

Artículo 55

Introducción histórica

Por **Luis René Guerrero Galván** y **José Gabino Castillo Flores**

El artículo 55 hace alusión a los requisitos que eran necesarios para poder ocupar el cargo de diputado. Fueron varios textos los que hicieron estas precisiones. Hay que empezar considerando la Constitución de Cádiz de 1812, que contempló, en su artículo 91, que para ser diputado a Cortes, se necesitaba ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, mayor de 25 años y que hubiera nacido en la provincia o tener al menos siete años de residencia ella.¹ Dichos individuos podrían pertenecer tanto al estado seglar como al eclesiástico. Además, el artículo 92, estipuló que para ser diputado se necesitaría poseer una renta anual proporcionada, procedente de bienes propios.

Por su parte, en la Constitución de Apatzingán, se señalaron como requisitos para ser diputados en el Supremo Congreso Mexicano el ser ciudadano con ejercicio de sus derechos, tener 30 años cumplidos, poseer una “buena reputación, patriotismo acreditado con servicios positivos, y tener luces no vulgares para desempeñar las augustas funciones de este empleo”.² Como puede verse, este texto constitucional sumó a los requisitos el patriotismo y servicios prestados a la patria, puntualizando la importancia de que los electos fueran ciudadanos de buena reputación y “luces”. Como complemento, se prohibió el ejercicio de este cargo a individuos que hubieran pertenecido al Supremo Gobierno o al “Supremo Tribunal de Justicia, incluso los secretarios de una y otra corporación, y los fiscales de la segunda” hasta que hubieran pasado dos años de haber ejercicio aquellos empleos.

¹Constitución Política de la Monarquía Española, disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2210/7.pdf>.

²“Decreto constitucional para la Libertad de la América Mexicana”, Apatzingán, 1814, en *Textos fundamentales del constitucionalismo mexicano*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2014.

55

Sumario Artículo 55

Introducción histórica	
Luis René Guerrero Galván	
y José Gabino Castillo Flores	527
Texto constitucional vigente.	531
Comentario	
Marco Antonio Zavala Arredondo	
Introducción	533
La problemática conceptual	535
Una propuesta de sistematización conforme al Derecho mexicano	546
Bibliografía	588
Trayectoria constitucional	592

Asimismo, el artículo 54, observó que los empleados públicos que ejercieran jurisdicción en toda una provincia no podrían ser elegidos diputados por ella. Tampoco los interinos podrían serlo por la provincia que representaran hasta después de dos años de acabar su labor. Por último, el artículo 55 contempló que no podían ser diputados, simultáneamente, dos o más parientes en segundo grado.

Por su parte, el decreto que fijó las bases para las elecciones del nuevo Congreso, de 1823, puso como características para ser diputado el ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, tener más de 25 años, haber nacido en la provincia por la cual se le eligiera, o llevar vecindado en ella siete años. Los elegidos podrían pertenecer tanto al estado secolar o al eclesiástico secular.³ Para entonces los principales lineamientos para ser diputado estaban ya claros.

La Constitución promulgada en 1824, expresó bien todo lo considerado hasta ese año. Su artículo 19 señaló que para ser diputado era necesario tener 25 años cumplidos al momento de la elección y tener, por lo menos dos años cumplidos de vecindad en el estado que lo eligiera, o haber nacido en él aunque estuviera vecindado en otro.⁴ Por su parte, el artículo 23, puntualizó que no podrían ser diputados quienes estuvieran privados de sus derechos de ciudadanos, el vicepresidente y presidente de la nación, los individuos de la Suprema Corte de Justicia, los secretarios del Despacho y los oficiales de sus secretarías, los empleados de hacienda cuyo cargo se extendiera a toda la Federación, los gobernadores de los estados o territorios, los comandantes generales, los arzobispos, obispos, gobernadores de obispados, provisores, vicarios generales, jueces de circuito y los comisarios generales de hacienda y guerra por los Estados y Territorios.

La Constitución de 1824 sumó la prohibición para ser diputados a varios servidores públicos incluyendo, y esto fue una novedad, aquellos que estuvieran ocupando algún cargo eclesiástico. No obstante, en el artículo 24, se señaló que todos los indicados en el artículo anterior podrían ser diputados siempre que hubiera cesado su cargo seis meses antes de las elecciones. Con este antecedente, empezaba a perfilarse la exclusión de los eclesiásticos de los cargos políticos.

En el Proyecto de Constitución de José Joaquín Fernández de Lizardi, por ejemplo, dicho pensador estipuló que ningún eclesiástico debería ser elegido diputado sin probar antes sus “luces, imparcialidad y patriotismo”, y aun después de ello, en caso de ser elegido, cuando se tocaran puntos referentes a reformas eclesiásticas, no podrían asistir a las sesiones “para no comprometerse ni con sus superiores, ni con el pueblo”.⁵

Para 1836, las Leyes constitucionales introdujeron nuevas modificaciones a los requisitos para ser diputado. En el artículo sexto de la tercera ley, se determinaron como requisitos el “ser mexicano por nacimiento o natural de cualquier parte de la América que en 1810 dependía de la España, y sea independiente, si se hallaba en

³*Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, tomo III: “Comentarios, antecedentes y trayectoria del articulado constitucional, artículos 36-68”, México, LXI Legislatura-Cámara de Diputados/Suprema Corte de Justicia/Senado de la República/Instituto Federal Electoral/Tribunal Electoral/Miguel Ángel Porrúa, 2012, p. 747.

⁴Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1824, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1824B.pdf>.

⁵*Derechos del pueblo mexicano... op. cit.*, p. 748.

la República al tiempo de su emancipación”.⁶ Asimismo ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos, tener 30 años cumplidos y un capital “físico o moral” que le produjera al interesado 1,500 pesos anuales. Recordemos que el aspecto referente al capital económico se había contemplado ya en la Constitución de Cádiz, aunque lo habían pasado por alto los otros ordenamientos. Asimismo, en su artículo séptimo, se ratificó la prohibición de ser diputados a los “arzobispos y obispos, gobernadores de mitras, provisos y vicarios generales, los jueces, comisarios y comandantes generales por los Departamentos a que se extienda su jurisdicción, encargo o ministerio”.

Por su parte, el primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, de 1842, volvió a considerar, en su artículo 51, como edad requisito el ser mayor de 25 años.⁷ Asimismo señaló que el elegido debería tener cuatro años de vecindad en el departamento que lo eligiera, una forma de salvar este requisito sería el poseer bienes raíces o industriales en dicho territorio. Dicho Proyecto, además, volvió a considerar el capital físico o moral aunque señalando como monto anual la cantidad de 1,200 pesos, no obstante, este requisito no sería pedido a los “profesores de alguna ciencia que por espacio de diez años consecutivos hayan dado lecciones de ella en algún establecimiento público aprobado por el gobierno, siempre que reúna las otras calidades”.

