

## **II. Elección presidencial sin candidaturas independientes. (Procedimiento electoral 2011-2012)**

### **Inicio del procedimiento y negativa de registro de candidaturas**

El 7 de octubre de 2011, el Consejo General del Instituto Federal Electoral (CGIFE) declaró el inicio del procedimiento electoral federal 2011-2012, en el que se eligió al presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, así como diputados y senadores del Congreso de la Unión.

En diversas fechas, cincuenta y seis ciudadanos presentaron, en la Presidencia del Consejo General y en la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, ambos del Instituto Federal Electoral, sendas solicitudes de registro como candidatos independientes o ciudadanos a Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de participar en el procedimiento electoral federal 2011-2012.

Los peticionarios fundaron su solicitud en la aplicación directa del artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), que prevé como prerrogativa de los ciudadanos el poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley.

El 29 de marzo de 2012, el CGIFE emitió el acuerdo CG191/2012, para dar respuesta a las solicitudes de registro de candidatos ciudadanos a presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, para el procedimiento electoral federal 2011-2012, declarando improcedente el registro solicitado, por no cumplir los requisitos previstos en la normativa electoral federal vigente.

En esencia, la responsable basó su determinación de negativa del registro de las candidaturas independientes, en que no tenía facultades para autorizar el registro, porque esa institución jurídica no estaba prevista en la legislación electoral vigente, por tanto no estaban establecidos los procedimientos para el registro, requisitos, derechos, obligaciones, prerrogativas, entre otros, que permitieran su participación en el procedimiento electoral federal. Aunado a lo anterior, la autoridad electoral federal sostuvo que los ciudadanos que aspiraran a algún cargo de elección popular lo debían hacer por conducto de algún partido político nacional con registro vigente ante ese Instituto.

## Medios de impugnación ante Sala Superior

Disconformes con la resolución del Consejo General, diversos ciudadanos promovieron medios de impugnación, ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En el caso particular, analizaremos los conceptos de agravio expuestos por Manuel Jesús Clouthier Carrillo, Alejandro Daniel Garza Montes de Oca, Héctor Montoya Fernández y Edmundo Sánchez Aguilar, actores de los juicios ciudadanos acumulados identificados con las claves SUP-JDC-612/2012, SUP-JDC-624/2012, SUP-JDC-639/2012 y SUP-JDC-659/2012, sin embargo, no debemos perder de vista que se promovieron más juicios para controvertir el acuerdo por el cual el CGIFE negó el registro de candidaturas independientes a la Presidencia de la República.

No obstante el cúmulo de medios de impugnación promovidos por los inconformes, los conceptos de agravio expresados por los actores versaban esencialmente sobre los mismos temas, en los cuales se plantearon cuestiones de inconstitucionalidad de diversos artículos tanto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), como de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME), así como la solicitud de hacer una interpretación conforme con los tratados internacionales, a fin de privilegiar las candidaturas ciudadanas.

Los conceptos de agravio expuestos por los actores consistieron en tres grandes temas: primero los relacionados con aspectos de constitucionalidad, en seguida los relativos a cuestiones de control de convencionalidad y por último los temas relativos a legalidad del acuerdo controvertido. A continuación haremos una reseña de los conceptos de agravio fundamentales.

## Resolución de Sala Superior

El 24 de abril de 2012, la Sala Superior dictó sentencia en el juicio ciudadano SUP-JDC-612/2012 y acumulados, con el voto en contra de los magistrados Constancio Carrasco Daza y Pedro Esteban Penagos López.

La Sala Superior consideró inoperante el concepto de agravio, en el que los enjuiciantes adujeron que el artículo 218 del Código electoral federal carece de sustento constitucional, toda vez que el artículo 41 de la Constitución Federal no establece el derecho exclusivo de los partidos políticos para postular candidatos a cargos de elección popular.

La razón fundamental de la inoperancia radicó en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ya había declarado la constitucionalidad de esa norma al resolver diversas acciones de inconstitucionalidad.

