Es indudable que al exigir que los partidos políticos tengan un mínimo de membresía para realizar sus actividades, se eliminan los partidos sin carácter representativo y se alientan verdaderas organizaciones de ciudadanos que, con su particular concepción de la vida política, presenten sus puntos de vista a la consideración nacional.

Con el mismo sentido de objetividad, se consagra el derecho a favor de los partidos políticos, para participar en las decisiones estatales y municipales, sin necesidad de satisfacer otros requisitos que los que la ley fundamental y su ordenamiento reglamentario establezcan (lo destacado en negritas se hizo así en esta ejecutoria).

De lo transcrito se infiere que el objeto de la reforma fue regular la existencia y participación de los partidos políticos en la vida democrática de México, mediante normas que enriquecen su intervención, no sólo en los procesos electorales sino en la vida diaria del país; se trató de elevarlos a rango constitucional; se les confirió la calidad de órganos, además de elección, como fundamentalmente de orientación política; se establece que la reforma política comprende los procesos electorales a fin de que, dentro del **pluripartidismo**, todos los ciudadanos, con derecho constitucional, puedan votar y ser votados para acceder a los cargos de elección popular; se facilita a los institutos políticos el acceso a los medios de comunicación para la difusión de sus ideas; se destaca que son organismos intermediarios entre los ciudadanos y el Estado. Luego se precisa que la democracia requiere de su existencia para que los individuos se agrupen conforme a la ideología que sustenten, para que, garantizada la acción, puedan influir en los destinos del país; la exigencia de que los partidos políticos tengan un mínimo de membresía tiene por objeto eliminar aquellos sin carácter representativo, alentando por el contrario las organizaciones de ciudadanos que presenten sus puntos de vista a la consideración nacional; finalmente, se les exenta de

satisfacer requisitos, distintos a los previstos en la Constitución federal, para participar en los procesos electorales estatales y municipales.

De acuerdo con lo anterior, se coincide con la línea original de la iniciativa de reformas, sin variar o adicionar los objetivos, y aun cuando hay una expresión que aisladamente podría dar una idea distinta, en cuanto se dice: *“La Reforma comprende los procesos electorales a fin de que, dentro del pluripartidismo, todos los ciudadanos, con derecho constitucional, puedan votar y ser votados para los cargos de elección popular”*, no resulta admisible interpretarla como elemento favorable al monopolio de partidos políticos y, en su caso, sería insuficiente para ese efecto, por encontrarse aislada. En primer lugar, porque no implica un pronunciamiento claro y directo de que los partidos políticos tengan la facultad exclusiva de postular candidatos a cargos de elección popular, si bien es claro que lo que sí debe propiciar, fortalecer y preservar el legislador es la conformación de un **sistema plural de partidos políticos**; en segundo, porque en su redacción no se advierte el ánimo de modificar la idea propuesta en la iniciativa y aceptada en la Cámara de Diputados; en tercer lugar, porque, en su caso, la propuesta del monopolio tendría que haber sido clara, expresa e indudable, ante la importancia que implicaría su acogimiento, en el entendido de que **sólo en el supuesto de que también se exigiera pertenecer al partido político postulante y/o asumir ineluctablemente determinada ideología, llevaría a subordinar el ejercicio de otros derechos fundamentales al de ser votado**, tales como el de asociación, el de libertad de pensamiento y expresión, al establecer como condición para

ejercer el derecho político a ser votado, que los ciudadanos se asocien de algún modo con un partido político y adquieran el compromiso de defender los principios y programas de dicho partido.

Además, del desarrollo de la discusión en el Senado, no se obtiene aportación alguna que pudiera cambiar el criterio que se viene comprobando, como se advierte de las intervenciones de los Senadores Ignacio Castillo Mena, Jorge Cruickshank Kuchle, Blas Chumacero Sánchez, Javier Rondero Zubieta, Morelos Jaime Canseco González y Horacio Labastida Muñoz.

Por otra parte, aunque no se cuenta con la información detallada de lo ocurrido ante las legislaturas de los Estados, resulta válido suponer que no surgieron cuestiones sustanciales diferentes a las sucedidas en el Congreso de la Unión, porque la iniciativa fue aprobada por la totalidad de dichas legislaturas, según se hace constar en la Declaratoria realizada el veintinueve de noviembre de mil novecientos setenta y siete.

Así pues, el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no es apto para sostener que la ley fundamental prevé el monopolio de los partidos políticos respecto de la postulación de candidatos en los procesos electorales.

No es óbice para lo anterior el hecho de que el segundo párrafo del artículo 41 constitucional establezca que “La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las

siguientes bases ...” y, entre las mismas, en la fracción I se prevea la necesaria intervención de los partidos políticos en los procesos electorales, pero no se contemple base alguna relativa a la participación necesaria de candidatos independientes en tales procesos electorales, toda vez que el alcance de la locución “conforme a las siguientes bases” sólo significa que el legislador ordinario, en ejercicio de sus respectivas atribuciones, debe necesariamente ajustarse a las mismas y salvaguardar las competencias y los principios, fines y valores que en tales bases se contemplan (por ejemplo, el fortalecimiento y preservación de un sistema plural de partidos políticos; las formas específicas de intervención de los partidos políticos en los procesos electorales; la necesaria participación de los partidos políticos nacionales en las elecciones estatales y municipales; las formas de financiamiento público a los partidos políticos nacionales en las elecciones federales; los principios rectores de la función estatal de organizar las elecciones federales, y el establecimiento de un sistema de medios de impugnación para garantizar que todos los actos y resoluciones electorales se ajusten a los principios de constitucionalidad y legalidad), mas ello **no impide que, sin contravenir tales bases, el legislador ordinario esté facultado para establecer lineamientos adicionales** (como pudiera ser, por ejemplo, el derecho de los ciudadanos mexicanos a participar como observadores electorales; la posibilidad de que los partidos políticos establezcan frentes y coaliciones o, incluso, el derecho de los ciudadanos a participar como candidatos independientes), siempre y cuando, se insiste, lo anterior se armonice (esto es, sea conforme, acorde, proporcionado y con

arreglo) con los derechos, atribuciones, instituciones, principios, fines y valores previstos en las bases constitucionales referidas.

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

En cambio, por lo que toca a las elecciones para integrar las legislaturas de los Estados y los ayuntamientos de los municipios, en lo que se acojan los lineamientos relativos a la representación proporcional, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no contiene declaración expresa respecto a que la postulación de los candidatos corresponda en exclusiva a los partidos políticos, toda vez que el Poder Revisor de la Constitución se concretó, en este aspecto, a disponer que las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados elegidos según los principios de mayoría relativa y de

representación proporcional, y en lo demás hace remisión expresa a los términos que señalen las leyes de las entidades federativas, según se establece en el artículo 116, fracción II, último párrafo, constitucional; lo mismo ocurre respecto de las elecciones de ayuntamientos, en tanto que el artículo 115, fracción VIII, de la Constitución federal prevé que las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios, sin emitir disposiciones sobre los sujetos legitimados para hacer la postulación de candidatos por el principio de representación proporcional, como sí lo hizo al dar las bases fundamentales para las elecciones de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión. Como consecuencia de lo anterior, procede entender, en el mismo sentido sustancial de las elecciones en las entidades federativas, lo dispuesto en el artículo 122 constitucional respecto de la elección de diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

De todo lo anterior se concluye lo siguiente:

i) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no contiene ni admite, como regla absoluta, el monopolio de los partidos políticos en el ejercicio del derecho para postular candidatos en elecciones populares;

ii) La Ley Fundamental del país sí contiene y admite, en forma expresa clara la facultad exclusiva de los partidos políticos nacionales para registrar fórmulas de candidatos respecto de las elecciones de diputados federales y senadores

que se lleven a cabo bajo el principio de representación proporcional;

iii) Con la salvedad expresa y clara de las elecciones de diputados federales y senadores por el principio de representación proporcional, ningún precepto constitucional establece prohibición o limitación alguna para que los ciudadanos, teniendo las calidades que establezca la ley, puedan ser postulados en forma independiente de los partidos políticos para el resto de los cargos de elección popular previstos constitucionalmente, y

iv) En consecuencia, toda vez que la Constitución federal no establece en forma expresa y clara el derecho exclusivo de los partidos políticos para postular candidatos a cargos de elección popular distintos a los precisados en la sección ii) que antecede, y en virtud de que, como se explicará en el inciso c) del presente apartado, el propio ordenamiento constitucional federal tampoco establece un derecho fundamental absoluto de los ciudadanos a ser candidatos independientes, **es competencia del legislador ordinario (ya sea federal o local), al regular a través de una ley las calidades, condiciones, circunstancias y requisitos del derecho político-electoral de los ciudadanos a ser votados, determinar si sólo los partidos políticos tienen derecho a postular candidatos a esos otros cargos de elección popular o si también se permiten candidaturas independientes**, atendiendo a las peculiaridades del desarrollo político y cultural del correspondiente ámbito electoral y con el objeto de armonizar los diversos derechos fundamentales de

igual jerarquía involucrados y salvaguardar los principios, fines y valores constitucionales, como la democracia representativa, el sistema plural de partidos políticos y los principios de certeza y objetividad que deben regir la función estatal electoral.

De ahí que deba desestimarse el agravio esgrimido por el actor, en tanto que **no puede considerarse que la disposición legal del Estado de Michoacán que establece que la solicitud de registro de candidatos sólo la puedan presentar los partidos políticos, por sí misma, implique una vulneración de las normas y principios constitucionales.**

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

En efecto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no consigna norma alguna en la que se fije con precisión los alcances, forma de ejercicio, requisitos y condiciones necesarias para hacer factible y adecuada la existencia de candidaturas independientes, esto es, que hagan

viable la postulación de candidatos fuera de un partido político. Incluso, cabe destacar que **el Poder Revisor de la Constitución expresamente rechazó incorporar a nivel constitucional el derecho de todo ciudadano a participar como candidato independiente para los cargos de elección popular**. En efecto, en las discusiones parlamentarias relativas a la iniciativa del veinticinco de julio de 1996, atinentes al decreto de reforma de los artículos 35, 36, 41, 54, 56, 60, 73, 74, 94, 98, 99, 101, 105, 108, 110, 111, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo texto se encuentra aún en vigor, se suscitaron intervenciones de algunos legisladores que, en oposición a la mayoría, proponían que se incluyeran las candidaturas independientes al proyecto de reforma política constitucional, las cuales se transcriben literalmente del documento respectivo, en lo que importa:

[Intervención del diputado José de Jesús Ortega Martínez]

... ¡Sin embargo, y a pesar de nuestro esfuerzo, en algunos temas de la mayor importancia persistieron y se impusieron resistencias y actitudes francamente retardatarias y timoratas, que hacen que esta reforma, a pesar de todo, no pueda ser considerada completa y menos definitiva como lo prometió el Jefe del Ejecutivo Federal!

Así, es lamentable que el Gobierno y algunos partidos mantuvieran su posición a no permitir las candidaturas independientes y con ello persisten en negar el derecho a muchos ciudadanos a ser candidatos a puestos de elección popular, sin la obligación de pertenecer a ningún partido político...

[Intervención del diputado Itzcóatl Tonatiuh Bravo Padilla]:

... Queremos dejar constancia aquí de las notorias ausencias. No podemos dejar de señalar las grandes e importantes ausencias que quedan de manifiesto en el actual proyecto de decreto. No se hace mención a las candidaturas independientes, aunque el veto anticonstitucional para que los

ciudadanos podamos ejercer libremente nuestro derecho a ser votados, está establecido en el Cofipe. Hubiese sido muy importante que fuera incluido este tema en la presente iniciativa.

Por nuestra parte seguiremos insistiendo en el próximo periodo de sesiones ordinarias para que atendamos esta legítima demanda de la sociedad; presentaremos nueva iniciativa de ley para modificar el Cofipe y se abra así la posibilidad a las candidaturas independientes ...

[Intervención del diputado Graco Luis Ramírez Garrido Abreu]:

... En la exposición de motivos que se nos ha entregado del dictamen y de la iniciativa se observa una contradicción grave y delicada, porque se señala que se ampliarán los espacios de participación y representación ciudadana y sin embargo se olvida lo que dice en el mismo texto: que la cédula para ello se cifra en la medida que el interés democrático nacional se consolida en el factor unipersonal de los mexicanos para ser capaces, con base en su legítimo liderazgo, de postularse y ser electos enarbolando ideas propias que no necesariamente se sustenten en posturas partidistas.

Tengo la impresión, muy respetuosa, de que en la lógica de esta reforma prevaleció el fijar las reglas de los partidos políticos junto con el Gobierno, olvidándose que final y esencialmente de lo que se trata es del ejercicio libre y voluntario de los ciudadanos para ejercer mediante el sufragio el mandato del voto. Se trata de condiciones no para los partidos políticos exclusivamente, sino garantías para los ciudadanos para poder ejercer con toda libertad el sufragio y poder elegir de esta manera a sus representantes o al poder que lo gobierne.

¿En qué artículo de la Constitución se establece la obligación de estar afiliado a un partido político para ser candidato? ¿De qué manera está entonces arrogándose y abrogándose, arrogándose los partidos y abrogando en la práctica el derecho de los ciudadanos a participar de acuerdo con el artículo 35 de la Constitución?

¿De qué manera se establece en el artículo 41 el derecho de los partidos a participar en elecciones, pero no para que tengan un monopolio registrando únicamente los partidos las candidaturas, ese derecho de los partidos? En consecuencia el monopolio es excluyente del derecho ciudadano de votar y ser votado.

Si el fin entonces es fortalecer las garantías ciudadanas, ¿por qué se niega ese derecho de votar y ser votado con toda libertad?

Estamos llegando a la aberración, compañeras y compañeros diputados, de que en la boleta electoral o se reconoce el apartado del candidato no registrado y suponiendo que la mayoría de los ciudadanos de una demarcación, distrito o entidad decidan votar mayoritariamente por ese candidato no registrado, llegaríamos al absurdo de que ese candidato votado mayoritariamente por el sufragio libre ciudadano, no pueda ser electo porque no cumple con el requisito de haber sido registrado por un partido político.

Aquí se demuestra la connivencia desafortunada de la mayoría de los partidos políticos y el Gobierno, para mantener un oligopolio. Reconozco la actitud de mi grupo parlamentario, pero no puedo estar de acuerdo con el espíritu de esta reforma que niega ese derecho.

... Lo que no podemos aceptar es que haya partidos que nieguen la expresión libre de los ciudadanos. **Es necesario reconocer en la ley el derecho de las candidaturas independientes, hay que reglamentarlas para que sean candidaturas respaldadas consistentemente por ciudadanos si es necesario y darles también condiciones de equidad en la lucha electoral.**

... Por lo tanto, debemos reconocer que a partir de 1997 **una posibilidad de construcción del sistema político mexicano democrático que queremos, es de que se abra a las figuras políticas de los candidatos independientes ...**

[Intervención del diputado Alejandro Rojas Díaz-Durán]:

... Sin embargo, yo creo que a todos nos queda claro que aún hay algunos elementos dentro de estas reformas, que habrán que discutirse, profundizarse y expandirse.

Creo que fue un error el hecho de no haber incluido el derecho que tienen los mexicanos, todos, para que puedan registrarse independientemente de los partidos políticos, porque eso hubiera fortalecido a los propios partidos; el hecho de entrar en competencia con liderazgos, con personalidades o con ideas, hace también posible que las estructuras partidarias entre a un proceso interno de mejoría y de mejores propuestas. **Yo creo que cerrar el paso a las candidaturas independientes, va en contra de los propios partidos políticos. Hubiera sido un paso complementario importante el hecho de que esto se hubiese aceptado,** con el propósito de mantener vías, como cualquier régimen democrático, abiertas para la participación ... [El contenido de lo que se encuentra entre corchetes no forma parte de la transcripción literal].

En términos similares, el 30 de abril de 1998 apareció publicada en el número 32 de la *Gaceta Parlamentaria*, la Iniciativa de Reformas y Adiciones al Artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de candidaturas independientes, presentada por el diputado Gilberto Parra Rodríguez, miembro de la fracción parlamentaria del Partido de la Revolución Democrática, misma que fue turnada inmediatamente a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales.

Lo anterior pone de relieve que el tema de las candidaturas independientes no es nuevo sino, por el contrario, ya fue abordado por **el Poder Revisor de la Constitución**, quien **llegó a la determinación de no incorporar las candidaturas independientes**, por el momento, al régimen jurídico constitucional electoral mexicano. De ahí que no resulte jurídicamente admisible interpretar el artículo 35, fracción II, constitucional en el sentido de que supuestamente contempla el derecho constitucional o fundamental de los ciudadanos a ser candidatos independientes y, por tanto, que el legislador ordinario necesariamente debe contemplarlas al regular las calidades, circunstancias, requisitos y condiciones que los ciudadanos deben satisfacer para ejercer el derecho político-electoral a ser votados.

Por tanto, debe desestimarse el agravio esgrimido por el actor, en tanto que **no puede considerarse que la supuesta omisión del legislador del Estado de Michoacán en cuanto a no prever la participación de candidaturas independientes o no partidistas para la elección de**

gobernador, por sí misma, implique una vulneración de las normas y principios constitucionales, toda vez que tampoco existe un derecho constitucional absoluto de todo ciudadano a ser candidato independiente.

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

d) Como consecuencia de lo hasta aquí expuesto, el Congreso de la Unión y las respectivas legislaturas locales, en el ámbito de sus respectivas competencias, al efecto de regular las calidades, circunstancias, condiciones, requisitos o términos para el ejercicio del derecho político-electoral de los ciudadanos a ser votados, así como para armonizarlo con otros derechos fundamentales de la misma jerarquía (particularmente, el derecho de igualdad) y salvaguardar los principios y valores tutelados en la propia Constitución (como son la democracia representativa, el sistema plural de partidos políticos y los principios de certeza y objetividad que deben regir la función estatal electoral), atendiendo a las particularidades del desarrollo político y social en cada circunscripción electoral, se encuentran facultados para establecer la participación en los

procesos electorales tanto de los partidos políticos como de candidatos independientes, o bien, el derecho exclusivo de los partidos políticos en la postulación de candidatos a cargos de elección popular, siempre y cuando en este último caso no se exija que el respectivo ciudadano se encuentre afiliado a algún partido político y la creación de partidos políticos nuevos sea accesible al común de los ciudadanos, con el objeto de salvaguardar los derechos de libre asociación e igualdad.

En este sentido, se insiste, el legislador ordinario puede optar por prever la participación en los procesos electorales tanto de los partidos políticos como de candidatos independientes (como regularmente lo estableció durante los primeros treinta años de vigencia de nuestra Constitución de 1917, tanto en el ámbito federal como en el local, así como excepcionalmente en la actualidad, según se explica a continuación), o bien, el derecho exclusivo de los partidos políticos en la postulación de candidatos a cargos de elección popular, en el entendido de que ambas alternativas son, en principio, constitucionalmente viables, siempre y cuando se observen los términos indicados en el párrafo que antecede.

Así, por ejemplo, estando vigente el mismo texto del actual artículo 35, fracción II, mas no así el del 41, constitucionales, en la *Ley para las Elecciones de Poderes Federales*, de dos de julio de mil novecientos dieciocho, promulgada por Venustiano Carranza, los artículos 106 y 107 establecieron los requisitos para la postulación de candidatos; el primero, respecto de los candidatos propuestos por partidos políticos, y el segundo, en

relación con los candidatos independientes, en los siguientes términos:

106. Los partidos políticos tendrán en las operaciones electorales la intervención que les señale esta ley, siempre que reúnan los siguientes requisitos:

I. Que hayan sido fundados por una Asamblea constitutiva de cien ciudadanos, por lo menos;

II. Que la Asamblea haya elegido una Junta que dirija los trabajos del partido y que tenga la representación política de éste;

III. Que la misma Asamblea haya aprobado un programa político y de gobierno;

IV. Que la autenticidad de la Asamblea constitutiva conste por acta formal;

V. Que no lleve denominación o nombre religioso ni se forme exclusivamente a favor de individuos de determinada raza o creencia;

VI. Que la Junta Directiva nombrada, publique por lo menos ocho números de un periódico de propaganda durante los dos meses anteriores a las elecciones;

VII. Que registre sus candidaturas durante los plazos fijados por la ley, sin perjuicio de modificarlas si lo considera conveniente, dentro de los mismos plazos. El registro se hará en la cabecera del Distrito Electoral, si se trata de Diputados o en la capital del Estado, si de Senadores o Presidente de la República;

VIII. Que la misma Junta Directiva o las sucursales que de ella dependen, nombren sus representantes en las diversas Municipalidades, dentro de los plazos fijados por la ley, sin perjuicio de modificarlos oportunamente.

107. Los candidatos no dependientes de partidos políticos tendrán los mismos derechos conferidos a los candidatos de éstos, siempre que estén apoyados por cincuenta ciudadanos del Distrito, que hayan firmado su adhesión voluntaria en acta formal; que tengan un programa político al que deben dar publicidad y se sujeten a los requisitos prevenidos en las fracciones VII y VIII del artículo anterior.

Para que un candidato independiente a Senador o Presidente de la República sea registrado, bastará que llene

las condiciones anteriores; pero sólo se exigirá que esté apoyado por cincuenta ciudadanos de cualquier Distrito Electoral del Estado.”

Como se puede observar, estos requisitos para la postulación de candidatos reflejan, por una parte, que el derecho a ser votado podía ser ejercido a través de los partidos políticos, y para constituir un instituto político de esta naturaleza se requería de cierta representación, organización y formalidades, que estaban orientados precisamente a que pudiera ser eficaz el proceso electoral, porque de esta manera se hacía posible la información de las personas aspirantes a los cargos de elección popular y sus propuestas políticas, necesaria para que los electores estuvieran en aptitud de conocer y decidir a quién favorecer con su voto.

Lo anterior, pues se les exigía la afiliación de cien ciudadanos por lo menos; haberse constituido en una asamblea que constara en acta formal; tener un órgano de representación política y de dirección de sus trabajos (junta); contar con un programa político y de gobierno aprobado por esa junta; hacer propaganda electoral escrita durante los dos meses anteriores a las elecciones, mediante la publicación de, al menos, ocho números de un periódico de propaganda, además de que debían participar de manera activa en las elecciones, a través de representantes en cada municipalidad.

En cuanto a los candidatos independientes, también se les sujetó al cumplimiento de requisitos semejantes a los exigidos a los mencionados institutos políticos, en cuanto cumplían la misma función de demostrar un mínimo de representatividad (la mitad que los partidos políticos) y de seriedad de la

candidatura, pues se les exigió tener el apoyo de cincuenta ciudadanos del distrito electoral correspondiente, el cual debía hacerse constar en acta formal; asimismo, se les exigía una determinada oferta política para los electores dentro de la contienda electoral, ya que debían formular un programa político y darle difusión.

Evidentemente, los requisitos mencionados sólo se pueden considerar correspondientes a las condiciones reales de la época en que se establecieron, como la densidad de población existente, donde seguramente cincuenta ciudadanos de un distrito sí revelaba cierta representatividad de un candidato.

Por otra parte, ya bajo la vigencia del actual texto del artículo 41 y, obviamente, del 35, fracción II, constitucionales, la participación de candidatos independientes se encuentra actualmente prevista en la legislación electoral del Estado de Tlaxcala, en el ámbito municipal, de acuerdo con los artículos 87 de la Constitución del Estado y 208 del respectivo Código Electoral.

Conforme con esos preceptos, para la elección de Presidentes Municipales Auxiliares prevista para determinadas poblaciones, pueden postularse candidaturas de los ciudadanos (además de los partidos políticos), caso en el que se requiere, a fin de obtener el registro, que la propuesta sea hecha, cuando menos, por cincuenta ciudadanos empadronados de la población correspondiente, quienes suscribirán la propuesta y anotarán el número de su credencial para votar.

Como se advierte, tanto de la regulación establecida luego de reconocerse el sufragio universal en la ley electoral mexicana de mil novecientos dieciocho, como en la prevista actualmente en el Estado de Tlaxcala, la forma en que ha actuado el legislador respecto del ejercicio del derecho a ser votado es semejante, puesto que los requisitos que ha impuesto a quienes desean postularse como candidatos independientes para cargos de elección popular, aunque presentan algunas diferencias circunstanciales de acuerdo con la época y el lugar de que se trata, guardan identidad en cuanto a la función y objetivos que con ellos se pretende cumplir, relativos a dar representatividad, seriedad, utilidad y eficacia a las candidaturas y, con esto, hacer operativo el proceso electoral, donde la participación de tales candidatos no transgreda o invada el derecho a ser votado de los demás candidatos y el derecho de los electores al ejercicio del sufragio en forma libre.

En efecto, los requerimientos precisados en la ley electoral mexicana de mil novecientos dieciocho y la actual del Estado de Tlaxcala, ponen en evidencia la necesidad de que las candidaturas independientes se encuentren sujetas a algunos requisitos, de los que se desprenda que los candidatos deben tener cierta representatividad o impacto en el electorado, bases de organización que puedan hacer posible el cumplimiento de la campaña electoral y la obtención del voto de manera libre y razonada.

En este sentido, si los ciudadanos pretendieran hacer uso de su derecho a ser votado, con la sola manifestación de voluntad de aspirar a un cargo público, sin la exigencia de otros requisitos

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

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

En el supuesto de que el legislador ordinario, en ejercicio de sus atribuciones, opte por prever candidaturas independientes, junto a las candidaturas partidistas, ciertamente debe ser cuidadoso en ajustarse a las bases constitucionales que se mencionaron en los incisos que anteceden en este apartado, así como en armonizarlas con los derechos, principios, fines y

valores constitucionales involucrados, siendo especialmente relevante la salvaguarda de los principios de certeza y objetividad que rigen la función estatal electoral y el sistema plural de partidos políticos. En cuanto a este último aspecto, es conveniente tener presente lo advertido por Maurice Duverger (*Los partidos políticos*, traducción de Julieta Campos y Enrique González Pedrero, México, Fondo de Cultura Económica, 1957, p. 385):

... Oponer las candidaturas individuales a las candidaturas de los partidos es demasiado simplista; aparte de algunas candidaturas fantasmas que no tienen ninguna oportunidad de éxito, nadie se presenta jamás sólo al sufragio de los electores. Detrás de un candidato, hay siempre una organización al menos embrionaria, para apoyarlo en su campaña: comité electoral, periódico, apoyo financiero, propagandistas y *supporters*. El problema de las candidaturas fuera de los partidos consiste en definir cómo estos diversos elementos pueden reunirse fuera del partido. **La ausencia de monopolio de partido no significa que la libertad de candidatura esté al alcance de todo el mundo: sino, simplemente, que otras organizaciones, distintas a los partidos, pueden intervenir en la lucha electoral, considerando como “organizaciones” a las grandes fortunas privadas (cuyo papel directo disminuye en este terreno). No es seguro que estas organizaciones sean más abiertas que los partidos en la selección de los candidatos; no es seguro que la limitación del papel de los partidos y la supresión de su monopolio aumente la libertad de los electores y la posibilidad, para personalidades independientes, de afrontar el escrutinio.**

Por tanto, como se apuntó, del hecho de que no se haya establecido en la Constitución el derecho fundamental o constitucional de los ciudadanos a ser candidatos independientes para los cargos de elección popular, no cabe derivar que exista algún impedimento para que el legislador

ordinario, al ejercer su atribución, determine incorporar a nivel legal el derecho respectivo de los ciudadanos, razón por la cual **debe considerarse ajustado a la Constitución cuando el legislador ordinario (como ocurrió con la *Ley para las Elecciones de Poderes Federales*, de dos de julio de mil novecientos dieciocho, y el Código Electoral del Estado de Tlaxcala en vigor) establece a través de la ley el derecho de los ciudadanos a participar con candidaturas independientes** (o, mejor dicho, no partidistas) para cargos de elección popular, siempre y cuando ello resulte compatible con los demás derechos, bases, principios, fines y valores constitucionales, en el entendido de que también debe estimarse, en principio, como constitucional, previa observancia de las referidas compatibilidades, si el legislador ordinario opta por establecer el derecho exclusivo de los partidos políticos en la postulación de candidatos a cargos de elección popular, como ha sostenido Dieter Nohlen (*Sistemas electorales del mundo*, traducción de Ramón García Cotarelo, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1981, p. 65):

Asimismo, no cabe considerar como una restricción del derecho de sufragio pasivo la existencia de hecho de que la candidatura vaya respaldada por la pertenencia a un partido.

e) Antes de concluir este apartado y analizar si los diversos instrumentos internacionales de derechos humanos, por su parte, establecen o no un derecho fundamental absoluto del ciudadano para participar como candidato independiente, se estima conveniente proporcionar un panorama sobre la manera en que los diversos ordenamientos constitucionales y electorales de diferentes países, particularmente de América

Latina, regulan la presentación, postulación o propuesta de candidaturas a cargos de elección popular, con el objeto de comprender mejor la técnica constitucional seguida en México sobre el particular.