Cuando en 1847 se promulgó el Acta Constitutiva y de Reformas, ordenamiento que volvió a dar vigencia a la Constitución de 1824, volvieron a retomarse los requisitos enunciados en dicha Carta Magna. Aquellas consideraciones hechas en los textos jurídicos entre 1836-1843, periodo durante el cual los grupos políticos centralistas habían gobernado la República, cedieron paso a lo determinado en la primera Constitución federal, sistema de gobierno que cobró vigencia nuevamente. Dicha Acta ratificó por ello, en su artículo séptimo, que para ser diputado se requería únicamente tener 25 años cumplidos, estar en ejercicio de los derechos de ciudadano y no estar comprendido al tiempo de la elección en las excepciones del artículo 23 constitucional.⁸

Mismos requisitos permanecieron en la década de 1850, por ejemplo, en el Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de 1856.⁹ Además, dado que para esa época las relaciones Iglesia-Estado se habían vuelto tensas, separándose sus esferas de influencia, dicho ordenamiento señaló ya de forma tajante que quedaban excluidos para ocupar cargos de diputados los individuos que pertenecieran al estado eclesiástico. Estos puntos quedaron integrados a la Constitución de 1857, la más importante del siglo XIX, que en su artículo 56 estipuló:

Para ser diputado se requiere: ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos; tener veinticinco años cumplidos el día de la apertura de las sesiones; ser vecino del Estado o

⁶Leyes Constitucionales, 1836, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1836.pdf>.

⁷Primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, 1842, disponible en http://www.constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/269/1/images/1er_proyecto_constitucion_25_08_1842.pdf.

⁸Acta Constitutiva y de Reformas, 1847, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1847.pdf>.

⁹Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, 1856, artículo 60, disponible en http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1856_149/Proyecto_de_Constituci_n_Pol_tica_de_la_Rep_blica__245.shtml.

Territorio que hace la elección; y no pertenecer al estado eclesiástico. La vecindad no se pierde por ausencia en desempeño de cargo público de elección popular.¹⁰

Dicho texto constitucional prácticamente permaneció vigente el resto del siglo sin modificaciones importantes. Sólo sufrió cambios cuando en 1916, Venustiano Carranza elaboró su proyecto de Constitución. En donde se sumaron nuevos lineamientos, por ejemplo, se debía ser mexicano en ejercicio de derechos políticos y saber leer y escribir. Para serlo no se debía estar al servicio activo del Ejército federal ni tener algún mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se hiciera la elección. Tampoco se podría ser ministro de algún culto para poder ser considerado.¹¹ Estos puntos fueron integrados a lo estipulado en 1857 cuando al año siguiente se promulgó la nueva Constitución.

¹⁰Constitución Política de la República Mexicana de 1857, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf>.

¹¹*Derechos del pueblo mexicano... op. cit.*, p. 753.

Artículo 55

Texto constitucional vigente

Artículo 55. Para ser diputado se requiere:¹²

55

- I.** Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos.
- II.** Tener veintitún años cumplidos el día de la elección;¹³
- III.** Ser originario de la entidad federativa en que se haga la elección o vecino de ésta con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.¹⁴
Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre.
La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular.¹⁵
- IV.** No estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el Distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella.
- V.** No ser titular de alguno de los organismos a los que esta Constitución otorga autonomía, ni ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni titular de alguno de los organismos descentralizados o desconcentrados de la administración pública federal, a menos que se separe definitivamente de sus funciones 90 días antes del día de la elección.

No ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ni Magistrado, ni Secretario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ni Consejero presidente o consejero electoral en los consejos General, locales o distritales del Instituto Nacional Electoral, ni Secretario Ejecutivo, Director Ejecutivo o personal profesional directivo del propio Instituto, salvo que se hubiere separado de su encargo, de manera definitiva, tres años antes del día de la elección.¹⁶

¹²Párrafo reformado, *DOF*: 29-01-2016.

¹³Fracción reformada, *DOF*: 14-02-1972.

¹⁴Párrafo reformado, *DOF*: 29-01-2016.

¹⁵Fracción reformada, *DOF*: 08-10-1974, 06-12-1977.

¹⁶Párrafo reformado, *DOF*: 10-02-2014.

Los gobernadores de los estados y el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos.¹⁷

Los secretarios del Gobierno de las entidades federativas, los magistrados y jueces federales y locales, así como los presidentes municipales y alcaldes en el caso de la Ciudad de México, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones, si no se separan definitivamente de sus cargos 90 días antes del día de la elección;¹⁸

VI. No ser ministro de algún culto religioso, y¹⁹

VII. No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59.²⁰

¹⁷Párrafo reformado, *DOF*: 29-01-2016.

¹⁸Párrafo reformado, *DOF*: 29-01-2016; Fracción reformada, *DOF*: 29-04-1933, 31-12-1994, 19-06-2007.

¹⁹Fracción reformada, *DOF*: 29-04-1933.

²⁰Fracción adicionada, *DOF*: 29-04-1933.

Artículo 55

Comentario por **Marco Antonio Zavala Arredondo**

Introducción

55

Este precepto forma parte de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) que configuran la vertiente subjetiva de la estructura democrática del Estado mexicano, pues junto con los artículos 36, fracción V, 58, 59, 82, 83, 115, fracción I, segundo párrafo, 116 fracciones I y II, 122, apartado A, bases II y III, 125 y 130, segundo párrafo, inciso d) del propio ordenamiento, complementa y condiciona la faz pasiva del derecho fundamental —aunque no el único— de participación en las democracias actuales, consagrado en el numeral 35 en sus primeras dos fracciones.

Nos referimos al derecho subjetivo público de sufragio, el cual se traduce en la prerrogativa ciudadana (pues históricamente y hasta nuestros días se encuentra normalmente reconocido en exclusiva a un segmento de la población del país determinado normativamente) de participar políticamente en el autogobierno y autodirección del Estado, tanto en su vertiente activa del derecho a incidir en estos aspectos mediante la emisión del voto, como en su aspecto pasivo, consistente en el reconocimiento de la posibilidad de acceder, a través de una elección popular, al ejercicio de los cargos públicos de naturaleza representativa.

Conforme la fracción II del artículo 35 de la CPEUM, la posibilidad de ser votado para todos los cargos de elección popular se encuentra supeditada a poseer las calidades que establezca la ley, entendida ésta en una acepción amplia, es decir, empezando por la propia Ley Fundamental, dado que los dispositivos señalados en un inicio delimitan constitucionalmente los alcances del derecho de sufragio pasivo, condicionando así el ámbito de cobertura de esta prerrogativa y, por vía de consecuencia, produciendo una relación asimétrica entre las dos facetas del derecho de sufragio, al no existir correspondencia exacta entre los requerimientos necesarios para estar en aptitud de votar en las elecciones populares, con aquellos exigidos para alcanzar la calidad de electo en tales comicios. En el caso de las candidaturas independientes parece acentuarse la asimetría, pues la postulación requiere de manera adicional, cumplir con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación, extremo que demuestra la desconfianza con la cual el Poder Revisor de la Constitución recibió esta forma específica de participación al margen de los partidos políticos.