En efecto, se precisó que en sesión del 8 de julio de 2008, la SCJN resolvió las acciones de inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas 62/2008, 63/2008, 64/2008 y 65/2008, promovidas por los partidos políticos Convergencia (ahora Movimiento Ciudadano), del Trabajo, Nueva Alianza, Alternativa Socialdemócrata y Campesina, así como Verde Ecologista de México; tales acciones tuvieron como finalidad impugnar diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, expedido por decreto legislativo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 2008.

Con motivo de la resolución de los citados medios de control abstracto de constitucionalidad, la SCJN declaró infundado el concepto de invalidez que se hizo valer respecto del artículo 218, párrafo 1, del citado Código federal electoral, conforme al cual corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular.

Por otra parte, la Sala Superior resolvió como infundado el concepto de agravio en el que los actores adujeron que la aplicación del artículo 218, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales implicaba la violación del párrafo segundo del artículo 1 de la Constitución Federal, porque es contrario al principio *pro personae*, por operar en sentido opuesto al que éste tutela, es decir, al limitar en extremo el derecho humano reconocido en el artículo 35, fracción II, de la misma Constitución Federal.

La calificación de infundado obedeció a que, contrariamente a lo sostenido por los actores, la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, si bien tuvo como finalidad una modificación sustancial en materia de derechos humanos, ello no implica que haya cambiado el sistema electoral mexicano, sustentado en los partidos políticos; en el voto libre, secreto, directo y universal de los ciudadanos y en la celebración de elecciones libres, auténticas y periódicas, para la renovación de los depositarios del Poder Ejecutivo y Legislativo de la Unión, bajo los principios de mayoría relativa y representación proporcional, para el caso de los diputados y senadores de la República.

En ese orden de ideas, a juicio de la Sala Superior no era posible aplicar el principio *pro personae* a efecto de dar plena vigencia al artículo 35, fracción II, de la Constitución, porque el sistema político-electoral actualmente vigente, no

prevé la existencia de la implementación de la institución jurídica de los candidatos ciudadanos.

Lo anterior, no implicaba la proscripción de los candidatos independientes del régimen constitucional, pero tampoco su existencia, motivo por el cual, en principio, si el legislador ordinario legislara en ese tema, no sería inconstitucional, sin dejar de reconocer que lo óptimo sería que se reconociera tal institución en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por otra parte, se consideró infundado el concepto de agravio relativo a la inconstitucionalidad del artículo 218, párrafo 1, del Cofipe, por considerarlo contrario al derecho humano de los ciudadanos tutelado en el artículo 35, fracción II, de la Constitución federal y reconocido también en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Para los actores, la inconstitucionalidad del precepto legal radicaba en que imponía una restricción al derecho de ser votado, que fue expresamente excluida por el Constituyente Permanente, al reformar el artículo 41 de la Constitución Federal.

Lo infundado se sustentó en que, conforme al artículo 35, fracción II, de la CPEUM, es derecho de los ciudadanos ser votado para todos los cargos de elección popular, siempre que se satisfagan las calidades previstas en la ley, y que ese derecho subjetivo público o derecho humano está tutelado en el artículo 23, párrafo 1, inciso b), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como en el artículo 25, inciso b), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, al establecer que los ciudadanos tienen como prerrogativa *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*.

Asimismo, en ambos instrumentos internacionales se establece que el deber de los Estados parte de respetar los derechos y libertades reconocidos y de garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona, así como adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de la Convención y del Pacto, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

En este orden de ideas, la participación política de los ciudadanos, mediante el ejercicio del derecho a ser elegido, supone el poder participar como candidatos en situación de igualdad y que puedan ocupar los cargos públicos motivo de la elección, si logran obtener los votos necesarios para ello.

No obstante, tiene especial relevancia destacar que no se establece en la Convención Americana y tampoco en el Pacto Internacional citados, la modalidad específica o particular y requisitos conforme a los cuales deba ser ejercido ese derecho de ser votado.