En el derecho comparado latinoamericano, es posible distinguir tres tipos o formas de regulación constitucional para la presentación, postulación o propuesta de candidaturas a cargos de elección popular, ya sea que establezcan el llamado “monopolio” o derecho exclusivo de los partidos políticos para la postulación (*v. gr.*, El Salvador); la previsión explícita tanto de candidaturas partidistas como de candidaturas independientes o no partidistas (por ejemplo, Chile y Venezuela), así como la previsión del derecho de los partidos políticos para postular candidatos pero sin contemplar ni proscribir las candidaturas independientes o no partidistas y, por tanto, delegando o confiriendo al legislador ordinario la competencia o atribución para legislar sobre el particular, el cual ha optado por establecer legalmente el derecho exclusivo de los partidos políticos para postular candidatos (como en Argentina y México), o bien, ha permitido legalmente tanto la postulación de candidaturas partidistas como de candidaturas independientes o no partidistas (como en Honduras) o, incluso, ha admitido candidaturas independientes sólo en el ámbito municipal mas no en los cargos nacionales, cuyos candidatos en estos últimos requieren ser propuestos por partidos políticos (*v. gr.*, Guatemala y Panamá), según se explica a continuación:

i) Un primer tipo de regulación, como se mencionó, consiste en que desde la constitución se prevén a los partidos

políticos como único mecanismo para el acceso a los cargos públicos, como es el caso de la Constitución de la República de El Salvador de 1983, cuyo artículo 85 establece que “el sistema político es pluralista y se expresa por medio de los partidos políticos, que son el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del Gobierno”, por lo que el legislador ordinario se encuentra impedido para regular una forma de postulación de candidatos que no sea a través de los partidos políticos, lo cual ya ha sido objeto de pronunciamiento por parte del Tribunal Supremo Electoral de El Salvador, quien en octubre de mil novecientos noventa y nueve conoció de ciertas solicitudes de registro de ciertos candidatos independientes y determinó declararlas sin lugar, entre otros argumentos, debido a la interpretación hecha del artículo referido.

ii) Una segunda forma de regulación constitucional es aquella en que la propia Constitución establece la posibilidad de acceder a cargos públicos de elección popular en una manera no necesariamente dependiente de partidos políticos, como es el caso de Venezuela, en donde el artículo 67 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, publicada en la *Gaceta Oficial Extraordinaria* el 24 de marzo de 2000, establece que “los ciudadanos y ciudadanas, por iniciativa propia, y las asociaciones con fines políticos tienen derecho a concurrir a los procesos electorales postulando candidatos o candidatas”, por lo que el legislador ordinario debe regular la postulación de candidatos de tal forma que se permita la misma tanto por medio de partidos políticos como de manera no dependiente de

los mismos, esto es, admitiendo la postulación directa por los ciudadanos.

Similar regulación es la prevista en la Constitución Política de la República de Chile de 1980, cuyo artículo 19, numeral 15°, quinto párrafo, establece que “los partidos políticos no podrán intervenir en actividades ajenas a las que les son propias ni tener privilegio alguno o monopolio de la participación ciudadana”, es decir, constitucionalmente se prohíbe el monopolio de los partidos políticos para la postulación de candidatos a cargos de elección popular, por lo que la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios de la República de Chile, en consecuencia, prevé tanto la postulación de candidatos a través de partidos políticos como las candidaturas independientes a diputados, senadores y presidente de la República.

iii) Por último, se puede advertir una tercera forma en que se ha previsto constitucionalmente el acceso a cargos de elección popular, en que si bien no se establece expresamente a nivel constitucional las candidaturas independientes, pero sí mediante partidos políticos, tampoco se prohíben aquéllas, por lo que se puede considerar como un derecho de base constitucional y configuración legal, es decir, es facultad del legislador regularlas en las leyes ordinarias, sin que sea dable considerar que si éste no prevé las candidaturas independientes o no partidistas dentro de la legislación ordinaria como una forma de acceso a los cargos de elección pública sino únicamente establece la postulación de candidatos a través de partidos políticos, por ese solo motivo, ello resulte

contrario a la constitución. Tal es el caso, por ejemplo, de Argentina, muy similar al de nuestro país, en cuya Constitución, específicamente en los artículos 37 y 38, se establece que “la igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios se garantizará por acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y en el régimen electoral”, considerando a los propios partidos políticos como instituciones fundamentales del sistema democrático y garantizando la competencia de éstos “para la postulación de candidatos a cargos públicos”; es decir, en la Constitución de la Nación Argentina, reformada en 1994, no se establece expresamente el monopolio de los partidos políticos para la postulación de candidatos a cargos de elección popular ni tampoco la posibilidad de las candidaturas independientes, quedando como facultad del legislador regular sobre la materia; de esta forma, el legislador federal ordinario, en ejercicio en su atribución, en el Código Electoral Nacional (artículos 60 y 61) prevé la posibilidad única de los partidos políticos de registrar candidatos ante la autoridad electoral.

Por su parte, aun cuando la Constitución de la República de Honduras no incorpora un criterio concluyente sobre el tema en cuestión, por lo que cabe ubicarla en el presente grupo de constituciones, es el caso que la Ley Electoral de Honduras no sólo regula el derecho de los partidos políticos para postular o proponer candidatos sino también contempla expresamente la postulación de candidaturas independientes (artículos 49 a 51).

Incluso, aun cuando sus respectivas constituciones tampoco prevén ni proscriben las candidaturas independientes o no

partidistas, algunos países han optado a través de sus leyes electorales por establecer el derecho exclusivo de los partidos políticos para postular candidatos para ciertos cargos nacionales de elección popular, pero simultáneamente permiten las candidaturas independientes en elecciones municipales, como ocurre con Guatemala donde en tales elecciones se permiten las candidaturas promovidas por los llamados comités cívicos (artículos 20 y 97 de la ley, así como 13 y 17 de su reglamento) y en Panamá, por lo que se refiere a las elecciones de concejales y representantes de corregimientos, también se admiten libremente las candidaturas ciudadanas.

Lo relevante en los casos ubicados en el presente grupo es que la determinación del legislador ordinario, en ejercicio de sus atribuciones (ya sea que opte por el derecho exclusivo de los partidos políticos para la postulación de candidatos; la previsión tanto de candidaturas partidistas como de candidaturas independientes o no partidistas, o bien, establecer el derecho exclusivo de los partidos políticos para ciertos cargos y permitiendo también las candidaturas independientes o no partidistas para otros), por sí misma, no cabe considerarla inconstitucional (salvo que la misma resulte incompatible con otros derechos, bases, principios, fines o valores constitucionales).

En relación con lo anterior, este órgano jurisdiccional estima que si México se ubica en el tercer grupo de países, en cuya Constitución no se establece el llamado monopolio de los partidos políticos para postular candidatos pero tampoco se contempla ni proscriben las candidaturas independientes o no

partidistas, no cabe concluir que el legislador debe abstenerse de prever tales candidaturas independientes o no partidistas (como si se tratara de las constituciones que corresponden al primer tipo mencionado) ni que el legislador necesariamente deba preverlas (como si fuera el caso de las constituciones ubicadas en el segundo grupo), toda vez que la técnica constitucional elegida por el Poder Constituyente de Querétaro y el Poder Revisor de la Constitución, en relación con el derecho político-electoral de los ciudadanos a ser votados, ha sido la de establecer un **derecho fundamental de base constitucional y configuración legal**, por el cual se confiere la competencia al legislador ordinario para delimitar su alcance y, en tal sentido, determinar si establece el derecho exclusivo de los partidos políticos para postular candidatos (como ha ocurrido en el ámbito federal y predominantemente en las entidades federativas) o si opta por prever también candidaturas independientes o no partidistas, al menos, en cierto tipo de elecciones municipales (como es el caso actualmente en Tlaxcala), siendo constitucional el ejercicio de su atribución en ambos casos (siempre y cuando, como se ha mencionado, la regulación respectiva sea armónica y compatible con otros derechos, bases, principios, fines y valores constitucionales).

Como consecuencia de lo anterior, esta Sala Superior concluye que debe desestimarse el agravio esgrimido por el actor, en tanto que **no puede considerarse que la disposición legal del Estado de Michoacán que establece que la solicitud de registro de candidatos sólo la puedan presentar los partidos políticos y, por tanto, no se prevean legalmente las**

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

III. En el presente apartado, como se anticipó, se analizan los preceptos aplicables de diversos instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos y ratificados por México, con el objeto de esclarecer si los mismos establecen o no un derecho fundamental absoluto de todo ciudadano a figurar como candidato independiente sin necesidad de ser postulado por partido político alguno, o bien, si el alcance y contenido de los derechos políticos del ciudadano a ser votado y a acceder, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas, previstos en los artículos 25, incisos b) y c), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 23, incisos b) y c), de la Convención Americana sobre derechos Humanos, son susceptibles de ser delimitados legalmente.

Al respecto, es oportuno transcribir y resaltar las partes relevantes de los artículos 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:

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Artículo 2

1. **Cada uno de los Estados Partes** en el presente Pacto **se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos** que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción, **los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.**
2. **Cada Estado Parte se compromete a adoptar**, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar **las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto** y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter.

...

Artículo 3

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

...

Artículo 25

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

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

Artículo 26

Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, **la ley** prohibirá toda discriminación y **garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por** motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, **opiniones políticas** o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Convención Americana sobre Derechos Humanos

Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos

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

...

Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno

Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el Artículo 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.

[Lo destacado en negritas corresponde a esta ejecutoria].

Ciertamente, esos derechos de participación política del ciudadano a ser votado y a acceder, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas, previstos en los invocados instrumentos internacionales de derechos humanos, conllevan un derecho de libertad y, al propio tiempo, uno de igualdad. Lo anterior, en la medida que en esa disposición jurídica se prescribe un facultamiento 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, en cualquier supuesto.

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

En coincidencia con lo anterior, cabe destacar las reglas generales de libertad e igualdad que se estatuyen en los artículos 2º, párrafo 1, y 3º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 1º, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por las cuales, en forma correlativa con esos derechos políticos, se estatuye la obligación o compromiso para el Estado mexicano de respetar y garantizar los derechos y libertades reconocidos en el propio Pacto y la Convención, así como a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna, y la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el Pacto.

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

Esto es, el Estado mexicano se obligó a respetar los correspondientes derechos y libertades, en forma tal que también contrajo la obligación específica de adoptar las medidas o disposiciones legislativas, o bien, de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades. Ciertamente, la obligación del Estado mexicano, parte de dichos instrumentos internacionales, no se ciñó a una simple obligación de abstención (no inhibir el ejercicio de una libertad) sino que también conllevó la de desplegar un comportamiento activo para dar vigencia o efectividad a los derechos civiles y políticos, a través del despliegue de actos positivos que se concreten en ciertas leyes o medidas de cualquier carácter (los cuales sean necesarias, por ejemplo, para evitar un trato discriminatorio o desigual).

De las disposiciones trasuntas y resaltadas deriva que todos los ciudadanos gozan de derechos y oportunidades de carácter político, específicamente para ser votados o elegidos y tener acceso, **en condiciones generales de igualdad**, a las funciones públicas de su país; sin embargo, al igual de lo que se desprende del artículo 35, fracción II, de la Constitución federal, en la referida normativa internacional, que es derecho positivo en México, también se reconoce que dicho derecho político no posee un carácter absoluto, incondicionado o irrestricto, puesto que cabe la posibilidad de que se reglamente a través de una ley el ejercicio de ese derecho o que se establezcan restricciones permitidas o debidas, siempre y cuando sean conformes con razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas o sean necesarias para permitir la realización de los derechos de los demás o

garantizar la seguridad de todos o deriven de las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática.

Efectivamente, nuevamente se puede advertir que el derecho a ser votado o elegido y de acceso a las funciones públicas del país está sujeto al desarrollo legal que efectúe el órgano legislativo competente en el sistema federal mexicano, aunque con la limitación de que dichas prescripciones legales, al final de cuentas, sean conformes con los derechos, exigencias colectivas y necesidades imperantes en una sociedad democrática. Aunque estas condicionantes para la labor legislativa en la materia en cuestión pueden ser genéricas, lo cierto es que sólo lo es en apariencia, porque ellas deben derivar de los principios y bases que fundan al Estado democrático mexicano. En el caso, tales aspectos principalmente pueden circunscribirse en la realización de la democracia representativa a través de elecciones libres, auténticas y periódicas; la práctica del sufragio universal, libre, secreto y directo, así como la vigencia de los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad como rectores del proceso electoral, además del fortalecimiento y preservación de un sistema plural de partidos políticos, en términos de lo previsto en los artículos 40; 41, párrafos primero y segundo, fracción I; 116, párrafo segundo, fracción IV, incisos a) y b), y 122, párrafo sexto, apartado C, base Primera, fracciones I y V, inciso f), de la Constitución federal, y especialmente las condiciones generales de igualdad para permitir el acceso a las funciones públicas del país.

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

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

articula o informa el carácter republicano, representativo y democrático del Estado federal mexicano.

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

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

No es obstáculo para lo anterior las consideraciones expuestas sobre el tema por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el documento denominado “Informe sobre la situación de los derechos humanos en México 1998”, que son las siguientes:

El derecho de acceso a la contienda electoral.

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

446. **En estos términos, toda candidatura independiente es invalidada desde un principio. Hasta ahora no ha sido posible encontrar en México una fórmula que garantice la estabilidad y consolidación del sistema de partidos, que resulte compatible con la garantía constitucional que tienen los ciudadanos para ser votados para cargos de elección popular, sin tener que hacerlo obligadamente bajo las siglas de algún partido político.**

...

VI. RECOMENDACIONES.

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

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

[Lo destacado en negritas corresponde a esta ejecutoria].

Con independencia de que las referidas recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos carecen de

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

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

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

Como puede observarse, la Comisión parte del supuesto de que la Constitución garantiza el derecho de los ciudadanos a ser votados para cargos de elección popular sin tener que hacerlo obligadamente bajo las siglas de un partido político; sin embargo, como se ha razonado en los apartados I y II precedentes, teniendo en cuenta la interpretación gramatical del artículo 35, fracción II, constitucional y la interpretación sistemática y funcional de las disposiciones aplicables del propio ordenamiento, esta Sala Superior, con respeto absoluto a las atribuciones de la Comisión y en su carácter de máxima autoridad jurisdiccional en la materia, con la salvedad de las acciones de inconstitucionalidad que son competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha considerado que no cabe desprender de tales preceptos el referido derecho constitucional o fundamental de los ciudadanos a ser candidatos independientes sino que el derecho político-electoral del ciudadano a ser votado tiene base constitucional y configuración legal, por lo que es competencia del legislador ordinario delimitar su alcance, máxime que expresamente el Poder Revisor de la Constitución rechazó incorporar a nivel constitucional el referido derecho.

c) Cabe insistir en que la recomendación contenida en el *Informe* va dirigida a la adopción de las medidas necesarias para que la reglamentación del derecho de ser votado, contemple el acceso más amplio y participativo posible de los candidatos al proceso electoral, como elemento para la consolidación de la democracia, lo cual requeriría hacerse a través de medidas legislativas (encontrando una fórmula que garantice la estabilidad y consolidación del sistema de partidos

y sea compatible con la posibilidad de que haya candidaturas independientes) mas no jurisdiccionales, en el entendido de que, como se mencionó, dicha recomendación no deriva de una violación a la Convención Americana sobre Derechos Humanos ni de instrumento internacional alguno sino de la facultad de la Comisión para que se adopten medidas progresivas que, desde su perspectiva, resulten en favor de los derechos humanos [artículo 41, inciso b), de la Convención].

d) El *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México* es resultado de una visita *in loco* de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos del 15 al 24 de julio de 1996, por lo que no tiene en cuenta los efectos de la importante reforma constitucional en materia electoral actualmente en vigor, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis.

Al respecto, la referida Comisión emitió el comunicado de prensa 16/98, el 28 de septiembre de 1996, donde reconoce lo siguiente:

El contexto del informe está marcado por un proceso de cambio en México, dentro del cual se han verificado importantes avances hacia el fortalecimiento del sistema democrático y la vigencia del Estado de Derecho, especialmente en materia de elecciones libres y el fortalecimiento de una sociedad civil cada vez más participativa.

e) En relación con lo señalado en el inciso que antecede, cabe citar el *Análisis del sistema electoral mexicano. Informe de un grupo de expertos*, que fue elaborado a invitación de la Oficina de Servicios para Proyectos de Naciones Unidas (OSP) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

(PNUD) por los expertos electorales a nivel internacional Felipe González Roura, Dieter Nohlen y Daniel Zovatto, quienes tomaron en cuenta la reforma constitucional y legal en materia electoral de 1996, llegando a la conclusión identificada con el número 242 en el sentido de que “En suma, consecuencia de la Reforma de 1996, el sistema electoral mexicano cuenta hoy con un marco normativo y un aparato institucional idóneos para garantizar la realización de procesos electorales libres, justos y equitativos” (México, OSP-PNUD, 1997, p. 61).

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

OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS

Derecho a participar en los asuntos públicos, derecho a votar y derecho al acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas (art. 25):

12/07/96. CCPR OBSERVACIÓN GENERAL 25. (General Comments)

OBSERVACIÓN GENERAL 25.

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

(Artículo 25)

(57° periodo de sesiones, 1996) 1/ 2/

...

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

...

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

...

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

[Lo destacado en negritas corresponde a esta ejecutoria].

La lectura de este documento, en las partes reproducidas, no deja lugar a dudas de que sus autores sólo admiten la restricción del derecho a presentarse a las elecciones, cuando tales restricciones estén basadas en criterios objetivos y

razonables, y que rechazan la imposición de requisitos irrazonables o de carácter discriminatorio, como la filiación política, incluyendo dentro de estos últimos el consistente en que los candidatos sean miembros de partidos o pertenezcan a determinados partidos, y agregan que la interpretación de los derechos reconocidos y amparados en el artículo 25 no debe admitir los criterios que conduzcan a la autorización o refrendo de actos que tengan por objeto la supresión o limitación de los derechos y libertades amparados por el Pacto, en mayor medida de lo previsto en el mismo.

Al respecto, cabe destacar que en la legislación ordinaria mexicana federal, al igual que en la correspondiente al Estado de Michoacán, no se exige como requisito indispensable la membresía o pertenencia de los candidatos al partido político que los postule, por lo que no se actualizaría la violación al derecho de libre asociación que proscribe el citado documento, máxime que resulta un hecho notorio para este órgano jurisdiccional que, en conformidad con los estatutos de diversos partidos políticos, con frecuencia éstos dejan cierto número de candidaturas vacantes para ser ocupadas por ciudadanos externos o no afiliados al respectivo partido político.

Ahora bien, por lo que se refiere a la obligación de los candidatos a desarrollar sus campañas electorales sobre la base de los principios, programas y plataformas del partido político que los postule, así como a propiciar su exposición y discusión ante el electorado (artículos 176, párrafo 1, y 182, párrafo 4, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 35, fracción X, y 49, último párrafo, del

Código Electoral del Estado de Michoacán), este órgano jurisdiccional estima que no sería suficiente para acoger los agravios esgrimidos por el actor, en virtud de que ante la eventual colisión o diferencia entre la ideología y convicciones de un ciudadano que no sea militante del partido político que lo haya postulado como candidato a un cargo de elección popular y algunos de los contenidos específicos de los principios, programas y plataforma del respectivo partido, la autoridad electoral administrativa encargada de vigilar el cumplimiento del correspondiente código electoral deberá realizar una interpretación conforme con la Constitución y salvaguardar el derecho fundamental a la libertad de pensamiento y expresión por parte del candidato, en el entendido de que si así no lo hiciera el propio candidato tendría expedita la promoción de un juicio para la protección de su derecho político-electoral de asociación y/o ser votado, en contra del acto concreto de la autoridad electoral administrativa, mismo que sería valorado en sus méritos por este órgano jurisdiccional.

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

IV. En el presente apartado se exploran cuáles son los tipos de delimitaciones que pueden establecerse legalmente respecto del derecho político-electoral bajo análisis, con el objeto de evidenciar que la atribución del legislador ordinario para delimitar el referido derecho fundamental se encuentra acotada y sujeta a las bases constitucionales y estipulaciones de los instrumentos internacionales de derechos humanos.

Como se desprende de lo que antecede, no existe un derecho político-electoral absoluto del ciudadano a ser votado sino que requiere ser regulado a través de una ley en cuanto a los requisitos, calidades, circunstancias y condiciones para ejercerlo, en el entendido de que el legislador no podrá establecer restricciones indebidas ni requisitos, calidades, circunstancias o condiciones irrazonables, injustificadas o desproporcionadas que hagan nugatorio el ejercicio del referido derecho o violen el principio de igualdad entre los ciudadanos para acceder a los cargos públicos de elección popular, o bien, algún otro de los derechos, principios, fines o valores constitucionales.

Es conveniente reiterar que los derechos político-electorales de votar y ser votado, lo mismo que cualquier otro derecho fundamental, no son absolutos ni ilimitados, sino que tienen límites que deben ser determinados de manera razonable, justificada y proporcional por la autoridad competente, en correspondencia con la realidad específica en la que los referidos derechos deberán tener vigencia.

Por una parte, a ningún derecho fundamental se le puede dar o reconocer una extensión tan amplia que restrinja de manera injustificada o haga imposible la realización de otro derecho fundamental. Esto es, todos los derechos fundamentales, incluyendo los derechos humanos y los derechos políticos, deben ser armonizados entre sí, delimitando para cada uno de ellos la extensión más amplia posible que, sin embargo, no invada indebidamente la esfera de realización de otro derecho de su misma o superior jerarquía.

Ciertamente, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos acoge el principio general del derecho relativo a que la extensión de los derechos de una persona termina donde comienza el derecho de otras personas, como se puede advertir, de manera expresa, en los artículos 5° y 6° de dicha ley fundamental, al disponer en el primero, que el ejercicio de la libertad de trabajo sólo podrá vedarse, por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero; y en el segundo, que la manifestación de las ideas sólo puede ser objeto de inquisición judicial o administrativa, entre otros supuestos, cuando se ataquen los derechos de tercero. Además, el principio se encuentra apoyado en las más elementales reglas de la lógica y en la necesidad del orden en las cosas, porque si un derecho confluyera en los ámbitos en que dos o más personas entraran en oposición, y las dos gozaran de tutela jurídica en sus posiciones, esto equivaldría, propiamente, a que ninguna tuviera la prerrogativa.

Por otra parte, además, hay ciertos derechos fundamentales para cuya efectiva vigencia se requiere de una determinada

regulación jurídica que precise para los individuos sus derechos y obligaciones y que establezca los procedimientos para su ejercicio, así como a las autoridades responsables de garantizar la efectiva aplicación, tanto administrativa como jurisdiccional, del referido régimen jurídico. En este supuesto, desde luego, no cabe ubicar a los derechos humanos que son exclusivamente de libertad y cuyo ejercicio se procura con la abstención o no intervención del Estado, pero sí quedarían incluidos aquí otros derechos humanos, como por ejemplo los orientados a lograr la igualdad entre las personas, y cuya vigencia implica que el Estado intervenga estableciendo y proveyendo los medios necesarios que harán posible la referida igualdad. Es convicción universal moderna que la abstención del Estado no promueve la igualdad entre los individuos, sino la exteriorización de sus desigualdades; la igualdad no es un punto de partida sino algo que debe construirse con medios de igualación que no restrinjan injustificadamente la libertad de los hombres.

Los derechos político-electorales de votar y ser votado son derechos de delimitación legal, porque su extensión no está determinada definitivamente por su mera enunciación en la Constitución o en los tratados internacionales, sino que requiere de ser precisada por el legislador a través de la ley. Se requiere que las leyes establezcan los límites concretos de los citados derechos fundamentales, así como las calidades y los términos y modalidades bajo los cuales serán ejercidos. En otras palabras, delimitar o poner límites a los derechos de votar y ser votado, no sólo está autorizado sino que, además, es condición indispensable para que tales derechos sean ejercidos en un régimen democrático. Lo que no está autorizado es que la

referida delimitación legal incluya límites que sean injustificados, irrazonables o desproporcionados frente a los derechos, principios, fines y valores constitucionales y electorales básicos.

Para el efectivo ejercicio de los derechos a votar y ser votado, se requiere no sólo que la Constitución y los tratados internacionales los enuncien o prevean genéricamente, sino que además el legislador (o eventualmente el juez constitucional ante el vacío de normas legales aplicables) los delimite para posibilitar su ejercicio.

Configurar un derecho fundamental es delimitar su extensión practicable y, por lo mismo, jurídicamente exigible. Configurar un derecho constitucional, fundamental o humano –señala Francisco Rubio Llorente (“La configuración de los derechos fundamentales en España”, en *Liber Amicorum Héctor Fix-Zamudio*, San José, Costa Rica, 1998, p. 1329)-, es “la precisión de su contenido eficaz, una precisión que consiste, en unos casos, en el establecimiento de las instituciones u organizaciones y de los procedimientos indispensables para su ejercicio, en otros simplemente en la limitación necesaria para hacer compatible entre sí el ejercicio de los distintos derechos, o preservar otros bienes constitucionales que su ejercicio irrestricto podría amenazar”.