Precisamente por ese trato diferenciado que tiene su origen en sede constitucional, conviene distinguir los requisitos de elegibilidad o calidades legales exigidas para ser

válidamente electo, de aquellas otras exigencias que de un modo u otro inciden en el ejercicio del derecho de sufragio pasivo, como más adelante se insiste. A pesar de tratarse de facultades esencialmente diversas, las vertientes pasiva y activa del derecho de sufragio convergen en un mismo momento: en la formación de la voluntad política ciudadana. De ahí que el Pleno del Tribunal Constitucional español, al referirse a los derechos previstos en el artículo 23, apartado 2 de su Constitución, ha entendido que:

Guardan [...] íntima relación que no deberemos olvidar a la hora de interpretarlos, pues el derecho de sufragio activo y el pasivo son aspectos indisociables de una misma institución, nervio y sustento de la democracia: el sufragio universal, libre, igual, directo y secreto [...] conforme al cual se realizan las elecciones generales para las dos cámaras de las que se componen las Cortes Generales [...] que en su doble condición de representantes del pueblo español [...] en quien reside la soberanía [...] y de titulares de la potestad legislativa [...] hacen realidad el principio de toda democracia representativa, a saber, que los sujetos a las normas sean, por vía de la representación parlamentaria, los autores de las normas, o dicho de otro modo, que los ciudadanos sean actores y autores del ordenamiento jurídico (sentencia 24/1990, de 15 de febrero; fundamento jurídico 2). Esta conexión implica, que la violación del derecho de sufragio pasivo produce simultáneamente la conculcación del derecho de sufragio activo del electorado (Díez-Picazo, 2013: 383, quien a su vez cita la sentencia 161/1988, de 14 de octubre).

En sentido similar, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (SSTEPJF) considera que ambos aspectos del sufragio son una misma institución:

Pilar fundamental de la democracia, que no deben verse como derechos aislados, distintos uno del otro, pues, una vez celebradas las elecciones los aspectos activo y pasivo convergen en el candidato electo, formando una unidad encaminada a la integración legítima de los poderes públicos, y por lo tanto susceptibles de tutela jurídica [...] pues su afectación no sólo se resiente en el derecho a ser votado en la persona del candidato, sino en el derecho de votar de los ciudadanos que lo eligieron como representante y ello también incluye el derecho de ocupar el cargo (Jurisprudencia 27/2002. Todas las tesis y jurisprudencias citadas, tanto de la Suprema Corte como de la SSTEPJF, son consultables en los respectivos portales electrónicos institucionales).

Por lo mismo, si como argumenta Pérez Royo (2014: 361), en el acto de la votación, y solamente en ese momento, cada individuo deja de serlo para ser exclusivamente ciudadano, de tal suerte que el individuo es exactamente igual que otro, suprimiéndose toda diferencia y constituyendo el lapso en el cual se impone de forma absoluta el principio de igualdad, entonces, en aras de hacer congruente esta piedra angular del sistema democrático, esa igualdad debería operar del mismo modo en todos sus aspectos. Esto es, el punto de partida de todo régimen democrático debe radicar en quien esté revestido de la calidad de elector, por tener la capacidad de autodeterminarse políticamente mediante el ejercicio del sufragio, debe contar igualmente con la capacidad

de resultar electo, pues así como el sistema jurídico se legitima mediante la ficción consistente en que el destinatario es al mismo tiempo el productor mediato de la norma, en la elección debe imperar un principio semejante. De esta forma, en términos estrictos, la democracia haría legítimo lo representativo y bien se representaría cuando se es elegido (Ramírez, 1985: 33).

Sin embargo, ese ideal democrático se quiebra de manera generalizada al momento de fijar la vista en los distintos ordenamientos jurídicos, en grado tal que, en esa íntima relación existente entre las dos facetas del derecho de sufragio, el único punto común se traduce en la calidad de elector como presupuesto para estar en aptitud de ser electo. Incluso, esta última afirmación admitiría matices a la luz de algún precedente de la SSTEPJF, en el cual se sostuvo sin mayor desarrollo argumentativo, que el requisito de contar con una credencial de elector cuyo domicilio correspondiera a la demarcación en la que tenía verificativo la elección, carecía de un fin constitucionalmente legítimo si, como sucedía en el caso, se encontraba demostrada la residencia efectiva, extremo suficiente para entender satisfecho el requisito de pertenencia a la comunidad.

El requisito en cuestión, “no constituye un requisito sustancial sino sólo instrumental que no supera el test de proporcionalidad” (sentencia de 20 de abril de 2015, dictada en los expedientes SUP-JDC-900/2015 y acumulados). La solución adoptada por el tribunal, favorecedora del derecho de sufragio pasivo, es difícilmente conjugable con la lógica del sistema democrático en tanto se produce un divorcio entre candidatos y cuerpo electoral, pues quien contiene (y eventualmente puede resultar electo) no forma parte del mismo. Con esta visión debería igualmente permitirse el voto a todo residente de la demarcación, aun cuando no se encuentre registrado en el padrón electoral respectivo.

Al margen del criterio anterior, que no deja de ser un aislado y cuestionable, puede decirse que el punto de partida es, pues, que quien detente el derecho de voto activo, igualmente goza en principio de la titularidad del sufragio pasivo, en tanto condición mínima pero no suficiente, pues entran habitualmente en juego otras exigencias de diversa índole, apoyadas con mayor o menor fortuna también en razones sociales, históricas y políticas varias; con las cuales se pretende tutelar otros valores, principios y derechos relevantes para el ordenamiento, cubriendo así un amplio abanico de aspectos subjetivos y objetivos.

La problemática conceptual

Y aquí aparece ya el talón de Aquiles de los andamiajes teórico y normativo del derecho de sufragio pasivo: la diversidad de fuentes o causas que conducen a la limitación de esta prerrogativa ciudadana, y la ausencia de una dogmática clara y uniforme sobre la cual se sustente el estudio sistemático del conjunto de requisitos para el ejercicio pleno del derecho. La problemática se agrava por una realidad normativa poco escrupulosa en seguir las incipientes categorías emitidas por cierto sector de la doctrina,

tierra fértil para una jurisprudencia dubitativa, en la que en ocasiones también impera cierta confusión en los conceptos jurídicos aplicables para la resolución de los conflictos surgidos en los procesos de renovación de las autoridades populares, con motivo de los vicios e irregularidades inherentes a la persona respecto de la cual se ha pronunciado el electorado. Así, por ejemplo, en el ámbito del Derecho colombiano, aunque con pretensiones de universalidad, Velásquez Turbay (2004: 455 y ss.) señala que:

[...] se ha diseñado por el Derecho Electoral de los distintos países un conjunto de exigencias a la persona gobernante que busca distinguir en ésta atributos y circunstancias que deben rodearla, que reciben el nombre de calidades, inhabilidades e incompatibilidades.

