

**JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO
EXPEDIENTE: SUP-JDC-037/2001**

VOTO CONCURRENTE

VOTO CONCURRENTENTE 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 fina-

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

lidad 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

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

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.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

“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 exclusiva-

mente 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 editó en la 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.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

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 proporcionar 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.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

[...]

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,

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

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

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

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 plurinominal 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

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

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, páginas 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.”

(Lo destacado en negritas se editó en la ejecutoria.)

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**”

(Lo destacado en negritas se editó en la ejecutoria.)

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.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

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:

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

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:

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

“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 desarro-

llar 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

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

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

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

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 circunstan-

cias, 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

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

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.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

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, verbi-gracia, 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, po-

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

drían 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;

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

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,

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

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.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

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 objeti-

vos 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.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

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.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

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.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

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.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

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 querrelante, 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

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

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 vea 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 tribu-

nal 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,

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

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

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

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 contemplen 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 inadmisibles 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

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

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.