Así, la configuración legal del derechos político-electoral de ser votado implica:

- a) Establecer los procedimientos a través de los cuales el derecho a ser votado será ejercido, así como estructurar y dotar de atribuciones a las instituciones o autoridades que garantizarán que tales procedimientos efectivamente estén disponibles y sean accesibles;
- b) Armonizar entre sí al referido derecho político-electoral con otros derechos políticos y a éstos con los demás derechos fundamentales, delimitando para el sufragio la extensión más amplia posible de libertad e igualdad en su ejercicio, pero sin que esto se traduzca en negar de manera injustificada, irrazonable o desproporcionada, la realización de otro derecho fundamental o principio constitucional, y
- c) Salvaguardar otros bienes, principios, fines o valores constitucionales, como podrían ser la democracia representativa, la celebración de elecciones libres y auténticas, el fortalecimiento y preservación de un sistema plural de partidos políticos, así como los principios de certeza y objetividad que deben orientar la función estatal electoral.

Cabe destacar también que la configuración legal de los derechos político- electorales, la debe hacer el legislador ordinario competente (ya sea federal o local), atendiendo a la específica realidad en la que los referidos derechos políticos habrán de tener vigencia. Configurar a los derechos político- electorales de voto, es la vía para asegurar su vigencia en una determinada realidad, de tal manera que a realidades diferentes debe corresponderles una configuración diferente para los referidos derechos fundamentales, aunque en todo caso las

diversas delimitaciones a estos derechos no deben privarles a éstos de su contenido esencial.

Consecuentemente con lo anterior, no hay razón para esperar o exigir que los diversos países que junto con México han suscrito y ratificado los tratados internacionales que consagran los derechos fundamentales políticos de voto libre e igual y de acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas, deban por este hecho tener regímenes electorales idénticos. De la misma manera que tampoco puede esperarse ni exigirse que en un país federal como México, la legislatura federal y las treinta y dos legislaturas locales deban homologar la manera como cada una de ellas configura los derechos político-electorales consignados en la Constitución federal y en los referidos tratados internacionales. Todos los regímenes jurídicos comiciales democráticos deben coincidir en el respeto del contenido esencial de los derechos político-electorales fundamentales, pero también pueden y deben establecer para los referidos derechos los términos y modalidades diversos que, en la realidad distinta de cada país o entidad federativa, aseguren mejor la vigencia precisamente de los contenidos esenciales de los derechos político-electorales y de los otros derechos fundamentales y principios constitucionales de igual jerarquía.

Es muy importante anotar que el hecho de que los derechos políticos de sufragio sean de configuración legal, de ninguna manera implica que tales derechos dejen de ser derechos constitucionales o supremos, para transformarse, en su dimensión exigible, en derechos meramente legales.

Parafraseando a Krüger, habrá que decir que no es que los derechos fundamentales valgan en el ámbito de la ley, sino que más bien las leyes valen en el ámbito de los derechos fundamentales (*cfr.* Manuel Aragón, “Constitución y derechos fundamentales”, en *Teoría de la Constitución. Ensayos escogidos*, comp. Miguel Carbonell, México, Porrúa-UNAM, 1998, p. 227). Asimismo, como apunta Manuel Aragón, “la ley juega un papel necesario, una función ‘positiva’, en los derechos fundamentales, ya que éstos, aunque gocen de eficacia directa, *ex Constitutione*, sólo adquieren su plenitud aplicativa cuando legalmente se desarrollan las condiciones de su ejercicio” (*ibidem*, p. 228). El objetivo es que la ley no sustituya a la Constitución, y que tampoco el juez sustituya a la ley, sino que entre Constitución, ley y juez, se dé un necesario equilibrio en materia de derechos fundamentales.

Se inscriben en el sentido de lo antes anotado, las siguientes referencias.

- La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que establece que “... Las garantías individuales que se consignan en la Constitución no son absolutas o ilimitadas sino que deben interpretarse dentro del marco jurídico general de carácter social que la misma establece” (Tesis 95, bajo el rubro “CONTRATOS. LA LIMITACIÓN AL PRINCIPIO DE BILATERALIDAD CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 77, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE FRACCIONAMIENTOS DEL ESTADO DE PUEBLA NO VIOLA EL ARTÍCULO 5° CONSTITUCIONAL”, *Apéndice 1917-1995 del Semanario*

Judicial de la Federación, Tomo I, Primera Parte, Constitucional, pág. 106).

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

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

legítimo y que los medios empleados no son desproporcionados.

- El Tribunal Constitucional de España ha establecido jurisprudencia en el sentido de que los derechos fundamentales no son absolutos, misma que recurrentemente invoca [*vid.*, por ejemplo, STC 181/1990, DE 15.11.1990, en JC, vol. XXVIII, 474-482 (479), donde se citan varias sentencias anteriores].
- Asimismo, cabe mencionar los criterios que han sustentado la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (sentencia recaída en el expediente SUP-JRC-126/2001, SUP-JRC-127/2001 y SUP-JRC-128/2001, acumulados, fallada el trece de julio de dos mil uno) y, previamente, la Sala Regional Monterrey de la Segunda Circunscripción Plurinominal del propio Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (al resolver los expedientes SM-II-JDC-011/2000, SM-II-JDC-096/2000 y SM-II-JDC-097/2000, en sesión celebrada el 8 de junio del año dos mil), en donde establecen que **los derechos político-electorales del ciudadano a votar y ser votado son derechos fundamentales de base constitucional y configuración legal.**

Por supuesto, un régimen normativo jurídico que establezca que sólo los partidos políticos pueden solicitar el registro de candidatos, puede ser contrario a la Constitución y/o a los tratados internacionales, pero no siempre, sino sólo en ciertos casos; por ejemplo, cuando establezca reglas que dificulten

injustificadamente la formación de partidos políticos nuevos o el libre acceso de los ciudadanos a ellos, o cuando permita a los partidos excluir a ciudadanos individualmente determinados de la posibilidad de participar en los procesos internos de selección de candidatos. Del mismo modo, un sistema que estableciera que cualquier ciudadano pudiera registrarse como candidato pero teniendo que hacerlo individualmente y por su propio derecho, también parecería insostenible jurídicamente cuando tal libertad e igualdad absolutas, en términos formales, se tradujeran en impedimentos para formar asociaciones que permitieran a los ciudadanos más débiles igualar con los individuos más fuertes sus oportunidades de acceso al poder público. Incluso, un sistema que contemple tanto la posibilidad de que los partidos postulen candidatos como la posibilidad de que los ciudadanos sean registrados como candidatos sin partido político, puede ser también inconstitucional, por ejemplo, en el caso de que se establezcan reglas que propicien una desproporcionada e injustificada desigualdad entre los candidatos postulados por partido político y los candidatos independientes, ya sea porque a estos últimos no se les imponga la carga de registrar su ideario político y su propuesta de gobierno, o porque no estén obligados a acreditar con un determinado número de firmas de respaldo que representen a una corriente de opinión con presencia nacional, o porque no estén obligados a rendir cuentas y a permitir la fiscalización del origen y destino de sus recursos económicos, o porque no estén sujetos a las reglas que establecen determinados toques para el financiamiento privado, o por cualquier otra causa que riña con el derecho de igualdad para acceder a los cargos públicos de elección popular o las condiciones equitativas en la

contienda electoral, así como los principios de certeza y objetividad en la función estatal electoral.

En efecto, uno de los aspectos que habitualmente se imponen para armonizar el derecho de libertad y el derecho de igualdad (así como los principios de certeza y objetividad que rigen la función estatal electoral) que involucra el derecho político-electoral a ser votado, es la regulación de la postulación de candidatos, porque de aceptar como tal a cualquier ciudadano que reuniera las calidades precisadas en las leyes, y manifestara su voluntad de ser votado para un cargo de elección popular, evidentemente, podría propiciar la multiplicación de aspirantes a los cargos públicos, a tal grado de poder dar lugar a que el proceso electoral no resultara operativo, por la complicación que se generara en sus diversas etapas, si se atiende, por ejemplo, a lo siguiente:

i) Las campañas electorales, ante la intervención de gran número de ciudadanos como candidatos, en lugar de cumplir su función proselitista y de orientación, podrían llevar a la total confusión por saturación, con lo que los ciudadanos electores no adquirirían, en realidad, un conocimiento verdadero de los candidatos y sus ofertas políticas, y con esto se verían impedidos para decidir con libertad y conocimiento la inclinación de voto.

ii) La preparación de la documentación electoral se complicaría, en la medida en que se tendría que incluir en ésta a todos los ciudadanos que quisieran participar como

candidatos, que podrían alcanzar números exagerados, de cientos o de miles.

iii) El ejercicio del derecho de los contendientes de vigilar los comicios, sería también difícil, porque todos los candidatos o aspirantes querrían tener a sus propios representantes en las mesas de votación, lo que entorpecería la emisión del voto y la función electoral, sobre todo si se tiene en cuenta que lo ordinario es que se les conceda derecho a voz y a formular reclamaciones ante los funcionarios de casilla.

iv) Esto mismo ocurriría, durante el cómputo de los votos.

v) La proliferación de candidatos, por la falta de reglamentación del derecho a ser votado, también tendría como consecuencia el fraccionamiento excesivo de la votación, con el riesgo de que resultara ganador un candidato con una mayoría relativa insignificante, con la consecuente falta de legitimidad ante la generalidad de los electores, que podría permear para la ingobernabilidad y dar lugar a conflictos pos-electorales.

vi) Las consecuencias del escenario expuesto consistirían en que, en aras de la mayor apertura hacia el derecho de ser votado, se afectarían derechos de terceros, concretamente, el derecho de los ciudadanos a votar en condiciones adecuadas, con libertad, certeza y seguridad, y el propio derecho a ser votado de los demás candidatos, y a la vez el desquiciamiento del sistema electoral, así como el eventual debilitamiento del sistema plural de partidos políticos.

Seguramente por esa razón, para evitar que se enfrentara el ejercicio de los derechos fundamentales mencionados, con perjuicio para ambos, y en aras de la eficacia del sistema, el constituyente delega en el legislador ordinario el establecimiento de ciertos requisitos, para dar seriedad, seguridad y certeza a las elecciones, y a fin de que los electores puedan hacer uso, plenamente, de su derecho a votar y ser votado, evitando conflictos durante todo el proceso, con el objeto de hacer más ágil la jornada electoral, dar garantía de su validez, permitir una adecuada vigilancia, facilitar el cómputo de votos, salvaguardar el sistema plural de partidos políticos, lograr la legitimidad de los elegidos, permitir la gobernabilidad, etcétera.

Asimismo, una norma o régimen normativo jurídico que establezca que sólo los partidos puedan postular candidatos, o que el registro de los candidatos sólo lo podrán solicitar ciudadanos individuales o grupos de ciudadanos, o que establezca que tanto partidos como ciudadanos directamente pueden registrar candidatos, no es, por sí mismo, inconstitucional o contrario a los tratados internacionales vigentes en México, sino sólo en la medida en que restrinja de manera injustificada, irrazonable o desproporcionada el derecho de sufragio de los ciudadanos mexicanos.

Tal situación ocurriría, por ejemplo, si el legislador ordinario exigiera, bajo el concepto de calidades, posiciones materiales o económicas, sociales, de linaje, tenencia de títulos profesionales de altos grados de estudios universitarios, etcétera, lo cual evidentemente pugnaría con el espíritu

democrático y el derecho de igualdad consagrado en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos invocados, y sería objeto de tutela por este órgano jurisdiccional a través del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, en el entendido de que tales aspectos serían objeto de estudio una vez presentado el medio de impugnación contra un acto concreto en que se cometieran tales violaciones, mas no resulta pertinente en el presente en que sólo se combate la negativa de registro como candidato independiente a gobernador al ciudadano ahora actor, por el mero hecho de que la normativa electoral de Michoacán prevea que sólo los partidos políticos pueden postular candidatos y no se contemplen las candidaturas independientes, sin que se formule agravio alguno por la supuesta conculcación del referido principio de igualdad.

V. En este punto del análisis es que esta Sala Superior está en aptitud de determinar si es conforme con lo previsto en la Constitución federal y los tratados internacionales suscritos y ratificados por México, la normativa electoral local del Estado de Michoacán, en particular, la aplicación concreta de lo previsto en los artículos 34, fracción IV, y 153 del Código Electoral del Estado de Michoacán, que se hizo a través del Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, por el cual se negó el registro como candidato a gobernador solicitado por el ciudadano Manuel Guillén Monzón, para la elección a realizarse el 11 de noviembre del año 2001.

Para tal propósito, es preciso transcribir lo previsto en los artículos aplicables, los cuales especialmente son:

Constitución Política del Estado de Michoacán

ARTÍCULO 8°

Son derechos de los ciudadanos: votar y ser votados en las elecciones populares; participar en los procedimientos de referéndum, plebiscito e iniciativa popular, en los términos previstos por la ley de la materia; desempeñar cualquier empleo, cargo o función del Estado o de los ayuntamientos, cuando se reúnan las condiciones que la ley exija para cada caso; y los demás que señala el artículo 35 de la Constitución Federal.

ARTÍCULO 13

El Estado adopta para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, como previene el pacto federal.

Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación estatal y municipal, 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, directo, personal e intransferible.

...

ARTÍCULO 48

La elección de Gobernador será popular y directa en los términos que disponga la Ley Electoral.

ARTÍCULO 49

Para ser Gobernador se requiere:

- I. Ser ciudadano michoacano en pleno goce de sus derechos;
- II. Haber cumplido treinta años el día de la elección; y
- III. Haber nacido en el Estado o tener residencia efectiva no menor de cinco años anteriores al día de la elección.

ARTÍCULO 50

No pueden desempeñar el cargo de Gobernador:

- I. Los individuos que pertenezcan o hayan pertenecido al estado eclesiástico o que hayan sido o sean ministros de algún culto religioso;

- II. No pueden ser electos para ocupar el cargo de Gobernador:
- a) Los que tengan mando de fuerza pública;
 - b) Aquellos que desempeñen algún cargo o comisión del Gobierno Federal;
 - c) Los titulares de las dependencias básicas del Ejecutivo y los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia; y
 - d) Los consejeros funcionarios electorales federales o estatales, a menos que se separen un año antes del día de la elección.

Las personas a que se refieren los incisos a), b) y c) anteriores, podrán ser electas si se separan de sus cargos noventa días antes de la elección.

Código Electoral del Estado de Michoacán

ARTÍCULO 1

Las disposiciones de este Código son de orden público y de observancia general en el Estado libre y soberano de Michoacán de Ocampo.

El presente ordenamiento reglamenta las normas constitucionales relativas a:

- I. La función estatal de organizar las elecciones de los integrantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo, así como de los ayuntamientos;
- II. La organización, funcionamiento, derechos, obligaciones y prerrogativas de los partidos políticos; y
- III. El ejercicio de los derechos y obligaciones político-electorales de los ciudadanos.
- IV. Derogada

...

ARTÍCULO 6

Los ciudadanos podrán libremente organizarse en partidos políticos, adherirse o separarse de ellos.

ARTÍCULO 13

Para ser electo a los cargos de elección popular a que se refiere este Código, se requiere cumplir los requisitos que para cada caso señala la Constitución Política del Estado, así como estar inscrito en el Registro de Electores y contar con credencial para votar.

Los integrantes y funcionarios de los órganos electorales que se mencionan enseguida, no podrán contender para los cargos de elección regulados por este Código, a menos que se separen de su función un año antes del día de la elección:

- I. Los magistrados y secretarios del Tribunal Electoral del Estado; y
- II. Los miembros con derecho a voto del Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán.
- III. Derogada.
- IV. Derogada.

Los secretarios y vocales de los órganos electorales, así como los miembros con derecho a voto de los consejos distritales y municipales, no podrán ser postulados a cargos de elección popular en el proceso electoral para el que actúan.

A ninguna persona podrá registrarse como candidato a distintos cargos de elección popular en el mismo proceso electoral en el Estado y sus municipios.

ARTÍCULO 21

Los partidos políticos son entidades de interés público, con personalidad jurídica propia, por medio de los cuales se asocian libremente los ciudadanos para el ejercicio de sus derechos políticos.

ARTÍCULO 22

Los partidos políticos tienen como finalidad promover la participación de los ciudadanos en la vida democrática y contribuir a la integración de la representación estatal y municipal. Como organizaciones de ciudadanos, hacer posible mediante sufragio, el acceso de éstos al ejercicio del poder público con base en programas, principios e ideas que postulan.

ARTÍCULO 34

Los partidos políticos tienen los siguientes derechos:

...

- IV. Postular candidatos en las elecciones a las que se refiere el presente Código;

...

ARTÍCULO 113

El Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán tiene las siguientes atribuciones:

...

- XXI. Registrar los candidatos a Gobernador;

...

ARTÍCULO 116

Corresponde al Secretario General del Instituto:

...
IV. Recibir las solicitudes de registro que completan al Consejo General, y dar cuenta a éste;

...

ARTÍCULO 153

La solicitud de registro de un candidato, fórmula o planilla de candidatos presentada por un partido político o coalición, deberá indicar los datos siguientes:

I. Del partido:

- a) La denominación del partido político o coalición; y
- b) Su distintivo, con el color o combinación de colores que lo identifiquen;

II. Del candidato:

- a) Nombre y apellidos de los candidatos;
- b) Lugar de nacimiento, edad, vecindad y domicilio;
- c) Cargo para el cual se le postula;
- d) Ocupación; y
- e) Folio, clave y año de registro de la credencial para votar;

III. Firma de los funcionarios autorizados, por los estatutos, del partido político o por el convenio de la coalición postulante;

IV. Además se acompañarán los documentos que le permitan:

- a) Acreditar los requisitos de elegibilidad del candidato o candidatos, de conformidad con la Constitución Política del Estado; y
- b) Acreditar el cumplimiento del procedimiento que para la selección interna señala este Código a los partidos políticos.

En la postulación de candidatos a diputados y para integrar ayuntamientos, las fórmulas, listas y planillas se integrarán con propietarios y suplentes.

Los partidos políticos promoverán, en los términos que determinen sus documentos internos, una mayor participación de las mujeres en la vida política del Estado, a través de su postulación a cargos de elección popular. Los partidos políticos considerarán que sus candidaturas no excedan del 70% para un mismo género.

ARTÍCULO 154

...

IV. El registro de planillas de candidatos a integrar los ayuntamientos y la lista de regidores de representación proporcional para integrar los ayuntamientos, de conformidad con lo señalado para tal efecto en la Ley Orgánica Municipal, se hará en cada consejo municipal electoral, durante un periodo de quince días que concluirá sesenta días antes de la elección.

...

Dentro del acuerdo impugnado se cita lo previsto en la fracción II del artículo 35 de la Constitución federal, cuyos alcances jurídicos ya se establecieron por esta Sala Superior; asimismo, se alude a lo previsto en los artículos 8º, 13 y 48 de la Constitución Política del Estado de Michoacán, en los cuales se prevé, en esencia, el derecho del ciudadano a ser votado en las elecciones populares; las características de la forma de gobierno que se adopta en el Estado de Michoacán; el carácter de los partidos políticos y la determinación de su forma específica de intervención en el proceso electoral, así como sus finalidades; y las características de la elección de gobernador; igualmente, se menciona lo previsto en los artículos 21; 34, fracción IV; 113, fracción XXI; 116, fracción IV, y 154 del Código Electoral del Estado de Michoacán, en los que se regula la naturaleza jurídica de los partidos políticos, su derecho para postular candidatos en las elecciones de los integrantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado, así como de los ayuntamientos; la atribución del Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán para registrar los candidatos a gobernador; la correspondiente atribución del Secretario General del Instituto para recibir las solicitudes de registro que competen al Consejo General y dar cuenta a éste, así como las condiciones y plazos para el registro de candidatos a cargos de elección popular, el cual, tratándose de la de gobernador, ocurre dentro de un periodo de quince días que concluirán

ciento cinco días antes de la elección. Sin embargo, esas disposiciones que se citan en la parte considerativa del acuerdo, salvo la prevista en el artículo 34, fracción IV, no son las causas eficientes y determinantes para no aprobar y negar el registro solicitado por el ciudadano Manuel Guillén Monzón, puesto que además de aquella que se exceptuó, la autoridad responsable aplicó lo previsto en el artículo 153 del código electoral local.

Si se tiene en consideración que, en términos de lo dispuesto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución federal, en relación con lo previsto en el 116, fracción IV, inciso a), y el 124 de ese mismo ordenamiento jurídico, el órgano legislativo del Estado de Michoacán es el competente para determinar la configuración legal o, dicho en otros términos, regular a través de una ley el derecho fundamental para poder ser votado en un cargo de elección popular, entonces, debe concluirse que formalmente era el constituyente permanente local o el Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, a quien correspondía prefigurar los contornos o alcances jurídicos de ese derecho político. En la medida que lo previsto en los artículos 34, fracción IV, y 153 del Código Electoral del Estado de Michoacán, a saber, provino de la legislatura estatal, entonces, debe concluirse que se cubre el primer aspecto de validez que es el formal (en tanto que la referida autoridad del poder público del Estado era la competente).

Ahora bien, igualmente debe estimarse que se colma un aspecto material que lleva a concluir la validez del contenido de los artículos 34, fracción IV, y 153 citados, ya que en el primer

caso se hace referencia a que a los partidos políticos les corresponde postular candidatos en las elecciones locales, mientras que en el segundo se detallan los elementos formales y sustantivos que debe reunir una solicitud de registro de candidato, fórmula o planilla de candidatos presentada por un partido político o coalición. Como se ve, dichas disposiciones tienen un carácter general y, por ello, se puede afirmar que su contenido garantiza condiciones de certeza y objetividad de una regla básica para la contienda en un régimen electoral democrático, las cuales permiten la realización de elecciones libres, auténticas y transparentes, en la medida en que se precisa en forma anticipada una regla de acceso igualitario al ejercicio de las funciones públicas del Estado.

Asimismo, tal como se razonó arriba, el legislador ordinario, en ejercicio de su potestad legislativa, reguló el ejercicio del derecho fundamental a ser votado, estableciendo las calidades, requisitos, circunstancias o condiciones que juzgó pertinentes en aras del interés general, en atención a las particularidades del desarrollo político y social de la entidad federativa, salvaguardando el sistema plural de partidos políticos y los demás derechos, fines, principios, bienes y valores constitucionales involucrados.

Además, es claro que si un ciudadano pretende ejercer su derecho fundamental a ser votado puede acudir ante un partido político para que, a través de los cauces democráticos que dentro del mismo se sigan, en tanto organizaciones de ciudadanos, se haga posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas

que postulan y mediante sufragio universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible. Lo anterior no quiere decir que el ejercicio del derecho de los ciudadanos esté mediatizado, ni mucho menos que la eficacia de su derecho dependa de lo que quiera el partido político, porque se trata de una regla que es aplicable a todos los ciudadanos que deseen postularse como candidatos en el Estado de Michoacán, en forma tal que si desean ejercer su libertad de ser votado para un cargo de elección popular deben ser postulados o registrados por un partido político, sin que ello necesariamente conlleve la filiación del candidato de que se trate a un preciso partido político, puesto que ninguna disposición legal lo prevé como requisito y es del conocimiento público que estatutariamente no está excluida la posibilidad de que ciertos partidos políticos admitan las llamadas candidaturas externas de ciudadanos que no militen en un partido político.

Al respecto, como se apuntó, cabe señalar que en la legislación ordinaria mexicana electoral federal, al igual que en la correspondiente al Estado de Michoacán, no se exige como requisito indispensable la membresía o pertenencia de los candidatos al partido político que los postule, por lo que no se actualizaría violación alguna al derecho de libre asociación, máxime que resulta un hecho notorio para este órgano jurisdiccional que, en conformidad con los estatutos de diversos partidos políticos, con frecuencia éstos dejan cierto número de candidaturas vacantes o pendientes para ser ocupadas por ciudadanos externos o no afiliados al respectivo partido político. En efecto, a diferencia de lo que otros ordenamientos constitucionales o electorales establecen, como los de Brasil y

Ecuador, ni la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ni el Código Electoral del Estado de Michoacán exigen, en forma alguna, la afiliación obligatoria a un determinado partido político para ser postulado. Por lo tanto, no es necesario que un ciudadano esté afiliado a un determinado partido político para ser postulado, máxime que los partidos políticos pueden postular candidatos externos. En consecuencia, todos los ciudadanos michoacanos tienen el derecho de libre asociación y la libertad de afiliación partidista, entendiéndose por ésta la libertad de afiliarse o no a un determinado partido político. Cada ciudadano puede elegir el partido político en el que quiere participar; incluso, puede elegir no afiliarse a partido político alguno. Además, si no le agradan las opciones partidistas que le ofrece el espectro político actual, puede formar, en ejercicio del derecho de asociación, un nuevo partido político, cumpliendo con los requisitos legales.

Como se mencionó, por lo que se refiere a la obligación de los candidatos a desarrollar sus campañas electorales sobre la base de los principios, programas y plataformas del partido político que los postule, así como a propiciar su exposición y discusión ante el electorado (artículos 176, párrafo 1, y 182, párrafo 4, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 35, fracción X, y 49, último párrafo, del Código Electoral del Estado de Michoacán), este órgano jurisdiccional estima que tal situación no sería suficiente para acoger los agravios esgrimidos por el actor, en virtud de que ante la eventual colisión o diferencia entre la ideología y convicciones de un ciudadano que no sea militante del partido

político que lo haya postulado como candidato a un cargo de elección popular y algunos de los contenidos específicos de los principios, programas y plataforma del respectivo partido, la autoridad electoral administrativa encargada de vigilar el cumplimiento del correspondiente código electoral deberá realizar una interpretación conforme con la Constitución y salvaguardar el derecho fundamental a la libertad de pensamiento y expresión por parte del candidato, en el entendido de que, si así no lo hiciera, el propio candidato tendría expedita la promoción de un juicio para la protección de su derecho político-electoral, en contra del acto concreto de la autoridad electoral administrativa, mismo que sería valorado en sus méritos por este órgano jurisdiccional (en el entendido de que el acto impugnado consistiría, obviamente, en la presunta violación de su derecho de asociación y/o a ser votado, como resultado de las restricciones específicas a su campaña electoral mas no, como injustificadamente ahora pretende el actor, por la supuesta omisión legislativa al no prever candidaturas independientes o no partidistas).

Al respecto, es pertinente señalar que si el ciudadano ahora promovente consideraba que la declaración de principios, estatutos y programa de acción de los partidos políticos que están participando en el proceso electoral local no resultaban compatibles con sus opiniones políticas, también tuvo la posibilidad de constituir y registrar un partido político estatal, en términos de lo dispuesto en los artículos 24 a 32 del Código Electoral del Estado de Michoacán.