En este esquema, las calidades son el conjunto de atributos a predicar por la persona misma, indispensables para el *ejercicio* de la función pública, con miras a proteger a ésta de la *incapacidad* de la persona gobernante, a fin de lograr su máxima eficiencia, mediante la utilización de patrones de distinta índole (edad, habilitación o experiencia profesional, carrera, el saber como requisito, etcétera). Distintas serían para este autor las inhabilidades, entendidas como las circunstancias creadas por la Constitución y la ley que impiden o imposibilitan que una persona sea elegida o designada a un cargo público, y las cuales atienden a una ética en el desempeño de la función pública (“ética para calificar la función, mas no a la persona misma”), constituyéndose así en criterios de probidad e imparcialidad de quienes ingresan a la función pública.

Hasta aquí parecería existir cierta diferencia conceptual entre las calidades y las inhabilidades, sin embargo, al referir la situación particular del Derecho colombiano, que califica de inhábil todo “acto que invalida la elección de congresista o impide serlo” (artículo 279 de la Ley 5a. de 1992), la frágil distinción se desvanece, pues a partir de este precepto legal el autor colige que la inhabilidad es la no *elegibilidad* de una persona: “Es una falta de aptitud jurídica para ejercer derechos, asumir funciones públicas o desempeñar cargos del Estado”, concepto en el cual, para todo fin práctico, se engloba cualquier circunstancia o calidad que impide a alguien ser elegido válidamente, como se constata con la diversidad de clases de inhabilidad resaltadas, en donde se mezclan aspectos inicialmente considerados en una u otra categoría:

- a) Las relacionadas con la trayectoria del candidato frente a la legalidad, encaminadas a prohibir que el gobernante pueda ser una persona por cuyos actos anteriores haya sufrido sanciones legales;
- b) Las que consultan la ética de la igualdad, de la eliminación de privilegios, evitando la influencia y prerrogativas de quien ejerce un empleo de naturaleza pública en el proceso electivo;
- c) Las que responden a una lógica de renovación del gobernante, a fin de que éste no produzca las condiciones de su propia permanencia, violentando la autonomía democrática de los electores;
- d) Las que buscan separar el objeto de la función gobernante de los intereses del propio candidato;

- e) Las que consultan la ética del “egoísmo nacional” e identifican a la nacionalidad como requisito para el acceso a la función gobernante; y
- f) Las que buscan eliminar el nepotismo y otras estructuras que permitan la concentración de privilegios contrarios a la lógica distributiva pretendida en el soberano democrático. Este elenco revela a la inhabilidad como un concepto con amplio contenido, en el que caben aspectos considerados comúnmente como constitutivos de la capacidad electoral, es decir, para el nacimiento del derecho.

Aún más, en esta construcción la inelegibilidad se entiende, de forma genérica, como el resultado de la inhabilidad (e incluso de la falta de una calidad determinada), careciendo por ende de sustantividad propia e independiente, en contradicción de otras corrientes doctrinarias más arraigadas. En México parece presentarse un defecto conceptual similar, como lo revela una sentencia reciente de la SSTEPJF. En ella, se dice que los

requisitos de elegibilidad positivos son el conjunto de condiciones que se requieren para poseer la capacidad de ser elegible; su ausencia originaría una incapacidad, en tal sentido, son condiciones subjetivas que deben reunir el o la interesada para que surja el derecho individual a ser elegible a un cargo de elección popular. Las condiciones de capacidad se encuentran reguladas en el ordenamiento y, en consecuencia, son indisponibles dado que no se derivan de un acto subjetivo de voluntad. Los requisitos negativos constituyen condiciones para un ejercicio preexistente y se puede eludir mediante la separación o renuncia al cargo o impedimento que las origina (resolución de 4 de mayo de 2016, dictada en los expedientes SUP-JRC-174/2016 y acumulados).

Como se advierte con facilidad, la sentencia atribuye aspectos relacionados propiamente con la capacidad electoral pasiva como si se tratara de atributos de elegibilidad. Finalmente, dentro del elenco de categorías referidas por Velásquez Turbay, se encuentra la incompatibilidad, la cual entiende como el impedimento o tacha legal para ejercer una función determinada, o para ejercer dos o más cargos a la vez. Así la incompatibilidad respondería a dos naturalezas diversas, ya sea que se encamine a evitar la superposición de roles, horarios o funciones (en contravención del sistema del reparto funcional de las acciones públicas), o bien, que busque asegurar la imparcialidad en la función pública, a fin de que ésta no se vea inclinada a satisfacer preferencias o intereses particulares distintos de los propios intereses públicos.

Una postura doctrinaria más consolidada, de origen europeo y especialmente resaltada por los autores españoles contemporáneos (Aragón Reyes, 2007: 186 y 187; Salazar Benítez, 1999: 205 y ss.; Caamaño Domínguez, 2000: 25 y ss.; García Roca, 1999: 196; Rallo Lombarte, 1997: 94; Fernández-Miranda y Campoamor, 1989: 235 y ss.; y Sánchez Muñoz, 2007: 91 y ss.), distingue, de entre los distintos requisitos “positivos” y “negativos” normalmente exigidos por las leyes, las nociones de capacidad electoral pasiva, requisitos de elegibilidad y causas de incompatibilidad, con el fin de establecer categorías jurídicas mejor perfiladas y definidas que en el pasado reciente, en donde era común hablar indistintamente entre unas y otras (así, por ejem-

plo, Pérez Serrano, 1984: 349, parece sugerir que la capacidad electoral pasiva guarda relación con las condiciones de elegibilidad, de ahí que hable de incapacidades absolutas o relativas, que actualmente suelen identificarse, prácticamente de forma unánime, como inelegibilidades), imprecisión terminológica que, incluso en nuestros días, se sigue presentando, como acontece con Torres del Moral, 1998: 377, quien identifica lisa y llanamente a la inelegibilidad como la incapacidad para ser candidato, en tanto:

puede deberse a la carencia de las condiciones generales para el disfrute del derecho de sufragio pasivo, o bien al ejercicio de un cargo o profesión cuyos titulares son legalmente excluidos del mismo con la finalidad de eliminar posibles presiones sobre los electores y garantizar la libertad electoral.