En este sentido, al emitir la sentencia en el *Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*, el 6 de agosto del año 2008, la Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció de manera clara que cada Estado puede establecer la modalidad o modalidades que considere adecuados para el ejercicio del derecho a ser votado, de acuerdo con sus necesidades y aspiraciones históricas, políticas, sociales y culturales, siempre y cuando sean compatibles con los parámetros internacionales en materia de derechos humanos.

En este contexto, si el legislador federal ordinario, al expedir el Cofipe, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 2008, estableció en el artículo 218, párrafo 1, como modalidad para el ejercicio del derecho ciudadano a ser votado, el derecho exclusivo de los partidos políticos para la postulación de candidatos a cargos de elección popular, tal situación no contraviene la normativa constitucional, ni la normativa internacional transcrita.

Ahora bien, como se advierte de las fases del procedimiento legislativo antes precisado, el Poder Revisor de la Constitución llegó a la determinación, cuando menos en el ámbito federal, de no establecer el derecho exclusivo de los partidos políticos respecto de la postulación de candidatos y además, aunque no las prohibió por el momento, tampoco decidió incorporar expresamente los candidatos ciudadanos, al régimen jurídico constitucional electoral mexicano.

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

## El voto particular

Los magistrados Constancio Carrasco Daza y Pedro Esteban Penagos López emitieron voto particular, porque aunque coincidían con la decisión esencial de

la mayoría de magistrados, de confirmar la determinación impugnada, consideraron que se tenía que hacer un ejercicio interpretativo diverso.

Para los mencionados magistrados, el artículo 218, párrafo 1, del Cofipe, es inconstitucional, porque se aparta de una interpretación favorecedora de los derechos fundamentales en tanto contiene una limitación al derecho de voto pasivo no prevista en la Constitución.

Consideraron que el tamiz constitucional conforme al cual se debía confrontar el precepto legal, debía partir de lo previsto por el artículo 1 de la CPEUM, cuya reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, y que consideran que tuvo como objeto reconocer los derechos humanos contenidos en instrumentos internacionales suscritos por nuestro país, y a la vez, imponer a la autoridad el deber de hacer un ejercicio de interpretación *pro persona*, para favorecer una protección más amplia a fin de garantizar su pleno ejercicio.

Para los mencionados magistrados, la prerrogativa político-electoral del ciudadano de ser votado para todos los cargos de elección popular representa un verdadero derecho humano que se positiviza en la CPEUM, concretamente, en su artículo 35, fracción II, que establece expresamente como derecho de todo ciudadano: Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley.

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

Consideraron que en ese ejercicio de configuración, que corresponde al legislador ordinario, está vedada toda posibilidad de implementar limitaciones no previstas en el orden constitucional, puesto que ello quebrantaría el principio de reserva de ley, en perjuicio del ciudadano, además que se traduce en la vulneración de un derecho fundamental al impedir su plena realización, dejando de garantizarse un derecho reconocido en la Constitución.

En ese sentido, los magistrados consideran que el artículo 218, fracción I, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, es inconstitucional, porque prevé que: corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, lo cual hace patente que esa determinación de exclusividad es

contraria al esquema constitucional explicado, porque la Constitución Federal en modo alguno contempla que los partidos políticos sean la única vía para acceder a los cargos de elección popular.

No obstante que los magistrados Constancio Carrasco Daza y Pedro Esteban Penagos López reconocen el derecho de los actores para postularse como candidatos ciudadanos a la Presidencia de la República, así como que lo conducente sería que la Sala Superior ordenara a la autoridad electoral administrativa federal, otorgara los registros correspondientes para que los accionantes estén en aptitud de participar en el procedimiento electoral federal 2011-2012, consideraron que existía un obstáculo en el orden jurídico de la materia ya que el inicio y lo avanzado del procedimiento electoral no hace factible proceder en los términos apuntados.