El artículo 28 del Código Electoral del Estado de Michoacán establece los requisitos para constituir un partido político estatal. Estos requisitos son razonables, por tanto, no discriminatorios, y no son de imposible cumplimiento. Con el objeto de evidenciar que la constitución de un partido político local tiene un carácter accesible y, por tanto, razonable y proporcionado en Michoacán, cabe señalar que, de acuerdo con el invocado artículo 28, se requiere un mínimo de doscientos ciudadanos en por lo menos la mitad de los municipios del Estado, por lo que si en dicha entidad hay 113 municipios, se requiere que cuando menos en 57 de ellos cuente con aquel número de afiliados, necesitándose así un mínimo de 11,400 ciudadanos afiliados, lo cual representa tan sólo el 0.45% del padrón electoral, toda vez que éste, al 25 de septiembre del año en curso, se conformaba con 2'531,949 ciudadanos. Lo anterior, se insiste, resulta accesible, razonable y proporcionado, en tanto que en varios de los países en que sí se prevén las candidaturas independientes se llega a exigir que los interesados acrediten contar con el apoyo de un porcentaje mucho mayor de ciudadanos electores, como es el caso, por ejemplo, de Honduras, donde se exige el 2% de los electores del departamento o de la República, según se trate de candidaturas para diputado o presidente de la República, y de Perú, donde se prevé el 4% de los electores de la República, para las fórmulas de candidatos a presidente y vicepresidente, y a congresistas. En todo caso, satisfechos los requisitos establecidos en la ley para la constitución de un partido político, la autoridad electoral administrativa tiene el deber de otorgarle el registro al solicitante, cuya negativa es susceptible de control jurisdiccional en cuanto su constitucionalidad y legalidad.

Por tanto, las variantes previstas legalmente para participar en un proceso electoral local en Michoacán permiten desestimar que se estuviera discriminando por razones políticas al ciudadano ahora actor, de acuerdo con lo previsto en los artículos que ya se citaron del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Por otra parte, admitir que se otorgue un registro a un llamado candidato independiente, a pesar de que no existan prescripciones legales por las cuales se prevea la posibilidad de obtener el registro de dicha candidatura no partidaria, sí implicaría la subversión de una regla básica que está dirigida a resguardar la igualdad, porque mientras que unos ciudadanos se sujetarían a lo reglado, otros podrían optar porque se les aplicaran normas especiales que sí constituirían un privilegio y, en esa medida, un quebrantamiento del principio de igualdad, además de los riesgos de que no resulten compatibles con los otros derechos, principios, fines, bienes y valores tutelados constitucionalmente.

En suma, quien fuera postulado por un partido político en el Estado de Michoacán para contender en la elección de gobernador, tendría que reunir requisitos legales que, por sí mismos, no se consideran inconstitucionales ni violatorios del derecho internacional, por no advertir este órgano jurisdiccional que se traduzcan en restricciones indebidas, injustificadas, irrazonables o desproporcionadas ni en la privación de la esencia de algún derecho, fin, principio o valor constitucional o

electoral fundamental, razones por las cuales deben desestimarse los agravios esgrimidos por el ahora actor, en tanto que **no puede considerarse que la disposición legal del Estado de Michoacán que establece que la solicitud de registro de candidatos sólo la puedan presentar los partidos políticos o la ausencia de previsiones legislativas sobre las candidaturas independientes, por sí mismas, impliquen una vulneración de las normas y principios constitucionales o de los instrumentos internacionales de derechos humanos vigentes en México, toda vez que éstos no establecen, en forma alguna, un derecho constitucional o fundamental absoluto de todo ciudadano a ser candidato independiente.**

En consecuencia, en sentido opuesto a lo que aduce el actor, la disposición que prevé que sólo los partidos políticos pueden postular candidatos a cargos de elección popular en Michoacán, aunque no es el único, se estima que es un medio razonable, justificado y proporcional, que favorece en la realidad actual mexicana y, en particular, la del Estado de Michoacán, la vigencia armónica de los derechos político-electorales del ciudadano, así como la salvaguarda de los demás derechos, fines, principios y valores constitucionales involucrados, por lo que debe confirmarse el acuerdo impugnado.

Por lo expuesto y con fundamento, además, en los artículos 1º, fracción II, 184; 185; 186, párrafo primero, fracción III, inciso c); 187; 189, fracción I, inciso f), y 199 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 1º; 2º; 3º, párrafos 1, inciso a), y 2, inciso c); 4º; 6º, párrafos 1 y 3; 19; 26, y 79 a 85 de la Ley

General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se:

RESUELVE

ÚNICO. Se **confirma** el Acuerdo de tres de agosto de dos mil uno, emitido por el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, mediante el cual se negó a Manuel Guillén Monzón su registro como candidato independiente para la elección de gobernador de la entidad, para el proceso electoral estatal del dos mil uno.

Notifíquese personalmente al ciudadano Manuel Guillén Monzón, en el domicilio ubicado en la calle Sor Juana Inés de la Cruz, número 244-2, colonia Agricultura, Delegación Miguel Hidalgo, código postal 11380, de esta ciudad de México, Distrito Federal; **por oficio**, anexando copia certificada de esta sentencia, al Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, y **por estrados** a los demás interesados y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron los Magistrados Electorales que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto concurrente de los Magistrados Leonel Castillo González y Mauro Miguel Reyes Zapata, aquél en su calidad de ponente, así como el voto aclaratorio de los Magistrados Eloy Fuentes Cerda y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo, quienes disienten en cuanto a algunas de las consideraciones vertidas en el Considerando Tercero de

esta sentencia, siendo el encargado del engrose correspondiente el Magistrado José de Jesús Orozco Henríquez, ante el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

VOTO CONCURRENTES QUE FORMULAN LOS MAGISTRADOS LEONEL CASTILLO GONZÁLEZ Y MAURO MIGUEL REYES ZAPATA, PARA QUE SE CONFIRME LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA, ANTE LAS DIFERENCIAS SUSCITADAS EN LA SESIÓN PÚBLICA CORRESPONDIENTE, RESPECTO A LA FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN EN QUE SE DEBE SUSTENTAR LA DECISIÓN. LO ANTERIOR, CON FUNDAMENTO EN LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 187, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

La pretensión de Manuel Guillén Monzón consiste en que se revoque el acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Michoacán, de fecha tres de agosto del año dos mil uno, por el que se negó su registro como candidato independiente, para contender en la elección de gobernador, que tendrá verificativo el once de noviembre próximo, porque, en su concepto, sin ser postulado por un partido político, tiene derecho a ser votado para acceder a ese cargo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para acoger la pretensión del actor, tendrían que demostrarse los siguientes supuestos:

a) El derecho a ser votado como candidato a gobernador, sin asociarse a un partido político, y

b) Que reúne los elementos jurídicos necesarios para el ejercicio del derecho a ser votado para el cargo popular al que aspira, con apego a los principios y finalidades fundamentales que se persiguen con la realización de los procesos electorales, y sin afectar derechos de terceros.

La autoridad responsable le negó el registro por considerar que no está facultado para ejercer plenamente su derecho político-electoral de ser votado para el cargo de gobernador, porque no lo postuló un partido político, en términos de los artículos 34, fracción IV, y 153 del Código Electoral del Estado de Michoacán.

El artículo 8° de la Constitución Política del Estado de Michoacán establece, como derecho de los ciudadanos michoacanos, el de ser votado; el artículo 13, párrafo tercero, de dicho ordenamiento, dispone que los partidos políticos tienen como finalidad promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación estatal y municipal, y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible, mediante el sufragio, el acceso de éstos al ejercicio del poder público, con base en los programas, principios e ideas que postulen.

El artículo 21 del Código Electoral del Estado de Michoacán, define a los partidos políticos como entidades de

interés público, por medio de los cuales se asocian libremente los ciudadanos para el ejercicio de sus derechos políticos; la fracción IV del artículo 34, de esta misma ley, prevé como derecho de los partidos políticos, la postulación de candidatos en las elecciones locales; el artículo 153, establece los requisitos que debe contener la solicitud de registro de un candidato, fórmula o planilla de candidatos **presentada por un partido político o coalición.**

De la interpretación sistemática de los preceptos citados, se desprende el reconocimiento expreso de los partidos políticos como entidades de interés público, que desempeñan un papel fundamental en la vida democrática, como medios o instrumentos para acceder al ejercicio del poder público, mediante la libre asociación de los ciudadanos para ejercer el derecho político-electoral de votar y ser votado, por lo que se les otorga la facultad de postular candidatos a cargos de elección popular.

Ahora bien, como la ley electoral local no prevé la posibilidad de que entes distintos puedan solicitar su registro para participar en las elecciones, se infiere razonablemente que el legislador michoacano estableció el monopolio de los partidos políticos respecto al derecho de postulación de candidatos a los puestos de elección popular.

Ahora bien, si la legislación michoacana adoptó un régimen monopólico de los partidos políticos, para la postulación de candidatos a cargos de elección popular, aunque no lo haya declarado expresamente, el problema que se debe

resolver, consiste en determinar si en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se encuentra previsto, también, el monopolio de los partidos políticos para la postulación de candidatos; esto, con el objeto de determinar si la citada legislación del Estado de Michoacán es acorde o no, en este punto, con el Ordenamiento Supremo de la Nación.

Las principales bases constitucionales rectoras de la creación, organización y funcionamiento de los partidos políticos, se encuentra en el artículo 41, párrafo segundo, fracciones I y II, de la Ley Fundamental del país, que disponen lo siguiente:

“Artículo 41.

...

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

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos;

II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma. Además, la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas

electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:

a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, aplicando los costos mínimos de campaña calculados por el Órgano Superior de Dirección del Instituto Federal Electoral, el número de senadores y diputados a elegir, el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión y la duración de las campañas electorales. El 30% de la cantidad total que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el 70% restante se distribuirá entre los mismos de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior;

b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, equivaldrá a una cantidad igual al monto del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese año; y

c) Se reintegrará un porcentaje de los gastos anuales que eroguen los partidos políticos por concepto de las actividades relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales.

La ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales; establecerá los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y asimismo, señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones...”

Los aspectos esenciales del precepto anterior, se incorporaron a la Ley Superior mediante Decreto que se publicó, en el Diario Oficial de la Federación, el seis de diciembre de mil novecientos setenta y siete.

El contenido literal del texto transcrito, no es apto para considerar que incluye la exclusividad del derecho para postular candidatos en las elecciones populares, a favor de los partidos políticos, porque en dicho texto no está empleado algún enunciado, expresión o vocablo, mediante el cual se exprese tal exclusividad, o a través del que se advierta, claramente, la exclusión de las personas jurídicas o físicas, que no tengan la calidad de partido político, respecto al derecho de postulación, ni tal exclusión constituye una consecuencia necesaria del hecho de encontrarse reconocido, como uno de los fines de las organizaciones partidistas, el **hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulen, y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo**, porque de estas expresiones no se puede deducir o inferir que sólo estos institutos políticos puedan desempeñar las actividades que sean necesarias para la consecución del propósito citado, de hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, sobre todo, porque no se trata de labores que sólo puedan atribuirse a un tipo específico de personas, por su naturaleza, de modo tal que, cuando se confiriera a alguna clase de éstas, ya resultara material y jurídicamente imposible otorgárselas a otras clases diferentes de personas; sino que, por el contrario, se trata de acciones que admiten la posibilidad de desempeño, a través de una adecuada regulación que las armonice evitando puntos de confrontación, tanto por los partidos políticos, por estar inmersas dentro de sus finalidades, como por otras personas jurídicas con fines políticos, e inclusive por las personas físicas, no organizadas o afiliadas necesariamente en una persona moral. Esto es, el hecho de

que la postulación de candidatos se encuentre dentro de los fines de los partidos políticos, sólo constituye la expresión de ese hecho, pero en modo alguno conlleva la exclusión de otras entidades del ejercicio de tal derecho.

El análisis de la construcción gramatical de las normas constitucionales indicadas, tampoco aporta elementos para sostener la consagración del monopolio de los partidos políticos, en la postulación de candidatos, porque al examinar la función gramatical que desempeña cada uno de los términos y vocablos utilizados, individualmente y en su conjunto, y atendiendo al orden en que se encuentran expresados, no se descubre algo que pudiera servir de apoyo para construir algún argumento en el sentido señalado.

De igual modo, la construcción lógica de los textos analizados no proporciona bases para asignarles el significado que les confirió el legislador del Estado de Michoacán.

Finalmente, en el contenido de las partes compiladas del proceso legislativo, mediante el cual se incorporaron a la Carta Magna las citadas bases fundamentales, por el Poder Revisor de la Constitución, no se encuentran elementos para considerar que, en la voluntad plasmada en la referida reforma constitucional, se encuentre la decisión de conferir a los partidos políticos el derecho de postulación de candidatos, como una prerrogativa propia y excluyente de otras organizaciones sociales o de los ciudadanos en lo individual.

Las partes de dicha iniciativa, que se consideran relacionadas con el tema, son las que se transcriben a continuación:

“La iniciativa de reformas plantea la necesidad de regular en nuestra Ley Fundamental la existencia y funciones de los partidos políticos; de esta manera podrá configurarse cabalmente su realidad jurídica, social y política.

“Eleva a la jerarquía del texto constitucional la normación de los partidos políticos asegura su presencia como **factores determinantes en el ejercicio de la soberanía popular y en la existencia del gobierno representativo**, y contribuye a garantizar su pleno y libre desarrollo.

“Imbricados en la estructura del Estado, como **cuerpos intermedios de la sociedad que coadyuvan a integrar la representación nacional y a la formación del poder público**, el Ejecutivo Federal a mi cargo estima conveniente adicionar el artículo 41 para que en este precepto quede fijada la naturaleza de los partidos políticos y **el papel decisivo que desempeñan en el presente y el futuro de nuestro desarrollo institucional**.

“Los partidos políticos aparecen conceptuados en el texto de la adición que se prevé, como **entidades cuyo fin consiste en promover la participación del pueblo y en hacer posible**, mediante el sufragio universal, libre, directo y secreto, **el acceso de los ciudadanos a la representación popular**, de acuerdo con los programas y principios que postulan.

“El carácter de interés público que en la iniciativa se reconoce a los partidos políticos, hace necesarios conferir al Estado la obligación de asegurar las condiciones para su desarrollo y de propiciar y suministrar el mínimo de elementos que éstos requieren en su acción destinada a recabar la adhesión ciudadana.

“También se hace necesario garantizar en forma equitativa a los partidos políticos nacionales la disposición de los medios que les permitan difundir con amplitud sus principios, tesis y programas, así como los análisis y opiniones que formulen respecto de los problemas de la sociedad. Para este fin se estima conveniente establecer como prerrogativa de los partidos políticos, su acceso permanente a la radio y la televisión, sin restringirlo a los períodos electorales.

“Esta prerrogativa de los partidos tiene el propósito de dar vigencia en forma más efectiva al derecho a la información, que mediante esta iniciativa se incorpora al artículo 6º, que será básico para el mejoramiento de una conciencia ciudadana y contribuirá a que ésta sea más enterada, vigorosa y analítica, lo cual es esencial para el progreso de nuestra sociedad.

“Siendo los partidos políticos entidades fundamentales en la acción ideológica y política, el ejercicio de su derecho a difundir sus ideas en los medios de comunicación social, se traducirá en el mayor respeto al pluralismo ideológico y cobrará plenitud la libertad de expresión y su correlativo derecho a la información.

“Por otra parte, la diversidad de opiniones expresadas de manera regular por los partidos políticos, en medios tan importantes como son la radio y la televisión, sumadas a las de otras fuentes generadoras de información, contribuirán a que ésta sea más objetiva y a que la opinión pública, al contar con una mayor variedad de criterios y puntos de vista, esté mejor integrada.

“Al estimar que por definición **los partidos políticos nacionales son los mejores canales para la acción política del pueblo**, su papel no debe limitarse exclusivamente a tomar parte en los procesos electorales federales; considerando la importancia de la vida política interna de las entidades federativas, se reconoce el derecho de que puedan intervenir, sin necesidad de satisfacer nuevos requisitos u obtener otros registros, en las elecciones estatales y en las destinadas a integrar las comunas municipales.

...

“Las reformas a los artículos 6º, 41, 51, 52, 53, 54 y 60 se proponen **establecer las condiciones para la existencia de un sistema de partidos más dinámicos**; crear un procedimiento electoral más auténtico y lograr una composición de la Cámara de Diputados de mayor representatividad desde el punto de vista de la pluralidad de ideas que en el país co-existen.” (Lo destacado en negritas se hizo así en esta ejecutoria).

Como se advierte en la lectura de los párrafos transcritos, el objeto de la reforma, por lo que atañe a los partidos políticos, consistió en regular su existencia y funciones en la ley fundamental, para poder configurar cabalmente su realidad

jurídica, social y política, y asegurar su presencia como **factores determinantes** en el ejercicio de la soberanía popular y en la existencia del gobierno representativo, contribuyendo a garantizar su pleno y libre desarrollo, con lo cual se resalta el carácter de protagonistas fundamentales en los procesos democráticos, de los partidos políticos, los que no deben faltar de ninguna manera en ellos, pero no se dice que tales procesos comiciales constituyan un ámbito reservado nada más para ellos, en cuanto a la presentación de propuestas y candidatos.

Se trató también de reconocerles o conferirles la calidad de cuerpos intermedios de la sociedad, que **coadyuven a integrar la representación nacional y la formación del poder público**, con cuya expresión, en vez de apuntar hacia el monopolio partidista en la integración de los órganos de representación popular, contribuye en apoyo al criterio de que no se consagró dicho monopolio, al reconocerles la calidad de coadyuvantes, toda vez que coadyuvar significa contribuir, asistir o ayudar a la consecución de alguna cosa, lo que implica que el sujeto o sujetos que coadyuvan no son los únicos que realizan las acciones necesarias para conseguir el objetivo propuesto.

Se les asigna o reconoce, a los partidos políticos, un **papel decisivo** en el presente y el futuro del desarrollo institucional, con lo cual se recalca la gran importancia de su participación, pero no la titularidad en dicho desarrollo, ni el apartamiento de él de otras personas.

Se enfatiza que los partidos políticos se conceptúan **como entidades cuyo fin consiste en promover la participación del pueblo y en hacer posible, mediante el sufragio universal, libre, directo y secreto, el acceso de los ciudadanos a la representación popular, de acuerdo con los programas y principios que postulan**, pero no que únicamente los entes partidistas puedan actuar para el logro de ese objetivo.

Se precisa que, el carácter de interés público que se les reconoce, conduce a conferir al Estado la obligación de asegurar las condiciones para su desarrollo y de propiciar y suministrar los elementos mínimos requeridos para la acción encaminada a recabar la adhesión ciudadana, que debe garantizarles en forma equitativa la disposición de los medios que les permitan difundir con amplitud sus principios, tesis y programas, así como los análisis y opiniones que formulen respecto de los problemas sociales, para lo cual se les confiere la prerrogativa de tener acceso permanente a la radio y televisión, sin restringirlos a los períodos electorales, con el propósito de dar vigencia más efectiva al derecho a la información, para mejorar la conciencia ciudadana, contribuir a que la sociedad esté más enterada y sea más vigorosa y analítica, como presupuesto esencial para el progreso, lo cual se traducirá, a la vez, en mayor respeto al pluralismo ideológico y en plenitud de la libertad de expresión y el derecho a la información. Con esto, tampoco se proporcionan bases para considerar que se otorgó el monopolio para la postulación de candidatos, de que se viene tratando.

Se estima que, por definición, los partidos políticos nacionales son **los mejores canales para la acción política del pueblo**, por lo que se les reconoce el derecho a intervenir también en las elecciones estatales y municipales, lo que tiene como claro objetivo justificar la intervención de los partidos políticos nacionales en los comicios estatales y municipales, y no el de sustentar el supuesto monopolio que es materia de investigación.

Finalmente, se enfatiza que con las reformas se tiene como propósito el establecimiento de las condiciones para la existencia de un sistema de partidos más dinámicos, pero no el de conducir las actividades electorales nada más a través de estos canales.

Así pues, queda demostrado que, en la iniciativa sujeta a estudio, no existen expresiones, mediante las cuales se establezca, directa o indirectamente, el monopolio de los partidos políticos, en la postulación de los candidatos a elecciones populares.

En el dictamen emitido por las Comisiones Unidas, Primera de Puntos Constitucionales, y de Estudios Legislativos, se propone a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, como Cámara de origen, la aprobación total de la iniciativa presidencial, en los términos en que ésta fue presentada, y para justificar el dictamen se reiteran en forma prácticamente textual, algunas de las consideraciones de la exposición de motivos de la iniciativa, donde se considera la formación de los partidos políticos como **una de las piezas**

maestras de las democracias contemporáneas, por ser los instrumentos más eficaces para encuadrar y canalizar la voluntad popular, y los mejores instrumentos para la acción política del pueblo, pero, sin cambiar o modificar los objetivos perseguidos con la propuesta, ni adicionarle algunos otros.

Por el mismo tenor substancial se orientan las intervenciones de los diputados Eduardo Andrade Sánchez, Eugenio Soto Sánchez, Pericles Namorado Urrutia y Artemio Iglesias, pertenecientes a diferentes grupos parlamentarios, al participar en la discusión de la iniciativa, a través del dictamen presentado por las comisiones citadas.

Una vez aprobado el dictamen en la Cámara de Diputados, por doscientos dieciséis votos en pro, y diecisiete en contra del párrafo segundo del artículo 41 constitucional, que no se refiere al papel de los partidos políticos, sino al mínimo de elementos que se deben proporcionar a los partidos políticos para sus actividades electorales, se envió para su revisión a la Cámara de Senadores, donde se turnó a las Comisiones Unidas, Segunda de Puntos Constitucionales, y de Estudios Legislativos, Primera Sección, las cuales emitieron dictamen favorable, que fue leído en sesión ordinaria celebrada el tres de noviembre de mil novecientos setenta y siete.

Los párrafos relacionados con el tema en estudio, en dicho dictamen, son los siguientes:

“Se adiciona el artículo 41 de la Constitución con objeto de regular, en términos generales, la existencia y participación de los partidos políticos de (sic) la vida democrática de México.

Incluir en la Ley fundamental normas que enriquecen la intervención de los partidos políticos, no sólo en los procesos electorales sino en la vida diaria del país, es concederles la máxima importancia. Mediante la Reforma se les reconoce categoría constitucional y su exacta dimensión como parte de nuestro ser integral. Los partidos, además de ser órganos de elección, son fundamentalmente de orientación política.

...

Ya el señor presidente López Portillo, en su Informe al Congreso, del 1º de septiembre último, sostuvo que: La iniciativa de reformas intenta elevar a rango constitucional las normas jurídicas relacionadas con los partidos políticos, viendo en ellos formas superiores de asociación, a través de las cuales se realiza la conducta cívica y se contribuye a la formación de la voluntad popular y a la integración de sus órganos representativos. Es determinante la diferencia entre las asociaciones generales a que se refiere el artículo 9º y las que menciona el artículo 41 a estudio, pues a estas últimas se les reconoce como de interés público, lo que implica consecuencias trascendentales. Como entidad de interés público, se reconoce la personalidad jurídica del partido político y se le atribuye una importancia social. En la colectividad coexisten dos intereses: el público y el privado; el carácter de interés público de una asociación significa aceptar que la comunidad está interesada en su funcionamiento y por ello el Estado debe velar por su buen desenvolvimiento.

La Reforma comprende los procesos electorales a fin de que, dentro del pluripartidismo, todos los ciudadanos, con derecho constitucional, puedan votar y ser votados para los cargos de elección popular. Además, se facilita la actividad permanente de los partidos políticos, al permitirles el uso de los medios de comunicación para difundir sus ideas y comentar los actos de gobierno, seguros de contar con los elementos necesarios para el desarrollo de sus funciones. La adición en esta parte del artículo 41, con la del 6º constitucional ya comentada, complementa la garantía social de información.

Así se amplía el derecho a la libre manifestación de las ideas, pues se considera que la comunicación, en virtud de los grandes adelantos tecnológicos es un medio eficaz de que disponen los partidos políticos para la función que les corresponde realizar.

En esta época, los partidos políticos son organismos intermedios entre los ciudadanos y el Estado. La democracia requiere de su existencia para que los individuos se agrupen conforme a la ideología que sustenten, para que garantizada la acción, puedan influir en los destinos del país y se descarten los medios violentos contrarios a un régimen de derecho.

...

Es indudable que al exigir que los partidos políticos tengan un mínimo de membresía para realizar sus actividades, se eliminan los partidos sin carácter representativo y se alientan verdaderas organizaciones de ciudadanos que, con su particular concepción de la vida política, presenten sus puntos de vista a la consideración nacional.

Con el mismo sentido de objetividad, se consagra el derecho a favor de los partidos políticos, para participar en las decisiones estatales y municipales, sin necesidad de satisfacer otros requisitos que los que la ley fundamental y su ordenamiento reglamentario establezcan.”

De lo transcrito se infiere que, el objeto de la reforma, fue regular la existencia y participación de los partidos políticos en la vida democrática de México, mediante normas que enriquecen su intervención, no sólo en los procesos electorales, sino en la vida diaria del país; se trató de elevarlos a rango constitucional; se les confirió la calidad de órganos, además de elección, como fundamentalmente de orientación política; se establece que la reforma política comprende los procesos electorales a fin de que, dentro del pluripartidismo, todos los ciudadanos, con derecho constitucional, puedan votar y ser votados para acceder a los cargos de elección popular; se facilita a los institutos políticos el acceso a los medios de comunicación, para la difusión de sus ideas; se destaca que son organismos intermediarios entre los ciudadanos y el Estado. Luego se precisa que la democracia requiere de su existencia para que los individuos se agrupen conforme a la ideología que sustenten, para que, garantizada la acción, puedan influir en los destinos del país; la exigencia de que los partidos políticos tengan un mínimo de membresía, tiene por objeto eliminar aquellos sin carácter representativo, alentando por el contrario las organizaciones de ciudadanos que presenten sus puntos de

vista a la consideración nacional; finalmente, se les exenta de satisfacer requisitos, distintos a los previstos por la Carta Magna, para participar en los procesos electorales estatales y municipales.

De acuerdo con lo anterior, se coincide con la línea original de la iniciativa de reformas, sin variar o adicionar los objetivos, y aun cuando hay una expresión, que aisladamente podría dar una idea distinta, en cuanto se dice: “*La Reforma comprende los procesos electorales a fin de que, dentro del pluripartidismo, todos los ciudadanos, con derecho constitucional, puedan votar y ser votados para los cargos de elección popular*”, no resulta admisible interpretarla como elemento favorable al monopolio de partidos políticos, y en su caso, sería insuficiente para ese efecto, por encontrarse aislada. En primer lugar, porque no implica un pronunciamiento claro y directo de que los partidos políticos tengan la facultad exclusiva de postular candidatos a cargos de elección popular; en segundo, porque en su redacción no se advierte el ánimo de modificar la idea propuesta en la iniciativa, y aceptada en la Cámara de Diputados; en tercer lugar, porque, en su caso, la propuesta del monopolio tendría que haber sido clara, expresa e indudable, ante la importancia que implicaría su acogimiento, puesto que llevaría a subordinar el ejercicio de otros derechos fundamentales al de ser votado, tales como el de asociación, el de libertad de pensamiento y expresión, al establecer como condición para ejercer el derecho político a ser votado, que los ciudadanos se asocien de algún modo con un partido político, y adquieran el compromiso de defender los principios y programas de dicho partido.

Además, del desarrollo de la discusión en el Senado, no se obtiene ninguna aportación que pudiera cambiar el criterio que se viene comprobando, como se advierte de las intervenciones de los Senadores Ignacio Castillo Mena, Jorge Cruickshank Kuchle, Blas Chumacero Sánchez, Javier Rondero Zubieta, Morelos Jaime Canseco González y Horacio Labastida Muñoz.