Conforme esta posición, en términos generales, los requisitos positivos serían, el conjunto de condiciones requerido para poseer la “capacidad” de ser elegible, configurándose así como factores previos a su existencia. Su falta originaría una incapacidad, en tal sentido serían condiciones subjetivas para el nacimiento del propio derecho, a diferencia de lo que significarían los requisitos negativos o “inelegibilidades”, que serían condiciones para el ejercicio de un derecho preexistente, es decir, los requisitos de elegibilidad únicamente cobran importancia en la medida en la que existe ya un derecho que puede ser delimitado, afectando solamente su ejercicio, pues impiden temporalmente al sujeto, políticamente capaz, de ser válidamente elegido.

De tal suerte, las condiciones de capacidad vendrían impuestas, invariablemente y sin posibilidad alguna de evadir las de forma voluntaria, por el ordenamiento y, en consecuencia, son indisponibles para el individuo, en tanto que las inelegibilidades son susceptibles, teóricamente, de ser eludidas mediante la renuncia al cargo, impedimento o situación que las originan. Por ende, el sujeto electoralmente incapaz no puede constituir *de ningún modo* una relación electoral legítima, por el contrario, quien es electoralmente capaz, pero se encuentra en una situación de inelegibilidad, sí está en aptitud de constituir una relación electoral siempre que evada, voluntariamente, la situación de inelegibilidad dentro del límite temporal fijado por la ley.

Los requisitos de elegibilidad, en tanto limitaciones a la capacidad de sufragio pasiva, vienen a formar parte fundamental de las normas reguladoras de los procesos comiciales encaminadas a propender la transparencia y confiabilidad de sus resultados, mediante la protección de la libertad de sufragio de los electores y el establecimiento de las condiciones necesarias para la existencia de una contienda que merezca el calificativo de equitativa. Se procura, mediante la formulación de distintas prohibiciones, la ocurrencia de cierta clase de presiones electorales, para así mantener la libertad del elector impidiendo que quien se encuentre en una oposición de supremacía jurídica, política, económica o social, pueda concurrir a las elecciones rompiendo el principio de igualdad de oportunidades y la libre emisión del voto.

Esta finalidad es precisamente la diferencia específica que las distingue de las llamadas causas de incompatibilidad, con las cuales se pretende procurar el desempeño

del cargo representativo con libertad, independencia y eficacia, “conservando al mismo tiempo la división de poderes” (Aragón Reyes, 2007: 193). Ambas figuras, empero, tienen como punto de conexión el tratarse de limitaciones al derecho a ser votado, y si bien operan en realidad en momentos distintos de los procedimientos de renovación de los cargos públicos representativos, algunas doctrinas tradicionales reconducen ambas nociones a una única finalidad, consistente en la salvaguarda de la libertad de voto del elector y la independencia de los elegidos en el ejercicio de sus funciones, con lo que prácticamente se les equipara y confunde.

Así ocurre, por ejemplo, en la jurisprudencia de la Corte Europea de Derechos Humanos (CEDH), la que con motivo de interpretar el contenido del artículo 3º del Protocolo Adicional al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, ha sostenido el amplio margen con el cual cuentan los Estados para configurar constitucionalmente las reglas relativas al estatus de los miembros del Parlamento, “incluyendo los criterios para declararlos inelegibles”. Pues bien, en concepto de la CEDH ambas clases de reglas tienen “como origen común la necesidad de asegurar tanto la independencia de los representantes electos como la libertad de los electores” (caso *Ždanoka vs. Latvia*, de 17 de junio de 2004, parágrafo 83. Véase el estudio de Sarmiento, Mieres y Presno, así como los casos que citan, 2007: 147 y ss.). En opinión de Sánchez Muñoz, al referirse a la inelegibilidad de los miembros de la familia real española, concluye que su justificación no se reduce a una dicotomía:

entre neutralidad (como fundamento de una incompatibilidad) y libertad del elector (como fundamento de una inelegibilidad), [sino que más bien] ambos aspectos son dos caras del principio de igualdad de oportunidades, según se adopte la perspectiva de los competidores o la de los electores (94).

A fin de distinguirlas nítidamente, Salazar Benítez (1999: 229) señala seis puntos diferenciales entre estas dos categorías:

- a) La inelegibilidad trata de garantizar la seguridad del proceso electoral excluyendo del mismo a las personas que, por su posición, podrían influenciar la libre voluntad de los electores, mientras que la incompatibilidad pretende asegurar el ejercicio adecuado de las funciones públicas;
- b) La inelegibilidad resulta de una particular posición del sujeto respecto de los electores; la incompatibilidad de una particular posición que el sujeto asume respecto al órgano del ente, o respecto a algunos miembros del órgano, o respecto a actos o hechos del mismo órgano;
- c) La inelegibilidad supone la imposibilidad jurídica de convertirse en sujeto pasivo de la relación electoral, en tanto, la incompatibilidad impide conservar el cargo para el cual se ha sido electo válidamente;
- d) La inelegibilidad invalida el título de la investidura, es decir, incide sobre la validez de las elecciones. La compatibilidad repercute eventualmente sobre la posición jurídica adquirida a través de un título válido de investidura;

- e) Las causas de inelegibilidad están taxativamente fijadas por la ley. Las de incompatibilidad, si bien en límites estrechos, son extensibles por el principio de autonomía organizativa (sin embargo, reconoce que en Derecho español ello no es posible, al exigirse constitucionalmente la reserva de ley); y
- f) La inelegibilidad es insubsanable si las causas que la determinan no han desaparecido antes del día de las elecciones (o en la fecha legalmente prevista en Derecho mexicano). Las incompatibilidades, por el contrario, son subsanables hasta el momento de la contestación.

En este contexto, las inelegibilidades formarían parte del Derecho electoral y las incompatibilidades del Derecho parlamentario, pues mientras la *inelegibilidad* opera sobre el candidato (aun no hay ciudadano electo) para impedir la posición privilegiada de un contendiente respecto a los otros, en virtud del cargo o de la actividad que ejerce, la *incompatibilidad* presupone la condición de electo y, consecuentemente, la satisfacción de todos los requisitos necesarios para una elección válida (capacidad electoral pasiva y ausencia de causas de inelegibilidad) y persigue el evitar la lesión de intereses públicos que pueden producirse por la desvinculación del cargo electivo con algún otro. En síntesis, la inelegibilidad incide en la aptitud jurídica de adquirir un mandato, en tanto que la incompatibilidad provoca la imposibilidad normativa de conservarlo (Maligner, 2007: 140 y 215, si bien este autor reconduce ambos conceptos a especies de incapacidad, cuando en puridad no es así).