Lo anterior, porque en el artículo 105, fracción II, inciso f), penúltimo párrafo, de la Constitución se prevé que las leyes electorales, federales y locales, deberán promulgarse y publicarse por lo menos 90 días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

### **Contexto histórico, político y jurídico en el que se emitió la sentencia**

Expuestos los argumentos de los actores, así como las razones de la Sala Superior para confirmar la negativa del IFE de otorgar el registro a candidatos independientes, así como los argumentos de los magistrados disidentes, es importante mencionar que el máximo órgano en materia electoral emitió su sentencia en un contexto específico, es decir, a la fecha en que se emitió la resolución no estaba previsto en nuestra Constitución Federal el derecho de los ciudadanos a ser postulados como candidatos independientes al cargo de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, sino que fue hasta el 9 de agosto de 2012, que se publicó la reforma constitucional en materia de candidaturas independientes, cuando se incorpora a nuestra Constitución el derecho de los ciudadanos a participar en forma independiente en el procedimiento electoral federal.

Al respecto, es importante destacar que todos los magistrados coincidieron en que el derecho político-electoral del ciudadano a ser votado es un derecho humano de base constitucional y configuración legal, cuyo contenido no tiene carácter absoluto en tanto los requisitos para su ejercicio se establecen preci-

samente en la Constitución Federal, en este sentido, considero que le correspondía al legislador regular hacer efectivo el derecho de los ciudadanos a ser postulados de forma independiente a un cargo de elección popular y no a la Sala Superior, mediante jurisprudencia como lo pretendían los demandantes.

Al respecto, considero que la regulación de las candidaturas independientes es un tema que le correspondía al Constituyente Permanente, tal como se hizo con la reforma constitucional de 2012, la cual todavía no se ha implementado en su totalidad, porque falta que el Congreso de la Unión emita la normativa reglamentaria correspondiente, como se prevé en el artículo Transitorio Segundo del Decreto por el cual se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política, publicado el 9 de agosto de 2012 en el Diario Oficial de la Federación.

Por último, debemos tomar en consideración que la Sala Superior del TEPJF resolvió con base en normativa constitucional y legal en la que no se preveía la candidatura independiente, razón por la cual tuvo que interpretar con las normas y resoluciones internacionales que en ese momento se tenían; sin embargo, ante el nuevo panorama o más bien ante el nuevo régimen en la postulación de candidaturas, corresponderá a los órganos jurisdiccionales locales y al federal, en atención a su correspondiente ámbito de competencia, fijar los criterios de interpretación de las normas que se emitan en materia política y en especial las relativas a candidaturas independientes.

## Conclusiones

- 1) La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al confirmar la negativa de registro de candidaturas independientes para contender en la elección de presidente de la República para el periodo 2012-2018, lo hizo con base en una normativa constitucional y legal que no preveían ese tipo de candidaturas, por lo que su análisis se debe hacer tomando en consideración el régimen jurídico que imperaba al momento de su emisión.
- 2) La Corte Interamericana de Derechos Humanos, al emitir la sentencia en el *Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*, el 6 de agosto del año 2008, estableció de manera clara que cada Estado puede establecer la modalidad o modalidades que considere adecuados para el ejercicio del derecho a ser votado, de acuerdo con sus necesidades y aspiraciones históricas, políticas, sociales y culturales, siempre y cuando sean compati-



bles con los parámetros internacionales en materia de derechos humanos. En este sentido, se considera que la Sala Superior resolvió el problema jurídico que se le planteó tomando en consideración el contexto histórico, político y jurídico que regía respecto a la postulación de candidatos en el procedimiento electoral federal.

- 3) La reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 2012, en materia de candidaturas independientes o ciudadanas, impone un nuevo modelo de participación política en las elecciones en México, el cual deberán tomar en cuenta los jueces electorales al emitir sus sentencias, precisamente porque ahora sí cuentan con un parámetro constitucional en el que se establece el derecho de los ciudadanos a solicitar su registro como candidatos independientes.