Por otra parte, aunque no se cuenta con la información detallada de lo ocurrido ante las Legislaturas de los Estados, resulta válido suponer que no surgieron cuestiones sustanciales diferentes a las sucedidas en el Congreso de la Unión, porque la iniciativa fue aprobada por la totalidad de dichas legislaturas, según se hace constar en la Declaratoria realizada el veintinueve de noviembre de mil novecientos setenta y siete.

Así pues, el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no es apto para sostener que la ley fundamental prevé el monopolio de los partidos políticos, respecto a la postulación de candidatos en los procesos electorales.

Por otro lado, los diversos artículos constitucionales, que contienen lineamientos electorales referentes a los partidos políticos, son los siguientes:

“ARTÍCULO 52

La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

ARTÍCULO 53

La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un Estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría.

Para la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el Sistema de Listas Regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La Ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones.

ARTÍCULO 54

La elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley:

I. Un partido político, para obtener el registro de sus listas regionales, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales;

II. Todo partido político que alcance por lo menos el dos por ciento del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional;

III. Al partido político que cumpla con las dos bases anteriores, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, le serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida, el número de diputados de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción plurinomial. En la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes;

IV. Ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios;

V. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional 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 Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento; y

VI. En los términos de lo establecido en las fracciones III, IV y V anteriores, las diputaciones de representación proporcional que resten después de asignar las que correspondan al partido político que se halle en los supuestos de las fracciones IV o V, se adjudicarán a los demás partidos políticos con derecho a ello en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales efectivas de estos últimos. La ley desarrollará las reglas y fórmulas para estos efectos.

ARTÍCULO 56

La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinomial nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.

La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.

ARTÍCULO 115

Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases siguientes:

VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los Municipios.

...”

“ARTÍCULO 116...

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

...

Las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados elegidos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes;

...”

“ARTÍCULO 122

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará con el número de diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal, en los términos que señalen esta Constitución y el Estatuto de Gobierno.

BASE PRIMERA. Respecto a la Asamblea Legislativa:

III. Al partido político que obtenga por sí mismo el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación en el Distrito Federal, le será asignado el número de Diputados de representación proporcional suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea;

...”

Los términos literales en que están redactados los artículos 52, 53, 54 y 56 párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ponen de manifiesto, de modo expreso y claro, por lo que no se hace necesario recurrir a los métodos de interpretación, que en la elección de diputados por el principio de representación proporcional y en la de senadores por el mismo principio, para integrar una parte de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y una de la Cámara de Senadores, las únicas entidades facultadas para postular candidatos, mediante las listas regionales a que se refieren esos preceptos, son los partidos políticos nacionales, y que en consecuencia, sólo en los candidatos registrados de esa

manera puede recaer la asignación de curules, de acuerdo con los resultados obtenidos por los candidatos de cada partido político en su conjunto, en las correspondientes circunscripciones plurinominales, y en atención a las reglas y requisitos establecidos para el efecto.

En cambio, por lo que toca a las elecciones para integrar las legislaturas de los Estados, y los ayuntamientos de los municipios, en lo que se acojan los lineamientos relativos a la representación proporcional, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no contiene declaración expresa, respecto a que la postulación de los candidatos corresponda en exclusiva a los partidos políticos, toda vez que el Poder Revisor de la Constitución se concretó, en este aspecto, a disponer que las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados elegidos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, y en lo demás hace remisión expresa a los términos que señalen las leyes de las entidades federativas, según se lee en el artículo 116 constitucional; y lo mismo ocurre respecto de las elecciones de ayuntamientos, en donde el artículo 115, fracción VIII, de la Carta Magna, prevé que las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios, sin emitir disposiciones sobre los sujetos legitimados para hacer la postulación de candidatos por el principio de representación proporcional, como sí lo hizo al dar las bases fundamentales para las elecciones de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión.

Sin embargo, en relación con las elecciones que se llevan a cabo bajo los lineamientos relativos a la representación proporcional, la exclusividad en la postulación de candidatos y en la consecuente asignación de curules en favor de los partidos políticos, sí procede de la propia naturaleza de dicho sistema electoral, ya que el mismo está concebido y construido para las contiendas comiciales que se suscitan entre partidos políticos, como organizaciones de interés público y de carácter permanente, que contribuyen como intermediarios entre la sociedad y el Estado, para la integración de la representación popular, a tal grado, que la participación de personas o entidades distintas desnaturalizaría el sistema, al incorporar un elemento totalmente extraño a su esencia.

Respecto de la facultad exclusiva de los partidos políticos de registrar listas de candidatos para contender en elecciones bajo el principio de representación proporcional, resulta ilustrativa la siguiente doctrina:

Giovanni Sartori, en su obra *Ingeniería Constitucional Comparada*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, paginas 22 y 23, sostiene:

“Los sistemas de RP requieren distritos con varios representantes. También es frecuente que los sistemas de RP sean sistemas que le presentan al votante los nombres de los candidatos (a menudo tantos nombres como el número de representantes por distrito). **Estas listas partidistas** pueden ser: a) “cerradas”, lo que significa que se elige a los candidatos en el orden determinado por el partido (por ejemplo, Israel y la mayoría de los países latinoamericanos), y b) “abiertas”, esto es, que no hay un orden de rango predeterminado y se deja a los votantes expresar una o más preferencias, marcando nombres en la lista.”

De la obra de Dieter Nohlen, *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995, páginas 107 y 108, al abordar el tema relativo a la comparación de los efectos políticos de “mayoría” y “proporción” como fórmulas de decisión, se destaca:

“En las publicaciones donde se comparan las fórmulas mayoritarias y proporcionales, se suele destacar el contraste entre el voto por una persona y el voto por una lista, identificándose la fórmula mayoritaria con la elección de personas (antes “notables”) y la proporcional con la lista “impersonal”. Frecuentemente se establece que:

representación mayoría (sic) = elección de personas
representación proporcional = elección de listas

...

También se afirma que la fórmula mayoritaria brinda al diputado mayor independencia de su partido que la proporcional, es decir, la elección de una lista **cuya conformación es determinada por los partidos**”

El principio de representación proporcional, rector de nuestro sistema electoral, obedece a la necesidad de conceder cauces legítimos de expresión a todas las corrientes políticas que se manifiestan en la sociedad, así como para garantizar, en una forma más efectiva, el derecho de participación de los partidos políticos minoritarios, a través de la conversión de votos en curules.

Consecuentemente, no obstante que la Constitución General de la República no contempla expresamente a los partidos políticos, como únicos titulares del derecho de postulación, respecto de las elecciones que se celebren a través del principio de representación proporcional, para integrar las legislaturas de los Estados de la República

Mexicana y los ayuntamientos de los municipios, dicha exclusividad debe considerarse acogida y admitida por el Poder Revisor de la Constitución, por el solo hecho de imponer a las entidades federativas la obligación de acoger en sus leyes la elección por el principio de representación proporcional, como complementaria de las que se rigen por el principio de mayoría relativa, en atención a que, no es concebible que se lleve a cabo una elección de representación proporcional, si no es sólo a través de la participación de los partidos políticos.

Como consecuencia de lo anterior, procede entender en el mismo sentido sustancial, lo dispuesto en el artículo 122 constitucional.

Finalmente, en el artículo 56, primer párrafo, de la Ley Fundamental, se regula la integración de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, con un Senador por cada Estado y uno por el Distrito Federal, que debe asignarse a la primera minoría, para lo cual se establece que los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos, y que la senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad federativa de que se trate.

Como se advierte con lo relatado, la Ley Superior del país estableció una forma distinta que, alineada bajo el principio de mayoría relativa, confiere la calidad de Senador de la República al candidato propietario y al suplente, que integren la fórmula

registrada por el partido político que obtenga el segundo lugar en la contienda respectiva, bajo la denominación de primera minoría.

En este caso, también el Poder Revisor de la Constitución fue expreso y claro, al conferir la postulación correspondiente a los partidos políticos, y señalar que éstos deben registrar una lista con dos fórmulas de candidatos.

De todo lo anterior se concluye lo siguiente:

a) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no contiene ni admite, como regla absoluta, el monopolio de los partidos políticos, en el ejercicio del derecho para postular candidatos en elecciones populares.

b) La Ley Fundamental del país sí contiene y admite dicha exclusividad, respecto a las elecciones que se lleven a cabo bajo el principio de representación proporcional.

c) La Carta Magna prevé la facultad exclusiva de los partidos políticos para registrar fórmulas de candidatos en la elección de Senadores de primera minoría.

d) En consecuencia, el monopolio partidista, para la postulación de candidatos en elecciones regidas por el principio de mayoría relativa, debe considerarse contrario al Ordenamiento Supremo de la Nación, con excepción de la elección de Senadores de primera minoría, mencionada en el inciso c) que antecede.

De ahí que, resulten inconstitucionales las normas de la legislación electoral del Estado de Michoacán, que ubican dentro del citado monopolio de los partidos políticos para postular candidatos, la elección de gobernador, al no hacer ningún distingo.

Cabe destacar, por la importancia actual que se reconoce a la contraloría política y jurídica que llevan a cabo los organismos internacionales, para evaluar la legitimidad de los sistemas jurídicos nacionales, no obstante su falta de fuerza jurídica vinculatoria, y solamente a mayor abundamiento, las consideraciones expuestas sobre el tema por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el documento denominado “Informe sobre la situación de los derechos humanos en México 1998”, que son las siguientes:

“El derecho de acceso a la contienda electoral.

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

446. En estos términos, toda candidatura independiente es invalidada desde un principio. Hasta ahora no ha sido posible encontrar en México una fórmula que garantice la estabilidad y consolidación del sistema de partidos, que resulte compatible con la garantía constitucional que tienen los ciudadanos para ser votados para cargos de elección popular, sin tener que hacerlo obligadamente bajo las siglas de algún partido político.

...
VI. RECOMENDACIONES.

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

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

Como se advierte en la transcripción, la importante opinión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, se orienta en el sentido de que, entre los requisitos constitucionales que los ciudadanos deben reunir para aspirar a algún puesto de representación popular, no figura el de ser postulado por algún partido político, pero que, sin embargo, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, sí impone ese requisito, en el artículo 175, apartado 1, con lo cual la Comisión está poniendo de manifiesto, a juicio de los que suscriben este voto, que la ley secundaria se opone a la Constitución, pues no se puede entender de otra manera la clara manifestación de que, en la Ley Fundamental del país no figura la postulación de los candidatos por los partidos políticos, y que no obstante la ley ordinaria sí lo exige; y esto se corrobora con la recomendación mencionada, en el sentido de que se adopten las medidas necesarias para que la reglamentación al derecho de votar y ser votado contemple el acceso más amplio y participativo posible de los candidatos al proceso electoral, considerando que esto es un elemento necesario para la consolidación de la democracia.

Otro documento que cobra singular importancia para la temática que se aborda, es la Observación General 25, emitida por la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, con fecha doce de julio de mil novecientos noventa y seis, relativo al derecho a participar en los asuntos públicos, derecho a votar y derecho al acceso, en condiciones de igualdad a las funciones públicas (Artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), cuyo tenor es el siguiente:

“OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS

Derecho a participar en los asuntos públicos, derecho a votar y derecho al acceso, en condiciones de igualdad a las funciones públicas (art. 25):.

12/07/96. CCPR OBSERVACIÓN GENERAL 25. (General Comments)

OBSERVACIÓN GENERAL 25.

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

(Artículo 25)

(57° período de sesiones, 1996) 1/ 2/

...

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

...

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

...

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

El artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado por el Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas mediante la Resolución 2200 A (XXI) del dieciséis de diciembre de mil novecientos sesenta y seis, dice lo siguiente:

“Artículo 25.

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

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;**
- b) Votar 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.”**

En el artículo 5, apartado 1, del citado Pacto, se establece:

“Artículo 5.

1. Ninguna disposición del presente Pacto podrá ser interpretada en el sentido de conceder derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos y libertades reconocidos en el Pacto o a su limitación en mayor medida que la prevista en él.”

La lectura de este documento, en las partes reproducidas, no deja lugar a dudas, de que sus autores sólo admiten la restricción del derecho a presentarse a las elecciones, cuando tales restricciones estén basadas en criterios objetivos y

razonables, y que rechazan la imposición de requisitos irrazonables o de carácter discriminatorio, como la filiación política, incluyendo dentro de estos últimos el consistente en que los candidatos sean miembros de partidos o pertenezcan a determinados partidos, y agregan que la interpretación de los derechos reconocidos y amparados por el artículo 25 no debe admitir los criterios que conduzcan a la autorización o refrendo de actos que tengan por objeto la supresión o limitación de los derechos y libertades amparados por el pacto, en mayor medida de lo previsto en el mismo.

No pasa por alto que en la legislación ordinaria mexicana no se exige como requisito indispensable la membresía o pertenencia de los candidatos al partido político que los postule, pero no obstante, se considera que el efecto que se produce es el mismo, porque conforme a la legislación electoral, los candidatos están obligados a desarrollar sus campañas electorales sobre la base de los principios, programas y plataformas del partido político que los postule, con lo cual se les exige su conversión, por lo menos durante el proceso electoral, en miembros o militantes de hecho de la organización (artículos 176 y 182, apartado 4 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como 35, fracción X, del Código Electoral del Estado de Michoacán), con lo que, además de exigírseles que se asocien de ese modo singular, se les restringen o condicionan otros derechos fundamentales, tales como el de asociación, de libertad de pensamiento y de expresión.

Por otra parte, el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, adoptada en la ciudad de San José de Costa Rica, el veintidós de noviembre de mil novecientos sesenta y nueve, conocido como “Pacto de San José”, dice lo siguiente:

“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 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.”

Tales instrumentos internacionales fueron aprobados por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, el dieciocho de diciembre de mil novecientos ochenta, según Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del día nueve de enero del año siguiente.

Ahora bien, si conforme a la intelección dada al artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, cuya redacción es sustancialmente igual al artículo 23 del Pacto de San José, se ha hecho en el sentido de que la exigencia de la postulación de los candidatos únicamente por parte de los

partidos políticos, resulta contraria a dichos preceptos, interpretación que en este voto se comparte, por lo cual resulta inconcuso que la legislación electoral del Estado de Michoacán, al imponer dicho requisito se torna contraventora, también, de la citada normativa internacional.

Lo anterior se encuentra en consonancia con las siguientes circunstancias.

La Constitución General de la República, que se expidió en mil novecientos diecisiete, acogió desde un principio, como objetos de tutela, los derechos individuales: los denominados derechos fundamentales, en el Título Primero, Capítulo I, y las prerrogativas del ciudadano, en el orden político, en el Título Primero, Capítulo IV.

Empero, a la vez, el Ordenamiento Supremo de la Nación recogió derechos de carácter social o colectivo, como es el caso de los previstos en los artículos 3º, 27 y 123, y durante su larga vigencia vino también incorporando otros derechos, que podrían considerarse, en alguna medida, de esa naturaleza, como son los de los partidos políticos, que se encuentran salvaguardados en el artículo 41 y en otras disposiciones.

De tal manera que, en la actualidad, se encuentran igualmente protegidos los derechos fundamentales de carácter individual, entre los cuales se incluyen los derechos políticos del ciudadano, y los derechos colectivos, de los que forman parte los derechos de los partidos políticos.

Esto es, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tutela, al mismo tiempo, derechos que en la doctrina suelen denominarse de la primera y de la segunda generación, situación que en algunos casos puede provocar en cierto campo conflictual, el cual debe resolverse mediante la armonización de los derechos individuales con los colectivos, de modo tal, que ninguno de ellos prevalezca sobre el otro, ni lo elimine o reduzca a su mínima expresión, en atención a que, ambos, se encuentran tutelados en disposiciones que tienen el mismo rango, al encontrarse en la norma constitucional, y en tanto que en la ley fundamental no está previsto algún orden jerárquico entre sus distintas disposiciones.

Para el examen del segundo elemento, señalado al principio de esta consideración, como necesario para que proceda el acogimiento de la pretensión del actor, de que se revoque la resolución combatida y se otorgue al demandante el registro como candidato, para contender en la elección de Gobernador del Estado de Michoacán, se torna indispensable averiguar si, para el ejercicio de la prerrogativa ciudadana, prevista en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consistente en poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley, se puede aplicar directamente por la autoridad administrativa o por el juzgador que ejerza control jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes, a través de su desaplicación a los casos concretos, o si por el contrario, se debe estimar indispensable la previa expedición de normas jurídicas por el legislador, en las que fije con precisión los

alcances, forma de ejercicio, requisitos y condiciones necesarios para hacer factible y adecuado el goce del citado derecho político.

En primer lugar, se considera pertinente entender cuál es el alcance o extensión de la condición que establece el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal, para ejercer el derecho a ser votado, relativa a *reunir las calidades que exija la ley*.

Con esa expresión, no se puede entender que el Constituyente haya remitido simplemente al legislador ordinario, una facultad o potestad, para decidir la configuración o no configuración del derecho a ser votado, esto es, que se haya concretado a enunciar la mera posibilidad de que, en el futuro, el legislador ordinario pudiera crear esa importante prerrogativa política a favor de los ciudadanos que escogiera con absoluta libertad como beneficiarios, sino que, por el contrario, el Poder Constituyente consagró en el máximo ordenamiento, proveniente de la voluntad popular, es decir, el pueblo se dio a sí mismo, un derecho político fundamental, para no dejarlo a la discrecionalidad de los poderes constituidos, de modo que el objeto para el cual se hizo la remisión al legislador ordinario, quedó concretado a que precisara cuáles *cualidades o calidades* deben reunir los ciudadanos que aspiren a ocupar determinado cargo de elección popular, y desde luego, a que estableciera los límites y vínculos de ese derecho con los demás que fueron consagrados en tan alto cuerpo normativo, con el objeto de evitar conflagraciones entre derechos del mismo rango.

Esta situación permite establecer, en primer lugar, que al legislador ordinario le resulta, de ese mandato constitucional, una obligación de inexcusable cumplimiento, consistente en expedir las normas jurídicas necesarias para fijar esas *cualidades o calidades* a que se refiere la Constitución, pues se trata de una norma imperativa en cuanto a la necesidad de establecer tales calidades, así como establecer reglas suficientes para ejercer el derecho de ser votado, a fin de que los ciudadanos estén en condiciones de asumir algún cargo público de elección popular; sin que se aprecie, además, que la Constitución permita que la decisión de emitir esa normatividad reglamentaria dependa de la voluntad del legislador o de las circunstancias prevalecientes.

En esa virtud, 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, y en consecuencia, 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, y cuando sólo emite algunas, en una inconstitucionalidad parcial por omisión, con claro perjuicio, en ambos casos, de la ciudadanía que quede impedida de ejercer uno de los derechos humanos.

La labor legislativa de fijar las calidades o cualidades que han de reunir los candidatos, debe ser congruente o conforme con lo previsto en la Constitución, pues no sería admisible que a través de tales prescripciones, se hiciera nugatorio el derecho

a ser votado, o bien, se tornare discriminatorio, cuando se exigiera un cúmulo de calidades o cualidades que sólo un selecto número de ciudadanos pueda reunirlos, con lo cual, evidentemente, se apartaría del principio democrático, establecido en la propia Constitución, pues el acceso al poder sería sólo para una élite.

En tal virtud, esas calidades o cualidades deben ser las suficientes y razonables para constituir garantía de que los candidatos que obtengan los cargos o puestos de elección popular, podrán ejercerlos eficazmente.

El concepto “calidades” previsto en la Constitución, para hacerlo acorde a la naturaleza de derecho fundamental que corresponde a la prerrogativa de ser votado, y a las formalidades perseguidas con él dentro del marco histórico y normativo en que se encuentra, sólo se le puede atribuir el significado de circunstancias inherentes a la persona misma de los ciudadanos que pretendan ocupar un cargo de elección popular. Esto se desprende, en primer lugar, del propio contexto en que se encuentra aplicada esa expresión, en la norma constitucional, donde se dice que el ciudadano podrá ser votado cuando reúna las calidades que establezca la ley, lo que implica que esas calidades deben estar integradas al ciudadano mismo y no derivar de elementos o requisitos para cuya formación deba intervenir la posición, voluntad, decisión y otras circunstancias, de personas o entidades ajenas al ciudadano, porque entonces ya no quedaría en el ámbito de éste, mediante el ejercicio de sus demás libertades, la adquisición de esas

calidades, sino que se haría depender de la acción y voluntad de terceros.

La definición natural acerca del concepto **calidad**, que establece el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, editorial Espasa, Vigésima primera edición, página 365, es la de *“propiedad, o conjunto de propiedades inherentes a una cosa, que permiten apreciarla como igual, mejor o peor que las restantes de su especie”*. Este significado natural, aplicado a una persona, debe entenderse como la propiedad o conjunto de propiedades *inherentes* a ésta, que permiten compararla o apreciarla en relación con las demás.

En la anterior definición destaca la voz *inherente*, que de acuerdo con la misma publicación, página 1167, significa *“lo que por su naturaleza está de tal manera unido a otra cosa, que no se puede separar de ella”*. Esta expresión esclarece que, siempre que se usa el sustantivo calidad en una oración, es para hacer referencia a lo exclusivo, lo propio, natural o consustancial de la cosa o persona aludida, es decir, a lo que está unido a ésta, de modo tal, que no puede separarse, porque la distingue de todas las demás de su especie.

Además, para la palabra *calidad*, hay otra acepción en esa publicación, como modalidad de la antes mencionada, relativa al *“estado de una persona, su naturaleza, su edad, y demás circunstancias y condiciones que se requieren para un cargo o dignidad”*. Esta modalidad también está dirigida a establecer que, lo que define la calidad de una persona, son los aspectos propios y esenciales de ésta, tan es así, que el punto

de partida de la expresión, de los aspectos empleados para ejemplificar lo definido, son precisamente la naturaleza y la edad, con lo que se da a entender que la expresión “y las demás circunstancias” está referida a otras características de la misma clase o entidad y no a las de otra diferente, es decir, circunstancias propias del individuo. Por tanto, las demás condiciones que se deben fijar para ese mismo efecto, deben ser supuestos de la persona, de por sí, y no por imposición de otros, por estar referidos a la personalidad del individuo en cuanto a sus características internas, sin depender de cuestiones ajenas a éste.

Este es el sentido en que se ha entendido el término **calidades**, y así se han traducido en **requisitos de elegibilidad**, previstos en las leyes electorales, los cuales se refieren a circunstancias que se exigen de una persona como tal, para ocupar algún cargo de elección popular, como es su edad, tiempo de residencia, origen, la vigencia de sus derechos político-electorales, la independencia de criterios y de intereses, etcétera.

Si se le diera una extensión mayor a ese concepto constitucional, tal situación podría conducir a que el legislador ordinario exigiera, bajo el concepto de calidades, por ejemplo, posiciones materiales o económicas, sociales, de linaje, tenencia de títulos profesionales de altos grados de estudios universitarios, etcétera, lo cual evidentemente pugnaría con el espíritu democrático consagrado en la Constitución.

Inclusive, esto se ve fortalecido por la interpretación hecha en el seno de un órgano de la Organización de las Naciones Unidas, del artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado por la Asamblea General de dicha Organización, mediante la Resolución 2200 A (XXI) del dieciséis de diciembre de mil novecientos sesenta y seis, cuyo contenido se reprodujo anteriormente, y en donde se señala que las calidades o condiciones que se pudieran exigir a los ciudadanos, para el ejercicio del derecho a ser votado, son del tipo señalado, esto es, de los inherentes a su persona, como su edad o capacidad mental, de modo que se asegure la igualdad de oportunidades a todos los ciudadanos para que tengan acceso a los cargos de elección popular, y en caso de que se considere a ciertos cargos electivos con determinados puestos como los de la judicatura, los militares de alta graduación, y determinados funcionarios públicos, para evitar todo conflicto de intereses, deba hacerse de modo razonable y no tener carácter discriminatorio, que indebidamente limite ese derecho.

Al efecto, no pasa por alto la jerarquía que existe entre la Constitución Mexicana y los Tratados Internacionales, en cuanto a que éstos deben estar conformes con aquélla, según lo ordena el artículo 133 de la Carta Magna; pero es indudable que cuando una norma constitucional admite, por una parte, una interpretación que entra en plena conformidad y armonía con un tratado internacional, aprobado por las autoridades nacionales competentes, de acuerdo con lo establecido en los artículos 76, fracción I, y 89, fracción X, de la propia Constitución, y, por otra, una interpretación que los ponga en oposición, lógicamente resulta de mayor admisibilidad la

primera. Esto, especialmente, porque las autoridades encargadas de suscribir y aprobar los tratados, es decir, el Presidente de la República y el Senado, respectivamente, tienen la obligación de verificar previamente, si el tratado que se suscribe y aprueba está conforme con la Ley Fundamental del país, para que de esa manera, prevalezca el principio de supremacía constitucional, previsto en el artículo 133 de la Constitución, donde se afirma la subordinación de los tratados internacionales a la misma Carta Magna, al exigirles, para ser ley suprema en toda la unión, estar conformes con aquella, pues tales funcionarios protestaron, al asumir su cargo, cumplir y hacer cumplir la Constitución, de acuerdo con el artículo 128 de ese alto ordenamiento.

No obstante lo que debe considerarse por calidades, quienes suscriben este voto concurrente, consideran que es indispensable e imperativo que el legislador establezca también un conjunto de normas relativas al derecho a ser votado, con el objeto de lograr el funcionamiento del sistema electoral, de acuerdo a las bases democráticas de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, que prevén los artículos 41 y 116 Constitucionales, y así, se pueda hacer efectivo en la realidad el derecho de los ciudadanos, como candidatos, dentro de las contiendas comiciales, e impedir que tal derecho entre en conflicto o confrontación con los derechos de terceros, que pudieran verse afectados con aquel. Tal necesidad es un imperativo impostergable, como se verá a continuación.

La aplicación directa del artículo 35, fracción II, de la Constitución, conduciría a que, cualquier ciudadano, que reuniera los requisitos de elegibilidad previstos en la ley, y manifestara su voluntad de presentarse como candidato al cargo de elección popular que fuera objeto de un proceso electoral, debería ser inscrito o registrado por las autoridades respectivas, e incluido en la documentación correspondiente, para que el resto de la ciudadanía quedara en condiciones de poder emitir su voto por el sujeto postulado, sin que se considerara necesaria la satisfacción de ningún otro requisito, ni establecer los derechos y obligaciones de los candidatos contendientes de ese modo, ni sus prerrogativas.

En cambio, la solución de que el legislador emita la normatividad jurídica, en que se precisen y desarrollen las condiciones de ejercicio del citado derecho, tendría que derivar de la necesidad imprescindible de ubicar este derecho político dentro del sistema electoral, fundado también en bases constitucionales, a fin de que su ejercicio pudiera llevarse a cabo de manera adecuada, y ser objeto de las garantías necesarias para su protección, en condiciones de equidad con los demás participantes en el proceso, y con el propósito también de evitar que se desviara del cauce que le impone el sistema y los derechos de los demás, con afectación indebida de éstos.