La utilización precisa de estos conceptos no se trata de una cuestión menor, pues tiene consecuencias en la aplicación de las normas positivas en las cuales se recogen estas figuras, dado que los elementos integrantes de las mismas obedecen a valores y principios jurídicos distintos (aunque obviamente estrechamente relacionados), además de que, eventualmente, el régimen jurídico con el cual se encuentran investidas, y las garantías que al efecto disponga un determinado ordenamiento para su protección reforzada, podría incidir en la adopción de una específica forma de regulación y en la existencia de cauces *ad hoc* de defensa procesal.

Verbigracia, la Constitución española de 1978 ordena el establecimiento de las causas de inelegibilidad e incompatibilidad, única y exclusivamente, en la ley electoral (artículo 70, apartado 1), la cual, por mandato del artículo 81, apartado 1, necesariamente debe revestir la forma de una ley orgánica, es decir, su contenido debe ser aprobado por “mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto”, a diferencia de la regla general consistente en la mayoría de los miembros presentes estatuida en el numeral 79, apartado 2. Se requiere, entonces, una votación especial, reforzada o cualificada para su reglamentación legislativa, por tanto no siendo jurídicamente válido incorporar causales de inelegibilidad o incompatibilidad en cuerpos legislativos distintos a la ley electoral, y mucho menos aún, en leyes ordinarias como los códigos civil o penal.

Cuestión diversa sería entonces la regulación de las causas de incapacidad electoral pasiva, que no se encontrarían en este ámbito de reserva, sino que se extienden a todo el ordenamiento (nacionalidad, vecindad administrativa, capacidad de obrar, la inhabilitación para cargos públicos como sanción penal, etcétera).

La doctrina ha criticado la utilización poco escrupulosa, por parte del Tribunal Constitucional, de estas nociones, pues en algunas ocasiones ha dado tratamiento de inelegibilidad a cuestiones inherentes a la capacidad electoral (en concreto, la pena de inhabilitación, contenida en el Código Penal), motivo por el cual se ha visto en la necesidad de flexibilizar las garantías constitucionales del derecho de sufragio pasivo, señalando que los supuestos de inelegibilidad en la ley no son *numerus clausus* (González Hernández, 1996: 63), a fin de justificar la medida legislativa, problemática que hubiese sido resuelta, sin necesidad de forzar las argumentaciones, con precisar que las causas que determinan la imposibilidad de acceder a la condición representativa no vienen recogidas únicamente en la ley electoral, ya que algunos de los supuestos de incapacitación judicial se encuentran prescritos en el Código Penal, y por ende, no existiría dificultad alguna en sostener la condición de excepción de la norma que contiene la inelegibilidad, lo cual conlleva una interpretación restrictiva y cerrada (Camaño Domínguez, 2000: 25 y ss.; Salazar Benítez, 1999: 248 y 249).

La diferencia conceptual entre inelegibilidades e incompatibilidades, no obstante lo anotado, es relativamente común que se reduzca hasta el punto de la desaparición, dada la proclividad de algunos ordenamientos jurídicos de darles un tratamiento conjunto e indiscriminado, al menos para ciertos grupos de circunstancias, condiciones o calidades. En este supuesto se encuentra el propio artículo 70, apartado 1, de la Constitución española, el desarrollo legislativo al amparo del artículo 137, apartado 1 de la Ley Fundamental de Bonn (véanse los comentarios de Stern a este precepto, 1987: 566 y ss.) y la regulación atinente en Bélgica, Dinamarca, Irlanda y Luxemburgo (Salazar Benítez, 1999: 241 y 242).

Precisamente porque los ordenamientos normativos son el producto de contextos y circunstancias históricas, sociales, políticas e institucionales, como en forma certera alerta Aragón Reyes (2007: 186 y 187), las distintas realidades normativas poco se compadecen de los tipos puros acuñados por la doctrina para estas categorías jurídicas, como ocurre en el caso del Derecho positivo mexicano, en donde la expresión *requisitos de elegibilidad*, acuñada tanto en los textos legislativos como en la doctrina y en la jurisprudencia, comprende no solamente las prohibiciones en las cuales se tutela la equidad en la contienda electoral y la libertad del sufragio, sino en general, toda aquella calidad exigida constitucional y legalmente al amparo de la fracción II del artículo 35 de la CPEUM, e incluso, aquellas circunstancias previstas en la normatividad como constitutivas del derecho de sufragio pasivo, de tal suerte que, con esta frase, se aluden aspectos de capacidad, inelegibilidad, incompatibilidad e inhabilitación, lo que ha producido una delimitación confusa y, en ocasiones, hasta caprichosa del contenido de este derecho subjetivo público.

Más aún, la noción de *requisitos de elegibilidad* se ha extendido para abarcar las exigencias previstas en los estatutos de los partidos políticos que modulan y condicionan la participación de los ciudadanos en los procesos internos de selección de candidatos, cuestión que parecen aceptar sin mayor problema, tanto un sector de la doctrina (Piccato Rodríguez, 2006: 89 y ss.), como las máximas instancias judiciales del país en la materia (por parte de la SSTEPJF, las sentencias dictadas en el SUP-JDC-370/2005,

de 6 de julio, y en el SUP-JDC-637/2011 y acumulado, de 8 de junio; y por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la de la acción de inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas, resuelta de 8 de julio), lo que ciertamente pone en riesgo ya no el tratamiento dogmático de la figura, sino el propio derecho fundamental de derecho pasivo.

Esta situación obedece a la tendencia de entender la elegibilidad para el acceso a los cargos públicos representativos en una connotación puramente gramatical, es decir, en palabras de la SSTEPJF, como:

la posibilidad real y jurídica de que un ciudadano, en ejercicio de su prerrogativa de ser votado, también llamado voto pasivo, esté en cabal aptitud de asumir un cargo de elección popular para el cual ha sido propuesto por un partido político, por satisfacer las cuestiones previstas al efecto como exigencias inherentes a su persona, *tanto para ser registrado como para ocupar el cargo*, es decir, por reunir los requisitos indispensables para participar en la contienda electoral como candidato y, en su oportunidad, desempeñar el cargo (Expedientes SUP-JDC-186/2000 y acumulado, resueltos el 30 de agosto. Más recientemente, en el mismo sentido, la sentencia del SUP-REC-305/2015, de 12 de agosto).

Es sobre esta base conceptual que tradicionalmente la SSTEPJF ha entendido que, por regla general, la elegibilidad de los candidatos es susceptible de ser impugnada al momento de concederse el registro de la candidatura, de igual manera con motivo de la declaración de validez de la elección y la consecuente expedición de la constancia de mayoría, de lo que no se sigue, por supuesto, la posibilidad de controvertir la calidad de elegible de un ciudadano dos veces sobre la misma causa de pedir (Jurisprudencias 11/97 y 7/2004, así como la tesis XLIII/2005, que refiere a ciertos casos de excepción).