Se considera que en el caso se actualiza el segundo supuesto planteado, porque la aplicación directa del precepto constitucional en comento, traería como consecuencia que el citado derecho político no se pudiera ejercer y desarrollar

adecuadamente por los ciudadanos que desearan postularse como candidatos independientes a algún cargo público, convirtiendo así a la prerrogativa en algo ilusorio o carente de sustantividad, y a la vez traería como consecuencia el menoscabo de derechos constitucionales de los partidos políticos, de los demás candidatos y del resto del electorado, por las razones que se expondrán con posterioridad; pero además, podría dar lugar a la desestabilización y privar de eficacia al sistema electoral, que está fundado en principios constitucionales.

Ciertamente, la Constitución General de la República acoge el principio general del derecho relativo a que la extensión de los derechos de una persona termina donde comienza el derecho de otras personas, como se puede advertir, de manera expresa, en los artículos 5° y 6° de dicha ley fundamental, al disponer en el primero, que el ejercicio de la libertad de trabajo sólo podrá vedarse, por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero; y en el segundo, que la manifestación de las ideas sólo puede ser objeto de inquisición judicial o administrativa, entre otros supuestos, cuando se ataquen los derechos de tercero. Además, el principio se encuentra apoyado en las más elementales reglas de la lógica, y en la necesidad del orden en las cosas, porque si un derecho confluyera en los ámbitos, en que dos o más personas entraran en oposición, y las dos gozaran de tutela jurídica, en sus posiciones, esto equivaldría, propiamente, a que ninguna tuviera la prerrogativa.

Empero, la aplicación del citado principio, sólo procede respecto de derechos claramente establecidos y que provengan de un mismo orden normativo o de dos o más que tengan la misma jerarquía, y por lo tanto, que no guarden relación de subordinación unos con otros, porque en este último caso, la solución consistiría en la prevalencia del derecho consignado en la normatividad de mayor rango y en el desconocimiento del que se amparara en la de menor jerarquía.

Esto es, para el establecimiento de la relación indicada resulta necesario, verbigracia, que los dos derechos de que se trate se encuentren consignados o reconocidos en la Constitución General de la República, y no uno en ésta y otro en una ley secundaria.

Con el objeto de demostrar que es imprescindible contar con legislación reglamentaria para hacer posible la participación de los candidatos independientes, se considera conveniente precisar la forma en que se ha regulado y ejercido el derecho a ser votado en nuestro país, a partir de que los procesos electorales se hicieron más complejos y requirieron de una regulación más exhaustiva y detallada, con motivo del acogimiento, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se expidió en 1917, del sufragio universal y directo de la ciudadanía, como único medio legítimo para la celebración de las elecciones democráticas, representativas y auténticas, así como el comportamiento de alguna legislación extranjera al respecto.

Desde el momento en que se estableció en las leyes electorales el voto universal y directo, los procesos electorales sufrieron una transformación radical ante la participación masiva de grandes cantidades de ciudadanos el día de los comicios.

Esta masificación en el sufragio impuso la necesidad, de crear o instrumentar los mecanismos electorales idóneos, que permitieran la organización adecuada de las elecciones, para lograr el respeto pleno a los derechos de votar y ser votado, en condiciones de libertad, certeza y seguridad.

En ese sentido, el proceso electoral sufrió cambios substanciales, con el establecimiento de la regulación correspondiente al registro y postulación de candidatos, así como en la etapa de preparación, en la cual los candidatos se dan a conocer ante el electorado y, a su vez, los electores tienen la oportunidad de conocer las propuestas que se les presentan, y estar en condiciones de inclinarse por alguna de ellas el día de los comicios.

En efecto, uno de los aspectos que se impusieron, consistió en regular la postulación de candidatos, porque de aceptar como tal a cualquier ciudadano que reuniera las calidades precisadas en las leyes, y manifestara su voluntad de ser votado para un cargo de elección popular, evidentemente, se podría propiciar la multiplicación de aspirantes a los cargos públicos, a tal grado, de poder dar lugar a que el proceso electoral no resultara operativo, por la complicación que se generara en sus diversas etapas, si se atiende a lo siguiente:

1. Las campañas electorales, ante la intervención de gran número de ciudadanos como candidatos, en lugar de cumplir su función proselitista y de orientación, podrían llevar a la total confusión por saturación, con lo que no adquirirían, en realidad, un conocimiento verdadero de los candidatos y sus ofertas políticas, y con esto se verían impedidos para decidir con libertad y conocimiento la inclinación de voto.

2. La preparación de la documentación electoral se complicaría, en la medida en que se tendría que incluir en ésta a todos los ciudadanos que quisieran participar como candidatos, que podrían alcanzar números exagerados, de cientos o de miles.

3. El ejercicio del derecho de los contendientes, de vigilar los comicios, sería también difícil, porque todos los candidatos o aspirantes querrían tener a sus propios representantes en las mesas de votación, para esta actividad, lo que entorpecería la emisión del voto y la función electoral, sobre todo si se tiene en cuenta que lo ordinario es que se les conceda derecho a voz y a formular reclamaciones ante los funcionarios de casilla.

4. Esto mismo ocurriría, durante el cómputo de los votos.

La proliferación de candidatos, por la falta de reglamentación del derecho a ser votado, también tendría como consecuencia el fraccionamiento excesivo de la votación, con el riesgo de que resultara ganador un candidato, con una mayoría relativa insignificante, con la consecuente falta de legitimidad

ante la generalidad de los electores, que podría permear para la ingobernabilidad, y dar lugar a conflictos pos-electorales.

Las consecuencias del escenario expuesto consistirían en que, en aras de la mayor apertura hacia el derecho de ser votado, se afectarían derechos de terceros, concretamente, el derecho de los ciudadanos a votar en condiciones adecuadas, con libertad, certeza y seguridad, y el propio derecho a ser votado de los demás candidatos, y a la vez el desquiciamiento del sistema electoral.

Seguramente por esa razón, para evitar que se enfrentara el ejercicio de los derechos fundamentales mencionados, con perjuicio para ambos, y en aras de la eficacia del sistema, el legislador estableció ciertos requisitos, para dar seriedad, seguridad y certeza a las elecciones, y a fin de que los electores pudieran hacer uso, plenamente, de su derecho a votar y ser votado, evitando conflictos durante todo el proceso, con el objeto de hacer más ágil la jornada electoral, dar garantía de su validez, permitir una adecuada vigilancia, facilitar el cómputo de votos, lograr la legitimidad de los elegidos, permitir la gobernabilidad, etcétera.

Así pues, luego de reconocer a nivel constitucional el sufragio universal y directo, en la ley secundaria, el legislador estableció, además de las cualidades para ejercer los cargos de elección popular, determinados requisitos para tener derecho al registro de candidatos.

En la *Ley para las Elecciones de Poderes Federales*, de dos de julio de mil novecientos dieciocho, promulgada por Venustiano Carranza, tales requerimientos se prevén en los artículos 106 y 107. El primero, respecto de los candidatos propuestos por partidos políticos, y el segundo, en relación con los candidatos independientes, en los siguientes términos:

“106. Los partidos políticos tendrán en las operaciones electorales la intervención que les señale esta ley, siempre que reúnan los siguientes requisitos:

I. Que hayan sido fundados por una Asamblea constitutiva de cien ciudadanos, por lo menos;

II. Que la Asamblea haya elegido una Junta que dirija los trabajos del partido y que tenga la representación política de éste;

III. Que la misma Asamblea haya aprobado un programa político y de gobierno;

IV. Que la autenticidad de la Asamblea constitutiva conste por acta formal;

V. Que no lleve denominación o nombre religioso ni se forme exclusivamente a favor de individuos de determinada raza o creencia;

VI. Que la Junta Directiva nombrada, publique por lo menos ocho números de un periódico de propaganda durante los dos meses anteriores a las elecciones;

VII. Que registre sus candidaturas durante los plazos fijados por la ley, sin perjuicio de modificarlas si lo considera conveniente, dentro de los mismos plazos. El registro se hará en la cabecera del Distrito Electoral, si se trata de Diputados o en la capital del Estado, si de Senadores o Presidente de la República.

VIII. Que la misma Junta Directiva o las sucursales que de ella dependen, nombren sus representantes en las diversas Municipalidades, dentro de los plazos fijados por la ley, sin perjuicio de modificarlos oportunamente.

107. Los candidatos no dependientes de partidos políticos tendrán los mismos derechos conferidos a los candidatos de éstos, siempre que estén apoyados por

cincuenta ciudadanos del Distrito, que hayan firmado su adhesión voluntaria en acta formal; que tengan un programa político al que deben dar publicidad y se sujeten a los requisitos prevenidos en las fracciones VII y VIII del artículo anterior.

Para que un candidato independiente a Senador o Presidente de la República sea registrado, bastará que llene las condiciones anteriores; pero sólo se exigirá que esté apoyado por cincuenta ciudadanos de cualquier Distrito Electoral del Estado.”

Como se puede observar, estos requisitos reflejan que el derecho a ser votado, podía ser ejercido a través de los partidos políticos, y para constituir un instituto político de esta naturaleza, se requería, de cierta representación, organización y formalidades, que estaban orientados precisamente, a que pudiera ser eficaz el proceso electoral, porque de esta manera, se hacía posible la información de las personas aspirantes a los cargos de elección popular y sus propuestas políticas, necesaria para que los electores estuvieran en aptitud de conocer y decidir a quien favorecer con su voto.

Lo anterior, pues se les exigía la afiliación de cien ciudadanos por lo menos, haberse constituido en una asamblea que constara en acta formal, tener un órgano de representación política y de dirección de sus trabajos (junta); contar con un programa político y de gobierno aprobado por esa junta; y además se les impuso la obligación de hacer propaganda electoral escrita, durante los dos meses anteriores a las elecciones, mediante la publicación de, al menos, ocho números de un periódico de propaganda; además de que debían participar de manera activa en las elecciones, a través de representantes en cada municipalidad.

En cuanto a los candidatos independientes, también se les sujetó al cumplimiento de requisitos semejantes a los exigidos a los mencionados institutos políticos, *mutatis mutandis*, en cuanto cumplían la misma función de demostrar un mínimo de representatividad (la mitad que los partidos políticos) y de seriedad de la candidatura, pues se les exigió tener el apoyo de cincuenta ciudadanos del distrito electoral correspondiente, el cual debía hacerse constar en acta formal; asimismo, se les exigía una determinada oferta política para los electores dentro de la contienda electoral, ya que debían formular un programa político y darle difusión.

Evidentemente, los requisitos mencionados sólo se pueden considerar correspondientes a las condiciones reales de la época en que se establecieron, como la densidad de población existente, donde seguramente cincuenta ciudadanos de un distrito sí revelaba cierta representatividad de un candidato.

De esa manera, estaban dadas las condiciones para la competencia electoral entre candidatos, ya fueran independientes o de partidos políticos, que entonces se consideraron suficientes para justificar cierto equilibrio y moderación, según las circunstancias.

Una solución semejante, se encuentra en los países que mantienen una regulación específica de las candidaturas independientes, o la posibilidad de que los ciudadanos accedan a los cargos de elección popular por conductos distintos a los partidos políticos.

Así, en los artículos 3, 4, 10, 11, 13 y 157 de la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios de la República de Chile, se precisa que para que opere una candidatura independiente a Diputados, Senadores y Presidente de la República, se requerirá del patrocinio de un número de ciudadanos igual o superior al 0.5% de los que hubieren sufragado en el Distrito Electoral o en la circunscripción senatorial en los dos primeros cargos; y este mismo porcentaje sobre los que hubieren sufragado en la elección de Diputados anterior, cuando se trate de la Presidencia de la República.

Además, estas candidaturas independientes deben cumplir con ciertas formalidades, como son, que el candidato no haya pertenecido a un partido político durante los dos meses anteriores a su registro, su postulación debe presentarse por escrito, por lo menos por cinco de los ciudadanos que lo patrocinen, esa candidatura independiente debe suscribirse ante notario, con la comparecencia de todos los ciudadanos que patrocinen la candidatura, quienes deben declarar, bajo juramento o promesa, no estar afiliados a un partido político, y que se encuentren inscritos en los registros electorales del distrito.

La violación a estas formalidades se encuentra sancionada con multa o reclusión, pues éstas se les imponen a quien patrocine a un candidato independiente sin estar inscrito en la circunscripción senatorial o distrito respectivo, o prestar falso testimonio, y al notario que autorizare la firma o impresión

de la huella digital de un elector, sin que hubiese comparecido personalmente al acto de suscripción del patrocinio.

Conforme a la Ley Electoral de la República de Nicaragua número 211, abrogada por la actual Ley de 19 de enero de 2000, publicada en el Diario Oficial de esa República, de 24 del mismo mes, concretamente en los artículos 1, 80, 82, los ciudadanos nicaragüenses tenían derecho de presentar candidatos por suscripción popular, es decir, independientes de los partidos políticos, para participar en las elecciones a nivel municipal, y para eso se les exigía:

a) La presentación, ante la autoridad electoral, de una solicitud escrita firmada por un mínimo del 5% de ciudadanos incluidos en el padrón electoral, correspondiente a la circunscripción electoral respectiva, con sus nombres y datos generales; de lo cual debía dar fe un notario público.

b) Denominación, siglas, emblemas o colores con los que deseaban ser identificados.

c) El nombre de su representante legal y de su suplente, la identificación de la elección o elecciones en que participarían.

d) Las listas de candidatos con el domicilio, lugar y fecha de nacimiento, y tiempo de residir en el municipio.

e) El nombre del cargo para el que se les nominaba.

En los artículos 3, 208, 209 y 210 de la Ley Electoral de Panamá, se establece que los ciudadanos gozan del derecho a postularse libremente, como candidatos a consejales y a representantes de corregimientos.

Cuando se trate de un candidato independiente a consejal, éste debe estar apoyado por un número de adherentes, que dependerá de los electores inscritos en el distrito. Cuando en el distrito existan hasta mil electores los adherentes deben representar el 5%, cuando sea de mil uno a tres mil, el 4%, y más de tres mil, el 3%.

En el caso de candidatos a representantes de corregimiento, la obligación de estar apoyados por determinada cantidad de adherentes es la misma, pero varía de acuerdo con el número de electores en el corregimiento, si en éste existen hasta cien, el porcentaje debe ser del 5%, de ciento uno a quinientos, del 4%, y de más de quinientos electores, el 3%.

Toda candidatura se debe inscribir ante los registradores distritales, para que se autorice, una vez que sea analizada la idoneidad de la candidatura, determinación que podrá ser impugnada por cualquier ciudadano, partido o candidato.

Por su parte, en la Ley Electoral de Honduras se requiere, para postular candidaturas independientes:

- a) Formular y presentar un programa de acción política.

b) Presentar descripción, dibujo y color del símbolo o emblema de la candidatura.

c) Contar con estatutos y declaración de principios, en los que se señalen sus objetivos, por medios democráticos y representativos, evitar la violencia y acatar la voluntad libremente expresada de las mayorías; asimismo, que no se subordinarán según directrices de entidades nacionales o extranjeras, públicas o privadas.

d) Presentar ante el Tribunal de Elecciones nóminas de ciudadanos, que representen, por lo menos, el 2% de los electores inscritos en el departamento, cuando se trate de candidaturas para Diputados, o de los electores inscritos en toda la República, cuando se trate de una candidatura a Presidente de la República.

En el artículo 87 de la Ley Orgánica de Elecciones de Perú, se precisa que los partidos políticos y alianzas independientes, podrán presentar fórmula de candidatos a presidente y vicepresidente, y a congresistas. El artículo 88 precisa que las agrupaciones independientes deberán ser inscritas ante el Jurado Nacional de Elecciones, siempre que reúnan los siguientes requisitos:

a) Presentar su solicitud, con la denominación de la agrupación independiente, domicilio y el nombre del personero ante esa autoridad electoral.

b) Una relación de adherentes, no menor al 4% de los ciudadanos hábiles para votar a nivel nacional, según el número de electores inscritos en el padrón empleado en las últimas elecciones, con la firma y el número de documento nacional de identificación de cada uno de ellos.

c) La inscripción debe realizarse hasta noventa días antes del día de las elecciones.

d) Deberá presentar, por duplicado, disquetes con la relación de los adherentes y sus respectivos números de documentación nacional de identificación, de acuerdo con los requerimientos del Jurado Nacional de Elecciones.

En los artículos 90, 91, 92 y 93 de esa misma ley, se establece un control de los adherentes y sus firmas, en la medida que éstos no pueden adherirse en el mismo periodo electoral a un partido político o agrupación independiente, el Jurado Nacional de Elecciones puede comprobar la autenticidad de la firma y de los adherentes.

En caso de cualquier deficiencia en la solicitud, el número y firma de adherentes, la solicitud de inscripción se considera retirada de conformidad con el artículo 95.

En España, tratándose de las elecciones municipales, las candidaturas presentadas por agrupaciones de electores necesitan un número de firmas de los inscritos en el censo electoral del municipio, autenticadas notarialmente, este número depende del de los habitantes de cada municipio.

Cuando sea de menos de cinco mil, deberá ser no menor del 1%, en los comprendidos entre cinco mil uno y diez mil, se necesitan al menos cien firmas, y así sucesivamente, hasta el caso en que se supere el millón de habitantes, donde se requerirán, al menos, ocho mil firmas.

Por otra parte, incluso en el país, la participación de candidatos independientes se encuentra reconocida en la legislación electoral del Estado de Tlaxcala, a nivel municipal, de acuerdo con los artículos 87 de la Constitución del Estado, y 208 del respectivo Código Electoral.

Conforme a esos preceptos, para la elección de Presidentes Municipales Auxiliares prevista para determinadas poblaciones, pueden postularse candidaturas de los ciudadanos (además de los partidos políticos), caso en el que se requiere, a fin de obtener el registro, que la propuesta sea hecha, cuando menos, por cincuenta ciudadanos empadronados de la población correspondiente, quienes suscribirán la propuesta y anotarán el número de su credencial para votar.

Como se advierte, tanto de la regulación establecida luego de reconocerse el sufragio universal, en la ley electoral mexicana de mil novecientos dieciocho, como en la prevista en los diversos países a que se ha hecho mención, así como la del Estado de Tlaxcala, sobre el ejercicio del derecho a ser votado, la forma en que ha actuado el legislador en todos los casos es semejante, puesto que los requisitos que ha impuesto a quienes desean postularse como candidatos para cargos de elección popular, aunque presenten algunas diferencias circunstanciales

de acuerdo a la época y al lugar de que se trata, guardan identidad en cuanto a la función y objetivos que con ellos se pretende cumplir, relativos a dar representatividad, seriedad, utilidad y eficacia a las candidaturas y, con esto, hacer operativo el proceso electoral, donde la participación de tales candidatos no transgreda o invada el derecho a ser votado de los demás candidatos y el derecho de los electores, al ejercicio del sufragio en forma libre.

En efecto, los requerimientos precisados en la ley electoral mexicana de mil novecientos dieciocho, las disposiciones de los países indicados y la actual del Estado de Tlaxcala, ponen en evidencia la necesidad de que las candidaturas independientes, se encuentren sujetas a algunos requisitos, de los que se desprenda que los candidatos deben tener cierta representatividad o impacto en el electorado, bases de organización, que puedan hacer posible el cumplimiento de la campaña electoral y la obtención del voto de manera libre y razonada.

Esta situación se hace más palpable, a medida que crece la población de un país y se multiplica, en consecuencia, el padrón electoral, pues la oferta política se hace más competitiva y se dirige a un mayor número de electores.

Ahora bien, en la actualidad, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 41, los partidos políticos fueron elevados a la calidad de entidades de interés público, con funciones específicas de gran importancia para el proceso democrático, y se les dotó de un conjunto de derechos

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

La calidad de entes de interés público, con que se les dotó a los partidos políticos, implicó sustraerlos de la generalidad de las organizaciones privadas, y colocarlos en un lugar primordial, pues éstos no forman parte de la administración, pero realizan una función pública de intermediación entre el Estado y la sociedad.

Las tres finalidades, que constitucionalmente están consideradas de interés público, son:

1. Promover la participación en la vida democrática.
2. Contribuir a la integración de la representación nacional.
3. Hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Para cumplir con estos cometidos, se les dotó de financiamiento público, y asimismo, se sujetó su régimen económico interno a reglas concretas, por el interés que tiene la sociedad en la transparencia de la obtención y uso de los recursos de los partidos políticos.

Estas reglas son:

a) El financiamiento público debe prevalecer sobre el de origen privado.

b) Las erogaciones en campañas electorales están sujetas a un límite.

c) Se establecen montos máximos de las aportaciones pecuniarias de los simpatizantes.

d) La autoridad electoral fiscaliza las finanzas de los partidos, respecto de su origen y aplicación.

Asimismo, se les confirió el derecho al uso, en forma permanente y equitativa, de los medios de comunicación social, para hacer posible una participación equilibrada en la contienda, y lograr comunicación continua con la ciudadanía, acerca de su programa de acción, principios, ideología política, plan de gobierno, y promover la vida democrática del país, así como para formar conciencia en los problemas sociales y su posible solución.

En el propio dispositivo constitucional mencionado, el Constituyente Permanente previó la necesidad de que los partidos políticos siempre tuvieran participación en la vida democrática del país, aún en el periodo existente entre dos procesos electorales, pues se les exige que además de participar en la integración de los órganos del poder público,

deben realizar constantemente actividades políticas, relativas a la educación, capacitación e investigación socioeconómica y política, así como tareas editoriales, por lo que se entiende, que su función no se limita a los procesos electorales, sino que son actores preponderantes en la vida democrática del país.

De esa manera, se advierte que a los partidos políticos se les fortaleció, pero al mismo tiempo se les impusieron mayores cargas.

Para su constitución y registro, deben cumplir con los siguientes requerimientos:

a) Formular una declaración de principios, y en congruencia con ellos, un programa de acción y estatutos que rijan sus actividades.

b) Contar con cierta militancia distribuida en un determinado territorio.

c) Celebrar asambleas distritales o municipales, ante quien haga las veces de fedatario público, el que tiene la obligación de certificar que se cumpla con los requisitos establecidos en la ley, y la asistencia de los afiliados, mediante su respectiva identificación.

d) Celebrar una asamblea nacional o estatal constitutiva, dependiendo del partido político de que se trate, y

e) Presentar las solicitudes de su registro ante la autoridad electoral respectiva, acompañando los documentos necesarios para justificar que cumplen todas las condiciones requeridas en la ley.

Además, en el cumplimiento de las funciones de orden público que les fueron conferidas, los partidos políticos deben sujetarse, entre otras, a las siguientes prescripciones:

1. Conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del estado democrático, con respeto a la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos.

2. Abstenerse de recurrir a la violencia y a cualquier acto que tenga por objeto alterar el orden público.

3. Mantener el número de afiliados que fueron necesarios para obtener su registro.

4. Cumplir sus normas de afiliación y observar los procedimientos que señalan sus estatutos para la postulación de candidatos.

5. Mantener en funcionamiento efectivo a sus órganos estatutarios.

6. Contar con domicilio social para sus órganos directivos.

7. Editar, por lo menos, una publicación mensual de divulgación, y otra de carácter teórico, trimestral.

8. Sostener, por lo menos, un centro de formación política.

9. Publicar y difundir, en los tiempos oficiales que les corresponden, de frecuencias de radio y televisión, la plataforma electoral del partido y sus candidatos que se sostendrán en la elección de que se trate.

De igual manera, los partidos políticos están sujetos a un régimen de fiscalización, sobre el origen y aplicación de sus recursos, por parte de la autoridad electoral. Al efecto, deben presentar informes anuales y de campaña, en los que se precise el origen y monto de sus ingresos, así como su empleo y aplicación, en las actividades permanentes, de educación, capacitación política e investigación socio-económica y de campaña.

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

En estas nuevas condiciones, si los ciudadanos pretendieran hacer uso de su derecho a ser votado, con la sola manifestación de voluntad de aspirar a un cargo público, sin la exigencia de otros requisitos de operatividad que sirvieran de

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

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

En razón de lo expuesto, es posible concluir que en los actuales procesos electorales que se fundan en el ejercicio del voto universal y directo, resultarían perjudiciales las candidaturas independientes que no estuvieran sujetas a regulación alguna, y eso lo demuestra la circunstancia de que en las diversas legislaciones a que se ha hecho mención, se les

exija el cumplimiento de ciertos requisitos tendientes a garantizar que su actuación en el proceso sea eficaz y operativa, sin limitar el derecho a ser votado de los demás candidatos y el de sufragio libre de los electores. Por lo tanto, en un sistema electoral donde se ha fortalecido a los partidos políticos, reconociéndoles una función importante en la vida democrática, para lo cual se les dota de prerrogativas pero también de importantes obligaciones, es indudable que la participación de un candidato independiente no podría tener efectiva realización, sino mediante la regulación legal detallada que les dé un lugar adecuado dentro del proceso electoral, determine con claridad sus derechos y prerrogativas y les precise obligaciones correlativas, dentro de un marco de respeto a los derechos de la ciudadanía, los propios derechos de los candidatos independientes y a las situaciones constitucionales en que están colocados los partidos políticos, para asegurar las condiciones necesarias de una contienda equitativa y apegada a los principios constitucionales y legales de los comicios. En razón de eso, resulta indiscutible que el legislador se encuentra obligado, constitucionalmente, a emitir esa regulación, y que al no haberlo llevado a cabo, ha incurrido en inconstitucionalidad por omisión, con perjuicio de los ciudadanos que aspiren a contender en las elecciones populares de manera independiente, fuera del campo de los partidos políticos.

En la legislación michoacana, se advierte esa omisión porque no contiene disposiciones para regular los distintos aspectos mencionados, a fin de dar lugar al acceso de los candidatos independientes, en las condiciones apuntadas, ya

que todas sus disposiciones están dadas de manera que sólo consideran o toman en cuenta la participación de los partidos políticos.

En esa virtud, es incuestionable que existe un vacío o laguna legislativa en el Código Electoral del Estado de Michoacán, en torno al ejercicio del derecho a ser votado en forma independiente de los partidos políticos y coaliciones, porque en la ley no hay los elementos indispensables para que se pueda ejercer adecuadamente ese derecho, considerando la forma en que se encuentra regulada la organización de las elecciones y el actual sistema de partidos.

Para esto, resultaría necesario que en el sistema electoral del Estado de Michoacán, se regulara la participación de candidatos independientes, cuando menos, en los siguientes aspectos que se exponen por vía de ejemplo:

1. Los requisitos que debe reunir un ciudadano para obtener de la autoridad electoral, el registro como candidato independiente, (además de los requisitos de elegibilidad), en los que debe tenerse en cuenta:

- a) Determinada representatividad o apoyo de la ciudadanía, la cual ha de ser considerable, no sólo para evitar la proliferación de candidaturas, sino también para estimar que existen condiciones reales de competencia respecto de los candidatos de partidos políticos;

b) Una organización, aunque fuera eventual, para el único fin de contender y ejecutar adecuadamente el cargo para el cual se postula, de llegar a obtenerlo;

c) Contar con un programa o plataforma política.

d) Alguna declaración de principios; la obligación de no someterse a acuerdo alguno por el que se subordine a alguna organización internacional o lo haga depender de entidades políticas extranjeras; el deber de no solicitar y rechazar todo apoyo de entidades u organizaciones extranjeras, así como de asociaciones religiosas o iglesias; y el deber de llevar a cabo sus actividades sin violencia, por medios pacíficos y por la vía democrática.

e) La comprobación de no depender o estar subordinado a alguna organización política extranjera, o religiosa.

2. Los derechos y obligaciones que le correspondan a un candidato independiente dentro del proceso electoral, en los que se podrían contar:

a) Si deben usar o no un distintivo (emblema o colores).

b) Prerrogativas: uso de medios de comunicación y financiamiento público.

c) Mantener adecuadamente su organización y sus recursos materiales.

d) Establecer y mantener domicilio para la candidatura y comunicarlo a las autoridades electorales.

e) Cumplir los acuerdos de tales autoridades.

f) Dar difusión a su plataforma electoral en determinada forma y periodicidad.

g) Respetar su declaración de principios, así como los que rigen el proceso electoral.

h) Permitir auditorías sobre el origen y manejo de sus finanzas, a cargo de la autoridad electoral, etcétera.

3. La forma y medida en que tendría acceso a los medios de comunicación para promover su candidatura, sin afectar los derechos que al respecto tienen los partidos políticos, es decir, tratando de guardar equidad, considerando la naturaleza y funciones de los partidos políticos y, a su vez, la condición o posición que ha de guardar el candidato independiente en relación con ellos.

4. Su financiamiento; tomando en consideración si puede ser público o privado, en qué monto, cómo debe aplicarlo; si se le va a establecer un tope de gastos y en qué medida. Todo esto, tratando de guardar equidad con el derecho que al efecto tienen los partidos políticos.

5. Finalmente, cuáles reglas se van a adoptar para la fiscalización sobre el origen y aplicación de sus recursos, por la autoridad electoral.

Tales regulaciones estarían orientadas a hacer posible la contienda electoral, con la participación, también, de los candidatos independientes, en condiciones de equidad y respeto a los demás principios rectores de todo proceso electoral.

Sin embargo, como en la legislación electoral michoacana no están previstas estas reglas mínimas, no se tienen los elementos o instrumentos esenciales para el ejercicio del derecho a ser votado, en forma independiente; es decir, para las candidaturas independientes no existe la instrumentación necesaria para su participación en el proceso electoral.

Así, aunque el derecho a ser votado, en forma independiente esté admitido, para cierto tipo de elecciones, desde el punto de vista constitucional, no existen, en la legislación secundaria, y precisamente, en la legislación local del Estado de Michoacán, las normas necesarias para su ejercicio, de manera adecuada y eficiente, en el proceso electoral y dentro del sistema de partidos, actualmente establecido.

De esa manera, ante la existencia de un derecho político reconocido en la Carta Magna, pero que no está desarrollado en una normativa ordinaria, de modo que pueda hacerse efectivo y exigir su respeto ante cualquier autoridad, procede

determinar si existe alguna posibilidad para que el órgano de control de la constitucionalidad, exclusivamente dentro de los límites de su función jurisdiccional, sustituya las reglas faltantes en el caso concreto, y acoja la pretensión del actor.

En efecto, en la actualidad las omisiones o vacíos legislativos, es decir, la ausencia de normas generales y abstractas necesarias para hacer efectivo un derecho consagrado en la Constitución, se ha venido convirtiendo en objeto de control de la constitucionalidad, por parte de los tribunales correspondientes, ya que de otra manera, la eficacia, la vigencia y la efectividad de tal derecho, quedarían subordinados a la voluntad de los poderes constituidos, y de ese modo, serían éstos los que determinarían cuándo emitir las disposiciones pertinentes que dieran vigencia y efectividad a los derechos consagrados en la Carta Magna.

De esta suerte, la ausencia de normas que regulen y permitan hacer efectivo un derecho reconocido en la Constitución, en principio, constituye obstáculo casi insuperable, para lograr el respeto de tal derecho, a través de la intervención del tribunal encargado del control de la constitucionalidad de las leyes. Sin embargo, dentro de los límites de la función jurisdiccional, en ciertos casos, puede dicho órgano realizar la integración de la norma ausente, o suplir y colmar la omisión legislativa, de modo que se haga posible el reconocimiento y el respeto del derecho fundamental de que se trate.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha procedido de ese modo, para poner de manifiesto que ciertas omisiones del legislador ordinario o los vacíos legislativos, no constituyen obstáculo para hacer efectivo un derecho fundamental consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando sea posible aplicar directamente el precepto constitucional respectivo.

Algunos criterios en que se sostuvo lo anterior, pueden verse plasmados en las tesis publicadas, la primera, en la página 57, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo VI, diciembre de 1997, y la segunda, en la página 11, tomo XI, febrero de 2000, de ese medio de difusión, que son del siguiente tenor:

“REMATE. LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR VIOLACIÓN A LA GARANTÍA DE AUDIENCIA EN EL PROCEDIMIENTO RELATIVO, DA LUGAR A SU REPOSICIÓN PARA QUE EL EJECUTADO SEA OÍDO Y VENCIDO. (ARTÍCULO 480 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES).- Si se otorga un amparo por considerar que una disposición legal, que establece reglas sobre el procedimiento de remate, vulnera la garantía de audiencia, la sentencia se cumple, respecto del caso concreto, subsanando la irregularidad en que se incurrió al aplicar el precepto considerado inconstitucional, lo que debe hacerse mediante la reposición del procedimiento a partir del acto de aplicación y la concesión de audiencia al ejecutado. Por consiguiente, **si el precepto declarado inconstitucional** establece que el avalúo del inmueble sujeto al procedimiento consistirá en el valor comercial que informe la oficina catastral respectiva, **sin prever un procedimiento en el que sea oído el ejecutado**, y en el que se le permita ofrecer la prueba pericial, **se deberá cumplir el fallo de amparo otorgándole esas oportunidades, en aplicación directa del artículo 14 de la Constitución Federal”**.

“ACCIÓN PENAL. LA GARANTÍA QUE TUTELA EL DERECHO DE IMPUGNAR LAS RESOLUCIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO SOBRE EL NO EJERCICIO O

DESISTIMIENTO DE AQUÉLLA, NO SE ENCUENTRA SUJETA A QUE SE ESTABLEZCA EN LA LEY LA VÍA JURISDICCIONAL DE IMPUGNACIÓN ORDINARIA, POR LO QUE MIENTRAS ÉSTA NO SE EXPIDA, EL JUICIO DE AMPARO ES PROCEDENTE EN FORMA INMEDIATA PARA RECLAMAR TALES RESOLUCIONES.- De la reforma al artículo 21, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que entró en vigor el 1o. Enero de 1995, y de los antecedentes legislativos que le dieron origen, se desprende el reconocimiento a favor del querellante, denunciante, víctima del delito o de los familiares de ésta, del derecho de impugnar las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio o desistimiento de la acción penal, correspondiente al 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 jurisdiccional ordinaria las determinaciones de mérito,** puesto que 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 por la vía de legalidad las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, no impide que tales determinaciones puedan ser 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 Constitución Política, entre otros de sus preceptos, en los artículos 14 y 16, bien puede y debe examinarse esa actuación en el juicio de garantías. Arribar a una postura que sobre el particular vede la procedencia del juicio de amparo, 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 dispuesto 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.”

Ahora bien, otras posibilidades para suplir la falta de la legislación necesaria para hacer efectivo un derecho constitucional, se podrían encontrar, respecto de algunos casos, mediante el análisis de cada uno, conforme a sus peculiaridades, en la aplicación de normas anteriores a la vigente, que pervivieran con motivo de la declaración de inconstitucionalidad de las posteriores, y su consecuente desaplicación, en tanto contemplaran la regulación conducente a la efectividad del derecho en cuestión, siendo adaptables y congruentes con la realidad imperante; asimismo, la de los principios generales del derecho, o bien, la analogía o la mayoría de razón.

Lo anterior no implicaría que el tribunal correspondiente realizara funciones legislativas, pues la integración de normas, por virtud de la omisión del legislador, a través de los medios de interpretación o integración admitidos jurídicamente, implica ejercer la función jurisdiccional dentro de los límites reconocidos a la potestad del tribunal de control de la constitucionalidad de la ley, en pro de restaurar un derecho fundamental, que ha sido violado o desconocido.

No obstante, se debe tener en cuenta que la función jurisdiccional tiene sus límites, y en la labor integradora de normas para hacer efectivos derechos fundamentales no desarrollados por disposiciones generales y abstractas, tales límites se encuentran en la medida que no se invada la esfera de funciones del poder legislativo; es decir, si agotadas todas las diversas técnicas interpretativas o integradoras jurídicamente aceptadas, no se logra colmar el vacío legislativo,

y por el contrario, se evidencia palmariamente que sólo el legislador está en aptitud de regular o desarrollar el derecho de que se trate, el tribunal jurisdiccional habrá agotado toda posibilidad integradora de la norma que su potestad le concede.

La precisión anterior es reveladora de que no toda omisión o vacío legislativo puede superarse por el órgano jurisdiccional correspondiente.

Ante el vacío legislativo que obstaculice la vigencia y eficacia de un derecho constitucionalmente reconocido, el tribunal respectivo debe desplegar sus esfuerzos, dentro de los límites de su jurisdicción, para tratar de integrar la norma, de manera que se logre respetar el derecho correspondiente; sin embargo, debe distinguirse entre omisiones o vacíos legislativos sustituibles o superables por el órgano jurisdiccional, a través de los medios interpretativos o integradores que a su potestad jurisdiccional corresponden, y los vacíos u omisiones legislativos insustituibles, que algunos autores han denominado omisiones absolutas, irremplazables o irrellenables.

Esta última clase de omisiones no puede ser colmada por el órgano de control constitucional, ni aun potenciando toda su eficacia jurisdiccional, en materia de interpretación o integración normativa; por el contrario, evidencian la necesidad de que sólo sea el poder legislativo, el que, en ejercicio de su función, emita las normas relevantes para dar vigencia y efectividad al derecho fundamental de que se trate.

Dentro de las omisiones legislativas irremplazables o insustituibles, están aquellas donde se evidencie, clara y contundentemente, que el Poder Constituyente dejó sujetas a la ponderación del legislador ordinario, para desarrollarlas y darles vigencia, o bien, cuando se está en presencia de aquellas normas constitucionales, que la doctrina ha denominado *programáticas*, cuya regulación dependa de factores materiales, temporales, políticos, económicos y sociales, en cuanto a su factibilidad y real eficacia.

En consecuencia, en ejercicio de su función integradora de vacíos legislativos, el juzgador debe respetar los límites de su potestad jurisdiccional, de manera que en el desarrollo de su cometido, no sustituya ni suplante al legislador en funciones que sólo éste tiene encomendadas.

Además, ante la ausencia de normas o vacíos legislativos que obstaculicen el ejercicio de un derecho reconocido en la Constitución, la labor integradora ejercida por el órgano jurisdiccional, con el objeto de lograr que ese derecho sea respetado, no debe alterar el sistema jurídico existente, en relación con el derecho fundamental de que se trate, sino que, la norma con que se hace la integración debe armonizar con el propio sistema y no venir a modificarlo; de otra manera, so pretexto de integrar una omisión legislativa para lograr la restauración y el respeto de un derecho fundamental, se permitiría que la norma integrada superara o socavara las normas existentes, trastocando incluso todo un sistema ya establecido, cuando lo que se busca con la integración, es armonizar la norma integrada con el sistema jurídico existente,

de manera que se logre la restauración y el respeto del derecho de que se trate, sin desconocer o pasar por encima de los derechos de otros, plenamente reconocidos en el propio sistema.

En el caso, el vacío legislativo evidenciado en la legislación electoral del Estado de Michoacán, en relación con las candidaturas electorales independientes, como ya se precisó, no puede ser colmado, sustituido o superado con cualquiera de los instrumentos interpretativos o integradores propios de su función jurisdiccional, sino que, se advierte la necesidad de que sea el Poder Legislativo el que, en ejercicio de su función, y a través de normas generales y abstractas, determine los requisitos, las condiciones y las demás características conducentes, para que el ejercicio del derecho constitucional ciudadano de ser votado, pueda ser ejercido y plenamente respetado, sin la necesaria concurrencia con él, de un partido político.

Incluso, considerar que por virtud de la inconstitucionalidad de la legislación electoral michoacana, que condiciona el ejercicio del derecho a ser votado a través de un partido político, debe ser libre el registro de candidatos en la respectiva elección, por no haber normas legales que regulen ese tópico, perturbaría todo el sistema electoral vigente, y serían transgredidos los derechos de terceros y de la sociedad en general, como también ya se puso de manifiesto en consideraciones precedentes.

En efecto, ya quedó demostrado que en el sistema electoral mexicano, los partidos políticos tienen una función preponderante, para el ejercicio del derecho a ser votado y, por ende, el acceso a los cargos públicos de elección popular, y que en la propia Carta Magna no son la única opción o vía respecto a ciertas elecciones, y además, la legislación del Estado de Michoacán no contempla lineamientos o directrices orientadas a las candidaturas independientes.

No es posible, que mediante la aplicación directa del artículo 35, fracción II, que consagra el derecho a ser votado, se conceda al actor su registro como candidato independiente a gobernador en el Estado de Michoacán.

Lo anterior se sostiene, cabe insistir, porque si bien es verdad que en la Constitución Federal se consagran derechos cuyo respeto puede obtenerse aplicando directamente la norma suprema que los contiene, sin necesidad de que haya una ley o disposición ordinaria que los desarrolle y les dé vigencia, como son, entre otros, el derecho de audiencia consagrado en el artículo 14; el derecho de petición, previsto en el artículo 8; la garantía de igualdad, entre otros, lo cierto es que existen diversos preceptos que, si bien consagran derechos, se hace necesaria su regulación y desarrollo en normas ordinarias para hacerlos efectivos.

Esto acontece, precisamente, como ya se dijo, con el derecho de sufragio pasivo, sin la necesaria concurrencia de un partido político, pues el respeto de tal derecho, en una contienda electoral, no se logra aplicando directamente el

precepto constitucional, en virtud de que se hace necesario instrumentar esa modalidad en disposiciones legales, con previsiones tales como las condiciones de registro del candidato independiente, los recursos económicos con que desarrollará su campaña, el acceso a medios de comunicación, la plataforma electoral, etcétera, circunstancias que hacen imposible jurídicamente acudir a la aplicación directa del precepto constitucional en comento, como medio para integrar o suplir la omisión legislativa de que se trata.

La aplicación de una normatividad anterior, que pudiera recobrar vigencia al desaplicar disposiciones posteriores por inconstitucionales, con base en el principio de que la ley nueva deroga a la que le precede, sólo en todo lo que no se le oponga, en el caso que hubiese regulado, total o parcialmente, el derecho que se pretende proteger, también se pudiera aceptar como un método autorizado para solucionar vacíos legislativos, pero tampoco esto permite integrar la normativa ausente, en el caso que se estudia.

En el Estado de Michoacán, dentro de las denominadas “Leyes Electorales para la Renovación de Poderes Locales o del Estado”, existía un reconocimiento a las candidaturas independientes. Sin embargo, si bien establecían los requisitos para participar en contiendas electorales, no contenían normas destinadas a instrumentar aspectos que ahora son esenciales, como las reglas relativas al financiamiento público, la fiscalización de sus recursos, la plataforma electoral, los programas y principios de gobierno, así como las normas que tiendan a garantizar la representatividad de dichos candidatos.

En la Ley para la Elección de Poderes Federales, del dos de julio de mil novecientos dieciocho, se establecían ciertos requisitos para hacer operativas las candidaturas independientes (artículo 107); no obstante, tales normas no responden evidentemente a la realidad social que ahora vive el país.

En estas condiciones, no es posible colmar el vacío legislativo con base en legislaciones anteriores, debido a su lejanía en el tiempo, lo cual hace que sean distintas las circunstancias reales y actuales de México, de manera que su aplicación generaría más problemas de los que se busca solucionar, porque es incuestionable que los lugares, la densidad de población de las ciudades y comunidades, así como la situación económica, social y cultural, han cambiado notablemente; además, dichas legislaciones no regulan algunos tópicos ahora necesarios en cualquier candidatura, como los mencionados en párrafos precedentes.

Es verdad que los principios generales del derecho, también se han consolidado como otro medio para llenar los vacíos o lagunas legales, lo cual se ha denominado como forma de autointegración de la norma por el juzgador.

Esos principios son normas abiertas, de carácter general, que expresan valores de justicia, cuya aplicación está permitida al juzgador, algunas veces en defecto de la ley, y otras para su interpretación e integración. Así, aceptado también como principio, que las leyes no pueden redactarse de tal modo que

contemplan todos los casos posibles, es ahí donde los principios generales cumplen con una de sus funciones, que es integradora del derecho.

En el caso, tampoco la aplicación de los principios admite servir de sustento para lograr el respeto al sufragio pasivo independiente, toda vez que los principios en comento tienen cabida en casos donde el vacío legal está delimitado y es concreto; sin embargo, no es factible que a través de los principios se dé nacimiento a todo un sistema legal no desarrollado por el orden jurídico, como sería el sistema de las candidaturas independientes, pues no se trata de una laguna concreta, sino de un vacío legal extenso, que requiere de la actividad legislativa, donde se ponderen, entre otras cuestiones, las repercusiones políticas, sociales, económicas y culturales, que conllevaría la adopción de las reglas constitucionalmente necesarias para que las candidaturas independientes tomen su cauce.

La aplicación por analogía, o por mayoría de razón, de las disposiciones jurídicas establecidas en la Carta Magna o en la legislación electoral de Michoacán, que regulan la postulación de candidatos a puestos de elección popular a través de los partidos políticos, igualmente resulta inadmisibile para llenar la ausencia de normativa en relación con las candidaturas independientes.

En efecto, la analogía constituye un mecanismo operativo de interpretación o integración, mediante el cual se atribuye a un caso o a una materia que no encuentra una regulación

expresa en el ordenamiento jurídico, la misma normativa establecida por el legislador para un supuesto semejante. En tanto que, la aplicación de una norma por mayor razón a un caso concreto, exige razón superior por el objeto y por la finalidad perseguida en el caso concreto no regulado por ley y respecto del que sí encuentra desarrollo normativo. En ambos tipos de autointegración, es necesario poner de manifiesto que no hay contradicción o alteración del sistema por el hecho de incluir el caso no regulado en la normatividad del que sí lo está, y desprender así que el legislador no quiso excluir de la regulación legal existente, el caso que se pretende integrar con la analogía o la mayor razón.

Las anteriores precisiones son reveladoras de que, la regulación de las candidaturas electorales independientes, no puede integrarse, por analogía o por mayor razón, a las disposiciones que desarrollan y regulan las candidaturas a través de los partidos políticos, porque aun cuando la finalidad en ambas hipótesis sería la de acceder a un cargo público a través del ejercicio del derecho ciudadano a ser votado, lo cierto es que no existe semejanza entre la actuación electoral a través de un partido y la que se realiza en forma individual, en la medida que los partidos políticos son entes considerados de interés público que están sujetos para su permanencia, operatividad y postulación de candidatos, a una serie de requisitos claramente establecidos, se encuentran fiscalizados en cuanto ingresos y egresos, deben contar con estatutos internos, financiamiento público, etcétera, en tanto que tales rubros no podrían aplicarse en forma semejante a una

organización o individuo en lo particular, quienes en el ámbito electoral, no son personas de interés público.

Además, como se ha demostrado, el sistema electoral michoacano está diseñado para que el derecho ciudadano de ser votado sea ejercido a través de los partidos políticos, lo que revela que el legislador no ha pretendido que las normas aplicables a las candidaturas partidistas, puedan ser aplicadas a las candidaturas independientes, más bien, en relación con esa segunda hipótesis, el legislador quiso excluir la normatividad específica que se requiere.

Las anteriores consideraciones ponen de manifiesto que, el vacío legislativo, relacionado con las candidaturas independientes, no puede ser superado dentro del ámbito de la función jurisdiccional, a través de cualquiera de los sistemas de interpretación o integración normativa a que se hizo referencia; de tal manera que, el ejercicio del derecho a ser votado y, por ende, el acceso a los cargos de elección popular, sin la concurrencia de los partidos políticos, requiere ineludiblemente de regulación legislativa para que sean normas generales, abstractas e impersonales, las que determinen la forma, los términos, los requisitos y las demás condiciones que garanticen la efectividad y funcionalidad del sistema electoral y del respeto pleno del derecho en comento, en circunstancias donde impere la equidad en la contienda electoral.

En tales condiciones, no es factible acoger la pretensión del inconforme, de que la autoridad electoral respectiva le otorgue el registro para contender como candidato

independiente a gobernador, en las próximas elecciones del Estado de Michoacán.

VOTO ACLARATORIO QUE CON FUNDAMENTO EN LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 187, PÁRRAFO ÚLTIMO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN EMITEN CONJUNTAMENTE LA MAGISTRADA ALFONSINA BERTA NAVARRO HIDALGO Y EL MAGISTRADO ELOY FUENTES CERDA EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO SUP-JDC-037/2001.

No se comparte las consideraciones que sustentan la presente ejecutoria, toda vez que es nuestra convicción que el sistema de partidos políticos que prevalece en nuestro orden jurídico, por su función preponderante en la sociedad, otorga a tales entidades el monopolio para la postulación de candidatos.

Ciertamente, las consideraciones a las que se arriba en el proyecto, contrarían el verdadero sentido de las diversas reformas constitucionales, que concluyeron con la actual redacción del artículo 41 de la Carta Magna, del cual es dable inferir que, la voluntad del constituyente, es la de no incluir las candidaturas independientes en el sistema electoral, y, por ende, establecer de manera exclusiva y definitiva la primacía de partidos como el único medio constitucional para el acceso a los cargos públicos de elección popular.

A efecto de determinar los alcances de la norma constitucional aludida, resulta conveniente apuntar algunos antecedentes.

Durante la vigencia de la Constitución Federal de 1857, los ordenamientos que rigieron la materia electoral eran omisos respecto de los partidos políticos, de manera que la elección de candidatos para ocupar los cargos de elección popular se llevaba a cabo a través de sistemas diversos en que dichos institutos resultaban ajenos.

No es sino hasta la Ley Electoral de 19 de diciembre de 1911, promulgada por Francisco I. Madero, que se regula por vez primera la intervención de los partidos políticos en las elecciones, confiriéndoles el derecho a postular candidatos tanto para electores, en elecciones primarias, como para los cargos de elección popular, sin que este derecho fuera exclusivo, en tanto podían concurrir candidatos que no pertenecieran a partido alguno.

La Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente, promulgada por Venustiano Carranza el 20 de septiembre de 1916, reconoció el derecho, tanto a los partidos políticos, como a los candidatos independientes, a nombrar representantes.

En la Ley Electoral de 1917 también aparece un capítulo relativo a los partidos políticos, los que podían concurrir a los procesos electorales con candidatos

propios, al igual que también podían contender en dichos procesos candidatos independientes.

Es en 1946, con la expedición de una nueva Ley Electoral Federal en que por vez primera se limita el derecho a registrar candidaturas para los cargos de elección popular exclusivamente a favor de los partidos políticos. A partir de entonces dicha exclusividad aparecerá en las legislaciones electorales federales.

En estos términos, la Ley Federal Electoral de 5 de enero de 1973, que reguló los partidos políticos nacionales, como asociaciones instituidas en los términos de la misma ley, integradas por ciudadanos en pleno ejercicio de sus derechos políticos, para fines electorales, de educación cívica y orientación política, que concurren a la formación de la voluntad política del pueblo, reservó a los mismos, según el artículo 107, el derecho a registrar candidatos.

En el año de 1977, se modifica por vez primera después de su promulgación, el artículo 41 constitucional, a efecto de **constitucionalizar los partidos políticos**, como se señaló en la exposición de motivos correspondiente, ante la necesidad de regular su existencia y funciones. En dicha exposición se sostuvo:

“Elevar a la jerarquía del texto constitucional la normación de los partidos políticos asegura su presencia como factores determinantes en el ejercicio de la soberanía popular y en la existencia del gobierno representativo, y contribuye a garantizar su pleno y libre desarrollo.

Imbrincados en la estructura del Estado, como cuerpos intermedios de la sociedad que coadyuvan a integrar la

representación nacional y a la formación del poder público...fijada la naturaleza de los partidos políticos y el papel decisivo que desempeñan en el presente y el futuro... Los partidos políticos aparecen conceptuados en el texto de la adición que se prevé, como entidades cuyo fin consiste en promover la participación del pueblo y en hacer posible, mediante el sufragio universal, libre, directo y secreto, el acceso de los ciudadanos a la representación popular, de acuerdo con los programas y principios que postulan.

Al estimar que por definición los partidos políticos nacionales son los mejores canales para la acción política del pueblo, su papel no debe limitarse exclusivamente a tomar parte en los procesos electorales federales...”

Con esta reforma, la Constitución mexicana, a diferencia de otras, otorga una naturaleza especialísima a los partidos políticos, los reputa como entidades de interés público, es decir, no son asociaciones privadas, ni órganos del Estado, así como tampoco persona morales de derecho público o privado; sino precisamente una naturaleza conforme a los fines que desempeñan en la sociedad, como cuerpos intermedios entre la sociedad y el Estado, que a la vez garantizan el ejercicio de la soberanía popular y la existencia del gobierno representativo, así como la necesidad de dotarlos de los medios necesarios para el cumplimiento de los fines propuestos.

Conforme a esta reforma, el segundo párrafo del artículo 41 constitucional quedó en los siguientes términos:

“Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.”

Al expedirse la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, en el año de 1977, surgida de la reforma

constitucional antes comentada, se reitera el carácter de los partidos políticos como entidades de interés público, que en cumplimiento de sus funciones contribuyen a integrar la voluntad política del pueblo y mediante su actividad en los procesos electorales, coadyuvan a constituir la representación nacional, reiterando en su artículo 165 la exclusividad a favor de los partidos políticos para solicitar el registro de candidatos.

En los años de 1990, 1993 y 1994, se dieron nuevas reformas al texto del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la segunda de ellas atinente al financiamiento público de los partidos políticos, como una medida para su fortalecimiento.

De la primera de las anteriores reformas, surge un nuevo ordenamiento secundario en la materia, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Tanto el multicitado artículo 41 de la Ley Fundamental, como este ordenamiento fueron objeto de una profunda reforma en el año de 1996. La referida norma constitucional quedó en los términos que inicialmente ha quedado transcrita; mientras que el código electoral federal mantiene la exclusividad de los partidos políticos nacionales en el registro de candidatos a cargos de elección popular, al consignar en el artículo 175, párrafo 1, textualmente, lo siguiente:

“1. Corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular.”

La evolución que hasta aquí se ha apuntado respecto de los partidos políticos, no es ajena a un proceso de evolución

histórica y social de nuestro país, al igual que en los restantes sistemas electorales del mundo.