Como se dijo, el surtimiento de los requisitos exigidos para la obtención de la candidatura y la asunción y ejercicio del cargo, para efectos de la elegibilidad, no se ha reducido a las calidades previstas en el artículo 35, fracción II, de la CPEUM; por el contrario, su intelección se ha extendido a los requerimientos previstos para la obtención y conservación de la ciudadanía, mismos que, en un sentido estricto, constituyen un presupuesto de la capacidad de sufragio pasiva. Así, por ejemplo, se les ha dado tratamiento de requisitos de elegibilidad, por parte de la SSTEPJF, al modo honesto de vivir necesario para obtener el estatus de ciudadano conforme al artículo 34, fracción II de la CPEUM (Jurisprudencia 17/2001), a la calidad de chiapaneco constitutiva de la ciudadanía estatal en esta entidad federativa (Tesis LXXXVIII/2001) y a las eventuales suspensiones en los derechos ciudadanos con motivo de la emisión de una sentencia penal condenatoria (Tesis XIII/2001). Se produce, como ocurre en el Derecho alemán, una confusión o identidad entre las nociones de derecho de sufragio pasivo (*passives Wahlrecht*) y de elegibilidad (*Wählbarkeit, Wählbarsein*).

Pues bien, la noción omnicomprendensiva de los requisitos de elegibilidad se encuentra potenciada por el concepto jurídico indeterminado utilizado en el artículo 35, fracción II de la CPEUM para habilitar al legislador secundario la configuración legal de este derecho ciudadano, pues con independencia del carácter amplio o restringido que se le quiera reconocer al vocablo “calidades”, en todo caso, a través de ellas se establecen exigencias del más variado tipo y con finalidades igualmente diversas. Este fenómeno

no ha sido frenado por lo dispuesto en el artículo 23, apartado 2, de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos (CADH), según el cual, los derechos políticos pueden ser reglamentados en ley “exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal”.

Y es que, a fin de verificar la aplicabilidad del dispositivo invocado, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha estimado que las normas que imponen modalidades o limitaciones al derecho de sufragio deben analizarse desde distintos niveles, en los que destacan el entendimiento del convenio en su conjunto y su relación con otros instrumentos del sistema iberoamericano, el contexto del derecho nacional e internacional, así como las circunstancias jurídicas del caso, lo que ha permitido concluir que las normas que impiden optar por la candidatura a la presidencia a quienes hayan sido caudillos o jefes de golpes de Estado, revolución armada o movimiento similar, no es violatorio de los derechos reconocidos en la convención, pese a no tratarse de una limitación que se vincule a alguno de los aspectos enunciados en el artículo 23 mencionado (Informe número 30/93, caso 10.93, Guatemala, 12 de octubre de 1993). En el mismo sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha entendido que “no es posible aplicar al sistema electoral que se establezca en un Estado, solamente las limitaciones del párrafo 2 del artículo 23” (caso “Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos”, sentencia de 6 de agosto de 2008, parágrafo 161).

Se torna necesario, por ende, procurar un mínimo de sistematización a fin de construir un entendimiento cabal de las categorías jurídicas involucradas en el ejercicio del derecho de sufragio pasivo, pues es evidente que no toda norma que, de una forma u otra, incida sobre la efectividad de esta prerrogativa ciudadana merece recibir el tratamiento de un “requisito de elegibilidad” en general, de una incapacidad electoral pasiva ni de una incompatibilidad, como acontecería, por ejemplo, con las llamadas cuotas electorales, previstas en las legislaciones electorales federales de 1990 y 2008 (sobre la incorporación de las cuotas electorales al Código Electoral de 1990 y su evolución normativa: Carbonell, 2003: 198 y ss.; y González, Gilas y Báez, 2016: 108 y ss. En general, sobre su operatividad y conveniencia, Ruiz Miguel, 2001: 244 y ss., y Aranda Álvarez, 2001: 244 y ss.) y, con mayor acento, con la paridad proclamada en el artículo 41 constitucional desde la reforma del 10 de febrero de 2014, pues a través de estas figuras se puede incidir de manera más o menos directa en la determinación de quienes figurarán como candidatos, pero ello no supone, propiamente, modificar las exigencias constitucionales y legales para ser válidamente electo, que individualmente consideradas permanecen ilesas, a pesar de existir, en el caso de las cuotas, una quiebra en el principio de igualdad en su vertiente formal o, en el escenario de la paridad, la sustitución de la igualdad por una “representación cuantitativamente igual entre hombres y mujeres” (Favoreu, 1997: 21).

Cuestión similar ocurría con el antiguo monopolio partidista de postular candidatos en las elecciones, que pese a incidir materialmente en el derecho a ser votado, en nuestra opinión excede de forma clara el ámbito inherente del ciudadano y de las exigencias a éstos, requeridas para participar en unos comicios y acceder a los cargos

públicos representativos, perfilándose más bien como un rasgo característico del sistema democrático de partidos recogido en el artículo 41, bases I y II de la CPEUM, pero cuya vigencia y alcances se encuentra limitada por la propia Ley Fundamental, especialmente por el reconocimiento de los derechos ciudadanos, de forma tal que no se traduce en una carta en blanco para el legislador secundario (el desarrollo argumentativo de esta posición puede consultarse en el comentario a este precepto constitucional, en la 8a. edición de los *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones*, 2012: tomo III, 697 y ss.).

También consideramos que es indebido pretender incorporar al concepto de los requisitos de elegibilidad, en cualquiera de sus modalidades, los condicionamientos, requerimientos o restricciones, que imponen los estatutos y reglamentos de los partidos políticos, como lo hace Piccato Rodríguez (2006: 89 y 90), al señalar que los requisitos de elegibilidad son de tres clases: constitucionales, legales y estatutarios, y respecto de estos últimos precisa que:

son aquellos requisitos que los partidos políticos, como únicas entidades capaces de postular candidatos a los cargos de elección popular, establecen en su normatividad interna, en ejercicio de la libertad que les asiste para organizarse dentro del marco establecido por las disposiciones legales aplicables.

De manera similar a como lo hizo previamente la SSTEPJF (véase la sentencia dictada en el SUP-JDC-803/2002, el 7 de mayo de 2004), la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que el artículo 41 de la CPEUM confiere a los partidos políticos el derecho a regir su vida interna, al establecer que dichos partidos deben cumplir con sus finalidades atendiendo a lo previsto en los programas, principios e ideas que postulan. Al amparo de este derecho, los partidos deben establecer normas que alienten las prácticas que les parezcan deseables, pertinentes o incluso hasta necesarias para favorecer la cohesión partidaria o impulsar su ideología política, sin contrariar la CPEUM ni los derechos fundamentales. Por tanto, los partidos están en aptitud de determinar en sus estatutos los “requisitos de elegibilidad” que deben satisfacer sus afiliados y candidatos externos, que mejor respondan o sean acordes con sus principios e ideas, con su ideario político, sin más limitaciones que la razonabilidad, proporcionalidad, objetividad y certeza de los requisitos adoptados, los cuales deben igualmente respetar el contenido esencial de los derechos fundamentales (la ya citada acción de inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas).