Los partidos políticos han llegado a constituirse en una consecuencia de que en la Constitución se haya admitido la participación social en las decisiones del Estado. Responden al problema de mediar entre una diversidad no ordenada de opciones e intereses sin regular y una unidad estatal de decisión y acción. Agregando opiniones e intereses afines y presentándolos para que se pueda decidir sobre ellos, constituyen un eslabón intermedio necesario en el proceso de formación de la voluntad política. Si bien el sufragio popular es el presupuesto para la democracia, ésta sería inoperante de contar con un amplio número de alternativas personales y programas, que hacen con ello totalmente imprescindibles los partidos, de modo tal que su acogida en la constitución significa no sólo el reconocimiento normativo de una realidad, sino también su regulación.

Sea cual sea la concepción democrática de una Estado, todas apuntan hacia los partidos políticos como la instancia mediadora más importante entre el pueblo y el Estado, cuyo campo de acción no se agota ya en la simple representación popular, sino que se extiende a otros ámbitos, incluso la dirección misma del Estado. Si la Constitución ubica el poder del Estado en el pueblo, que no lo puede ejercer por sí mismo, la instancia mediadora entre las complejas concepciones y necesidades sociales, que ofrezcan a elección alternativas viables para ser votadas por las mayorías, la constituyen indudablemente los partidos políticos, en razón de lo cual se

reconoce como una de sus finalidades el coadyuvar a la formación de la voluntad popular.

El pueblo no posee, por naturaleza propia, una voluntad general sino que más bien contiene en sí mismo una multiplicidad de opiniones e intereses individuales, a veces hasta contrarios entre sí, y sólo será capaz de elección en la medida en que se realice la diversidad social, a través de un proceso de selección progresiva, a unas pocas alternativas susceptibles de decisión. Esta reducción es tarea de los partidos políticos, agrupando opiniones e intereses afines, y condensándolos en programas políticos y seleccionando personas comprometidas con los objetivos del programa. De esa forma se hacen identificables para el elector.

En la medida en que los partidos políticos cumplen con la agregación de intereses, definición de objetivos y selección de personas, hacen posibles las elecciones y el cumplimiento de uno de los fines que les ha impuesto la Constitución, como lo es el contribuir a la integración de la representación nacional. Pero como para conformar esta representación nacional, han de contar necesariamente con la voluntad del pueblo, expresada mayoritariamente, en esa medida es que la voluntad popular trasciende al poder público, y de ahí deviene en un Estado en que el poder dimana del pueblo y se instituye en beneficio de éste.

Ahora bien, la función de los partidos políticos, como se desprende del texto constitucional, no se agota en la participación en las elecciones, ésta es una de ellas, de manera

que su papel en la formación de la voluntad popular no se agota tampoco en este sólo acto. La formación de la voluntad popular se produce más bien en un proceso permanente, en el que destacan las elecciones como una decisión vinculante respecto de las personas que han de tener la titularidad de los cargos, pero que cubre muchas otras etapas, en la que los partidos participan, junto con otros numerosos actores, a diferencia de los cuales, pueden trasladar reivindicaciones y opiniones, que podrán reflejarse en el proceso de toma de decisiones de los poderes públicos. De esta manera, a través de los partidos políticos, también el pueblo influye en el ejercicio del poder, pues los comicios no tienen ya por única finalidad la elección de personas, sino que cobran el carácter de votaciones sobre el curso del gobierno.

Lo que en un principio de dio como un mandato en función de la persona propuesta y electa, se ha transformado en la actualidad, en que el elector no ve prioritariamente por la personalidad del candidato, sino del partido que lo propone, en tanto este representa una ideología, unos principios y un programa. De hecho, la elección basada en función de una persona, se antoja inoperante en un sistema de gobierno en donde las determinaciones de un poder y sus relaciones con los otros, resultan intrincadas. Pensemos así en un Ejecutivo que carezca del más mínimo apoyo y vinculación con miembros de las Cámaras del Congreso de la Unión, o en un diputado o senador, aislado de todo grupo, que pretenda apoyar por sí solo sus propuestas. De ahí que, para el gobierno de una democracia representativa, como la que establece nuestra Carta Fundamental, únicamente deviene operativa por acción

de los partidos, y muy difícilmente por la acción aislada de ciudadanos, en tanto aquellos no sólo constituyen una fuerza social, sino, al mismo tiempo, actores determinantes del Estado. Baste recordar, que los partidos no son objeto de creación del orden constitucional, como acontece con los órganos de gobierno, son una realidad, un sustrato natural en los diversos intereses y concepciones de la sociedad, que el orden constitucional ha tenido que reconocer como la base de la participación social en las decisiones estatales, que le permite una consolidación organizativa, de modo que, en estos términos, los partidos políticos se perfilan como el cauce idóneo y único para el ejercicio de la democracia.

Entendido en este contexto, puede establecerse que desde que se propuso la reforma al artículo 41 constitucional se estaba pensando en una reforma política completa y que se llevaba a cabo con una visión integral, de manera que si sólo unos días después se expidió la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, es dable establecer una vinculación muy estrecha entre los objetivos de la reforma constitucional y los de la reforma legal.

De esta manera, si en el artículo 165, párrafo cuarto, de la citada ley se estableció expresamente: “sólo los partidos políticos pueden solicitar el registro de candidatos”, ello obedeció a que dentro del proceso de reforma política se consideró indispensable fortalecer a los partidos políticos y convertirlos en el medio a través del cual los ciudadanos podrían acceder a los cargos de elección popular y no a través

de su postulación como candidatos por alguna otra organización o en lo individual.

Esto se puede advertir del propio texto de la iniciativa que también se cita en el proyecto, el cual es del siguiente tenor:

“...

Elevar a la jerarquía del texto constitucional la normación de los partidos políticos asegura su presencia como factores determinantes en el ejercicio de la soberanía popular y en la existencia del gobierno representativo, y contribuye a garantizar su pleno y libre desarrollo.

Imbricados en la estructura del Estado, como cuerpos intermedios de la sociedad que coadyuvan a integrar la representación nacional y a la formación del poder público el Ejecutivo Federal a mi cargo estima conveniente adicionar el artículo 41 para que en este precepto quede fijada la naturaleza de los partidos políticos y el papel decisivo que desempeñan en el presente y el futuro de nuestro desarrollo institucional”.

Del texto trasunto se advierte que a los partidos políticos se les considera como factores determinantes en el ejercicio de la soberanía popular y en la existencia del gobierno representativo y como cuerpos intermedios de la sociedad que coadyuvan a integrar la representación nacional y a la formación del poder público y, precisamente, para que quede fijada su naturaleza y papel decisivo de esos institutos políticos, se consideró conveniente adicionar el artículo 41 constitucional.

Asimismo, debe tenerse presente que si aun bajo el imperio de la Constitución de 1917, diversas leyes en materia electoral reconocieron el derecho de postulación de candidatos independientes para ocupar cargos de elección popular, ello también encuentra su justificación en el devenir de nuestra historia, pues al promulgarse la Carta Magna era incipiente la existencia de partidos políticos, los que apenas empezaban a

surgir, teniendo preeminencia por ello las candidaturas independientes. Sin embargo, conforme estas instituciones se van consolidando, y logran su reconocimiento, no sólo a nivel legal, sino constitucional, con el rango de entidades de interés público; adoptan un papel central en la formación ideológica y política de los ciudadanos, y se constituyen por sí mismo como cauce a las diversas opiniones de la población, una población, por otra parte, de grandes dimensiones, con una multiplicidad de diferencias culturales, étnicas, sociales, económicas, de educación, se plantean, por sí mismos, como la opción más viable para el ejercicio de la democracia, en un sistema representativo, como lo es el nuestro, ante la imposibilidad de que sea una diversidad de individualidades, no aglutinadas entre sí, sino particularmente aisladas, las que concurran a la formación de la representación nacional. De ello, como consecuencia, el reconocimiento del constituyente, plasmado en el artículo 41 y no en ningún otro, de que sean los partidos políticos nacionales los medios para el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público.

Precisado lo anterior, se esta en posibilidad de abordar el análisis literal, sistemático y funcional del contenido del artículo 41 constitucional, mismo que en lo que importa establece:

“Artículo 41

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

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

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma. Además, la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado...

III. La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia...

IV. Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley..."

Del contenido de dicho dispositivo constitucional se infiere que el legislador estableció de manera indudable que la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo a nivel federal, y ello validamente puede traspasarse al ámbito local, se realizaría mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a tres bases:

1o.- La de los partidos políticos, mismos a los que elevó a la categoría de entidades de interés público y ordenó que la ley determinaría las formas específicas de su intervención en el proceso electoral, como de hecho se hizo en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, atribuyéndoles en su carácter de organizaciones de ciudadanos, la facultad de ser el conducto para 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, otorgándoles de manera equitativa los elementos económico y de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma.

2o.- La de la organización de las elecciones federales a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, lo que a nivel local, lo constituirían los Institutos o consejos electorales estatales, todos ellos, dotados de personalidad jurídica y patrimonios propios, en cuya integración participan los respectivos Poderes Legislativos, los partidos políticos y los ciudadanos, en los términos que ordenan las leyes aplicables, y ;

3o.- El sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley, cuyo fin es el de garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales.

De manera que, si en el artículo Constitucional aludido se establece que la renovación de los poderes Legislativo y

Ejecutivo se realizaría mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, sustentadas exclusivamente en las tres bases aludidas, esto es, de los partidos políticos, el órgano administrativo electoral encargado de organizar las elecciones y el sistema de medios de impugnación, es claro que, no se admite la posibilidad de la existencia de una base diversa, verbigracia, las candidaturas independientes o la organización de las elecciones por un ente distinto al Instituto, pues al establecer el constituyente las elecciones se deben desarrollar conforme las apuntadas bases, con ello establece la estructura constitucional fundamental o esencial conforme la cual deben discurrir las elecciones, lo cual veda la posibilidad de que éstas se puedan sustentar en otras bases distintas, puesto que, si el legislador no las incluyó, ello implica su exclusión, en aplicación del principio que recoge el aforismo latino que reza: **“Lex ubi voluit expressit, ubi non expressit noluisse censendum est”**, esto es, que “se debe creer que cuando lo quiso, lo expresó y que cuando no lo expresó es porque no lo quiso”.

Así las cosas, es inconcuso, que la adecuada lectura del precepto constitucional en análisis, evidencia la exclusividad del derecho para postular candidatos en las elecciones populares a favor de los partidos políticos, por así desprenderse del enunciado o expresión que el legislador usó, en el sentido de que la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizaría mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, sustentadas en tres bases esenciales ya señaladas, sin incluir expresamente otra base constitucional, como podría ser la de la intervención de diversas personas que no tengan la calidad de partido político, pues esa falta de inclusión, **“mutato nomine”**,

significaría en la práctica su exclusión, de acuerdo con las dos acepciones de la expresión “excluir”, que establece la Real Academia de la Lengua Española, en su diccionario correspondiente a la Vigésima Primera Edición, publicado por Editorial Espasa Calpe, sociedad anónima, impresión correspondiente al año dos mil, que son del tenor literal siguiente “excluir. (del latín *excludere*) ...2. Descartar, rechazar o negar la posibilidad de alguna cosa...3. pñl. Ser incompatibles dos cosas”; máxime porque, al utilizar el legislador la frase “conforme a las siguientes bases”, con ello es claro, que establece que las elecciones deben desarrollarse de acuerdo con esos fundamentos, esto es, mediante la intervención de los partidos políticos, el Instituto Federal Electoral y el sistema de medios de impugnación, en el entendido que el vocablo “conforme”, de acuerdo con la definición contenida en el diccionario antes referido, significa: “Conforme. (Del lat. *conformis*) adj. Igual, proporcionado, correspondiente. Acorde con otro en un mismo dictamen, o unido con él para alguna acción o empresa. adv. m. que denota relaciones de conformidad, correspondencia o modo. Según y conforme. Conforme a loc. adv. “con arreglo a” o “de la misma suerte o manera que”; mientras que la palabra base, por su parte, se define así: “**Base.** (Del lat. *basis*, y este del gr. *Basic*) f. Fundamento o apoyo principal en que estriba o descansa alguna cosa. A base de. loc. prepos. Tomando como base, fundamento o componente principal”; ahora bien, la expresión **fundamento** (del lat. *fundamentum*.), **se define en el propio diccionario, como** “Principio y cimiento en que estriba y sobre el que se apoya un edificio y otra cosa. Razón principal o motivo con que se pretende afianzar y asegurar una cosa”.

En este orden de ideas es inconcuso que aunque el multicitado artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no consigna de manera sacramental o textual el derecho exclusivo de los partidos políticos nacionales a postular candidatos a los puestos de elección popular, igualmente cierto es, que al constituirlos como la base o conducto por el cual deben desarrollarse las elecciones tendientes a la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo implícitamente así lo estableció, lo que además se corrobora con el hecho de que en el actual sistema jurídico electoral mexicano, no existe absolutamente ninguna norma jurídica en la que se fije con precisión los alcances, forma de ejercicio, requisitos y condiciones necesarias para hacer factible y adecuada la existencia de las candidaturas independientes, esto es, que hagan viable la postulación de candidatos fuera de un partido político; que se puede calificar inclusive, como un vacío legal.

Lo anterior, conduce a estimar que nuestro sistema constitucional electoral, excluyó la posibilidad de la existencia de candidaturas independientes para el acceso a los cargos de elección popular; tan es éste, el espíritu del legislador, que en las discusiones parlamentarias relativas a la iniciativa del veinticinco de julio de 1996, atinentes al decreto de reforma de los artículos 35, 36, 41, 54, 56, 60, 73, 74, 94, 98, 99, 101, 105, 108, 110, 111, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se suscitaron intervenciones de algunos legisladores que en contrario de la mayoría, proponían que se incluyeran las candidaturas independientes al proyecto

de reforma política constitucional, se transcribe literalmente el documento en lo que importa:

“(Intervención del diputado José Jesús Ortega Martínez)
 ...¡Sin embargo, y a pesar de nuestro esfuerzo, en algunos temas de la mayor importancia persistieron y se impusieron resistencias y actitudes francamente retardatarias y timoratas, que hacen que esta reforma, a pesar de todo, no pueda ser considerada completa y menos definitiva como lo prometió el Jefe del Ejecutivo Federal!

Así, es lamentable que el Gobierno y algunos partidos mantuvieran su posición a no permitir las candidaturas independientes y con ello persisten en negar el derecho a muchos ciudadanos a ser candidatos a puestos de elección popular, sin la obligación de pertenecer a ningún partido político...”

(Intervención del diputado Itzcóatl Tonatiuh Bravo Padilla):

“...Queremos dejar constancia aquí de las notorias ausencias. No podemos dejar de señalar las grandes e importantes ausencias que quedan de manifiesto en el actual proyecto de decreto. No se hace mención a las candidaturas independientes, aunque el veto anticonstitucional para que los ciudadanos podamos ejercer libremente nuestro derecho a ser votados, está establecido en el Cofipe. Hubiese sido muy importante que fuera incluido este tema en la presente iniciativa.

Por nuestra parte seguiremos insistiendo en el próximo período de sesiones ordinarias para que atendamos esta legítima demanda de la sociedad; presentaremos nueva iniciativa de ley para modificar el Cofipe y se abra así la posibilidad a las candidaturas independientes...”

(Intervención del diputado Graco Luis Ramírez Garrido Abreu):

“...En la exposición de motivos que se nos ha entregado del dictamen y de la iniciativa se observa una contradicción grave y delicada, porque se señala que se ampliarán los espacios de participación y representación ciudadana y sin embargo se olvida lo que dice en el mismo texto: que la cédula para ello se cifra en la medida que el interés democrático nacional se consolida en el factor unipersonal de los mexicanos para ser capaces, con base en su legítimo liderazgo, de postularse y ser electos enarbolando ideas propias que no necesariamente se sustenten en posturas partidistas.

Tengo la impresión, muy respetuosa, de que en la lógica de esta reforma prevaleció el fijar las reglas de los partidos políticos junto con el Gobierno, olvidándose que final y esencialmente de lo que se trata es del ejercicio libre y voluntario de los ciudadanos para ejercer mediante el sufragio el mandato del voto. Se trata de condiciones no para los

partidos políticos exclusivamente, sino garantías para los ciudadanos para poder ejercer con toda libertad el sufragio y poder elegir de esta manera a sus representantes o al poder que lo gobierne.

¿En qué artículo de la Constitución se establece la obligación de estar afiliado a un partido político para ser candidato? ¿De qué manera está entonces arrogándose y abrogándose, arrogándose los partidos y abrogando en la práctica el derecho de los ciudadanos a participar de acuerdo con el artículo 35 de la Constitución?

¿De qué manera se establece en el artículo 41 el derecho de los partidos a participar en elecciones, pero no para que tengan un monopolio registrando únicamente los partidos las candidaturas, ese derecho de los partidos? En consecuencia el monopolio es excluyente del derecho ciudadano de votar y ser votado.

Si el fin entonces es fortalecer las garantías ciudadanas, ¿por qué se niega ese derecho de votar y ser votado con toda libertad?

Estamos llegando a la aberración, compañeras y compañeros diputados, de que en la boleta electoral o se reconoce el apartado del candidato no registrado y suponiendo que la mayoría de los ciudadanos de una demarcación, distrito o entidad decidan votar mayoritariamente por ese candidato no registrado, llegaríamos al absurdo de que ese candidato votado mayoritariamente por el sufragio libre ciudadano, no pueda ser electo porque no cumple con el requisito de haber sido registrado por un partido político.

Aquí se demuestra la convivencia desafortunada de la mayoría de los partidos políticos y el Gobierno, para mantener un oligopolio. Reconozco la actitud de mi grupo parlamentario, pero no puedo estar de acuerdo con el espíritu de esta reforma que niega ese derecho.

...Lo que no podemos aceptar es que haya partidos que nieguen la expresión libre de los ciudadanos. **Es necesario reconocer en la ley el derecho de las candidaturas independientes, hay que reglamentarlas para que sean candidaturas respaldadas consistentemente por ciudadanos si es necesario y darles también condiciones de equidad en la lucha electoral.**

...Por lo tanto, debemos reconocer que a partir de 1997 **una posibilidad de construcción del sistema político mexicano democrático que queremos, es de que se abra a las figuras políticas de los candidatos independientes...**

(Intervención del diputado Alejandro Rojas Díaz-Durán):

“...Sin embargo, yo creo que a todos nos queda claro que aún hay algunos elementos dentro de estas reformas, que habrán que discutirse, profundizarse y expandirse.

Creo que fue un error el hecho de no haber incluido el derecho que tienen los mexicanos, todos, para que puedan registrarse independientemente de los partidos políticos,

porque eso hubiera fortalecido a los propios partidos; el hecho de entrar en competencia con liderazgos, con personalidades o con ideas, hace también posible que las estructuras partidarias entre a un proceso interno de mejoría y de mejores propuestas. **Yo creo que cerrar el paso a las candidaturas independientes, va en contra de los propios partidos políticos. Hubiera sido un paso complementario importante el hecho de que esto se hubiese aceptado**, con el propósito de mantener vías, como cualquier régimen democrático, abiertas para la participación...”.

Nota.- El contenido de los paréntesis, no forma parte de la transcripción literal.

O sea, como se puso de relieve, el tema de las candidaturas independientes, no es nuevo, por el contrario, ya fue abordado en el congreso, y allí se llegó a la determinación de por el momento no incorporarlo al régimen jurídico constitucional electoral Mexicano.

Desde otra perspectiva, la expresión: “hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público”, contenida en el texto del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aplicado a **contrario sensu**, debe entenderse en el sentido de que, si no es a través de los partidos políticos, no es posible el acceso de los ciudadanos al poder público, es decir, a los cargos de elección popular.

Ahora bien, debe tenerse presente que si bien el texto del artículo 35 constitucional, en su fracción II, no establece mayores limitaciones que las de cumplir con los requisitos de elegibilidad impuestos por la misma Constitución, para ser electo a un cargo, ello no implica no existan otras limitantes para el ejercicio de esta prerrogativa ciudadana. Para ello, debe tenerse presente el principio de que la Constitución es un todo, y es en función de ello como debe ser interpretada; de ahí que

no sea válido intentar interpretar una norma, que sea parte de ella, considerándola en forma aislada haciendo caso omiso de su contexto, pues una exégesis aceptable, si bien debe partir de una norma particular, debe considerar el contexto particular en que aparece y el general que se desprende de toda la Constitución. Como consecuencia de ello, toda norma inmersa en la misma, tiene igual jerarquía, de ahí que no pueda establecerse la preeminencia de una sobre otra, para efectos de su interpretación.

En este contexto, si como lo hemos dicho, el artículo 35 consagra a favor de todos los ciudadanos, en principio, el derecho a ser votado, sin otra limitación que la de cubrir los requisitos de elegibilidad que para cada caso se establecen, lo cierto es que la propia Ley Fundamental, en el artículo 41, no establece más cauce para ello que ejercitar esta prerrogativa a través de un partido político nacional. Dispositivo que forma parte de ese todo, y que guarda igual jerarquía que el que se comenta. De ahí que si la misma Constitución es la que consagra un derecho y sólo ofrece una alternativa para su ejercicio, no existe duda alguna de que ésta es la única alternativa viable y jurídica para su ejercitabilidad. En otro sentido, si bien el multicitado artículo 41, no consigna textualmente el derecho exclusivo de los partidos políticos nacionales a postular candidatos a los puestos de elección popular, igualmente cierto es, que en ninguna otra de las normas constitucionales, se desprende disposición alguna que haga viable la postulación de candidatos fuera de un partido político nacional, sin que la prerrogativa contenida en la fracción II del artículo 35, fuera base suficiente para ello, en tanto que es

también presupuesto del referido artículo 41, en tanto que los partidos políticos sólo pueden postular como candidatos a aquellas personas que satisfagan los requisitos de ciudadanos y se encuentren en pleno goce de los derechos políticos que implica esta calidad, e inclusive, a virtud de esta misma disposición es derecho sólo reservado a los ciudadanos mexicanos el afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos; habida cuenta que, estimar lo contrario, sería tanto como pensar que el constituyente ideó un sistema electoral desarticulado, lo cual, en mi opinión no es así, sino que, por el contrario, desde la exposición de motivos de la reforma se observa que pensó en forma integral para que la legislación estuviese acorde con lo previsto en la Constitución, de manera que si desde el principio hubiese tenido la idea de preservar la posibilidad de que aun cuando se estableciera un sistema de partidos, también existiera la posibilidad de que otras organizaciones o los ciudadanos por sí mismos postularan candidatos a cargos de elección popular, así lo hubiese establecido.

Para apoyar lo anterior, resulta pertinente transcribir otra parte de la exposición de motivos de que se viene hablando, siendo la siguiente:

“Objetivo fundamental de esta Iniciativa es promover una más amplia y diversificada concurrencia en la Cámara de Diputados de las corrientes de opinión y las tendencias ideológicas existentes en el país; para lograrlo es necesario revisar los principios electorales vigentes.

Se han considerado los frutos y las experiencias que resultaron de la reforma de 1963, que incorporó al sistema electoral mexicano el régimen de los diputados de partido en la composición de la Cámara de Diputados y que a lo largo de cinco procesos electorales permitió acceso de las minorías a la representación nacional, pero que, sin embargo, ha agotado

sus posibilidades para atender los requerimientos de nuestra cada vez más dinámica y compleja realidad política y social.

Por ello, creemos que es necesario implementar, dentro del concepto de mayoría, nuevos instrumentos que nos lleven a satisfacer las exigencias de una representación adecuada a las diversas fuerzas políticas que conforman la sociedad mexicana. De ahí que en la Iniciativa se contenga la propuesta para adoptar un sistema mixto con dominante mayoritario en el que se incluye el principio de la representación proporcional, de modo tal, que en la Cámara de Diputados esté presente el mosaico ideológico de la República.

Creemos que, sin debilitar el gobierno de las mayorías, el sistema mixto que se propone ampliará la representación nacional, haciendo posible que el modo de pensar de las minorías esté presente en las decisiones de las mayorías.

En este orden de ideas, se determina que 300 diputados serán electos según el principio de votación mayoritaria simple en el mismo número de distritos electorales uninominales, y hasta 100 diputados según el principio de la representación proporcional, votados en listas regionales que formulen los partidos políticos, para cada una de las circunstancias plurinominales en que se divida el país”.

Como puede apreciarse en el proceso de reforma se pensaba en un régimen electoral único y no en dos como se pretende hacer ver en el proyecto que se analiza, es decir, no se plantea la existencia de unas reglas para las elecciones por el principio de mayoría relativa y uno distinto para el de representación proporcional; no se trata de que en unos participen de manera exclusiva los partidos políticos y en el otro no, sino que esa exclusividad se da en ambos tipos de elección, puesto que, según se dice en la exposición de motivos, aun las minorías obtendrán la posibilidad de acceder a los cargos de elección popular a través de los partidos políticos, sin que se prevea una forma diversa.

Además, no debe perderse de vista que en la misma reforma del artículo 41 constitucional que se comenta se señaló expresamente lo siguiente:

“En los procesos electorales federales los partidos políticos nacionales deberán contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular”.

De esta disposición se deriva, claramente, otro principio fundamental que rige en las elecciones populares, el de equidad.

La introducción de este principio, implica también que, desde entonces, no existe la posibilidad de que candidatos independientes pudieran participar en las elecciones populares, toda vez que si esto ocurriera no habría manera de que, con lo expresamente señalado en la constitución, pudiera derivarse algún sistema que permitiera mantener el citado principio de equidad.

Con base en esta precisión, se puede establecer que si el Constituyente Permanente hubiese deseado que otras organizaciones o personas en lo individual pudieran presentar candidaturas a cargos de elección popular, necesariamente, hubiera establecido que no sólo a los partidos políticos se les aseguraría que contarán con elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular y, además, como lo hizo con los partidos políticos, debió remitir a la ley para que regulara las formas específicas de la intervención de estos otros sujetos en el proceso electoral.

Todo esto es así, en consideración a que precisamente cuando se habla de constitucionalización de los partidos políticos, se está haciendo referencia a que el carácter que anteriormente se les reconocía sólo en la ley, ahora también

formara parte de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para dejar en claro su calidad como intermediarios indispensables y sin los cuales no sería posible el acceso de los ciudadanos a los cargos de elección popular, pues ya en las leyes expedidas en los años de 1946, 1951 y 1973, en sus respectivos artículos 60, 68 y 107, se establecía que solamente los partidos políticos podrían registrar candidatos.

Así las cosas, es dable concluir que nuestro sistema constitucional sí estableció el monopolio de los partidos políticos para la postulación de candidatos a puestos de elección popular, sin que la prerrogativa contenida en la fracción II del artículo 35, fuera base suficiente para estimar lo contrario, en tanto que es también presupuesto del referido artículo 41, en tanto que los partidos políticos sólo pueden postular como candidatos a aquellas personas que satisfagan los requisitos de ciudadanos y se encuentren en pleno goce de los derechos políticos que implica esta calidad, e inclusive, a virtud de esta misma disposición es derecho sólo reservado a los ciudadanos mexicanos el afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

Las anteriores consideraciones dan sustento al criterio que se sostiene, por cuanto a que la única vía de postulación de candidatos, es por conducto de los partidos políticos, sin que de ello derive limitación alguna a la prerrogativa constitucional de ser votado, si de la misma Constitución dimanaran los conductos para ejercerla.

(Firmas)