Esta base condujo a la SCJN a declarar la inconstitucionalidad del párrafo 6 del artículo 22 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) de 2008, el cual preveía que los requisitos de elegibilidad que regulen los estatutos de los partidos solamente podrían establecer exigencias de edad, nacionalidad, residencia, capacidad civil y sentencia ejecutoriada en materia penal. Lo anterior, sobre la base de considerar que, por un lado, se transgredía el derecho a ser votado reconocido en el artículo 35, fracción II, de la CPEUM, y por otro, se restringía indebidamente la libertad auto-organizativa e ideológica de los partidos políticos, reconocida por el texto

constitucional. Únicamente el ministro Valls Hernández disintió del criterio, entre otras razones, porque no era posible la violación al artículo 35 constitucional, dado que el precepto legal impugnado no guardaba relación con las calidades legales referidas por la Ley Fundamental.

Y es que, en efecto, pese a lo que el nombre empleado por la doctrina, el legislador y los tribunales pudiere sugerir, esos requisitos de elegibilidad no deben equipararse y mucho menos asimilarse a los que tradicionalmente han recibido esa denominación, porque entre ambos tipos de exigencias se advierten diferencias sustanciales que demandan su separación conceptual.

Según hemos puntualizado, los requisitos de elegibilidad son exigencias relacionadas con las calidades de un individuo que se estiman necesarias para ocupar un cargo electivo determinado (si entendemos en un sentido amplio el concepto) o aquellas otras previsiones que se exigen cumplir a un ciudadano para que esté en aptitud de competir en una elección sin quebrar el principio de equidad en la contienda que debe imperar (si nos ceñimos a una acepción estricta). Su apoyo genérico se encuentra en el artículo 35, fracción II de la CPEUM y conforme este precepto, existe señalamiento explícito del texto constitucional para que el desarrollo de los requisitos de elegibilidad se halle exclusivamente en ley formal y material (empezando por la propia Constitución).

Por el contrario, los llamados “requisitos de elegibilidad estatutarios” tendrían su base constitucional en el artículo 41, base I, párrafo segundo; su desarrollo, en atención a ser manifestaciones del ejercicio de la libertad auto-organizativa que les es reconocida a los partidos políticos, tendría su cauce natural de desarrollo en la normativa interna de los institutos políticos (estatutos y reglamentos) y no, como es indispensable para los requisitos amparados en el artículo 35, fracción II, en ley formal y material. Además, la lógica de estas exigencias (las partidistas) radica en la idoneidad o pertinencia del requisito para favorecer la cohesión partidaria o impulsar la ideología que identifica al partido, esto es, el canon de regularidad de esta clase de requisitos se daría en función de la satisfacción de estos extremos (promoción o identidad con los principios e ideas políticas expuestas por los documentos básicos del partido). Los ejemplos a los que acude la Suprema Corte en la ejecutoria citada son bastante elocuentes:

los partidos políticos, en virtud de su estatus constitucional de entidades de interés público y de las finalidades constitucionales que tienen encomendadas, en los términos de lo dispuesto en el artículo 41, párrafo segundo, fracción I, de la Constitución Federal, tienen la potestad de establecer en sus estatutos determinados requisitos de elegibilidad que han de cumplir sus afiliados o, en su caso, los candidatos externos que postulen, que respondan o sean acordes con sus programas, principios e ideas que postulan (en suma, su ideario político), previstos constitucionalmente [...] Así, por ejemplo, un partido político podría establecer, como requisitos de elegibilidad, determinadas exigencias relacionadas con el tener cierta experiencia partidaria o haber ocupado determinados cargos de elección popular, a condición de que tales requisitos no sean irracionales, desproporcionados, carezcan de una justificación objetiva y razonable, o hagan nugatorio el derecho de afiliación u otros derechos fundamentales, conforme a parámetros constitucionales.

La misma reflexión es extensiva cuando la expresión de “requisitos de elegibilidad” es empleada en otros contextos, como sucede, con relativa frecuencia, con las exigencias legales previstas para la designación de funcionarios electorales (en este sentido, véanse las jurisprudencias de la Suprema Corte P/J.51/2009, 102/2011 y 5/2012). Se trata, en suma, de requisitos o condicionamientos que responden a lógicas diversas y sus requerimientos constitucionales son igualmente distintos.

Una propuesta de sistematización conforme el Derecho mexicano

Un intento de sistematización de los conceptos relevantes en la determinación del derecho de sufragio pasivo en el Derecho mexicano tendría que distinguir nítidamente, estimamos, las nociones de capacidad de sufragio pasivo, las causas de inelegibilidad, las de incompatibilidad y las de inhabilidad o inhabilitación. Nos parece que la propuesta que enseguida se articula propone una mayor sistematización que la ofrecida hasta el momento por la jurisprudencia nacional. Efectivamente, en el plano de la sistematización la Suprema Corte de Justicia se ha limitado a identificar dentro de los “requisitos” para el acceso a los cargos de elección popular, aquellos de carácter tasado (definidos por la CPEUM e indisponibles al legislador ordinario, tanto para flexibilizarlos como para endurecerlos), los modificables (en los que el legislador federal o local está habilitado para regular modalidades) y los “agregables” (es decir, no contemplados en la CPEUM, pero que pueden adicionarse), de acuerdo con cierta corriente jurisprudencial (P/J. 11/2012 y proveniente de la acción de inconstitucionalidad 36/2011, resuelta el 20 de febrero de 2012. En realidad, los orígenes del criterio se hallan en los votos particulares del Ministro Ortiz Mayagoitia correspondientes a las acciones de inconstitucionalidad 19/2011, de 24 de octubre y 32/2011, de 8 de diciembre). Aquí nos proponemos establecer las distinciones posibles (o deseables) que se agrupan en el término genérico de “requisitos” empleados en la jurisprudencia recién citada.

La capacidad de sufragio pasivo. En nuestro sistema jurídico, la capacidad de sufragio pasivo, entendida como la credencial o acreditación reconocida por el ordenamiento a un sujeto para que asuma los derechos subjetivos y las responsabilidades jurídicas inherentes a la posibilidad de ser electo en unos comicios democráticos, es concurrente con el derecho general de participación en asuntos públicos, esto es, viene aparejada con la calidad de ciudadano, según se colige de lo señalado en el artículo 35 CPEUM, que regula las prerrogativas propias de esta calidad cívica:

- a) Votar en las elecciones populares;
- b) Poder ser votado *para todos los cargos de elección popular*, teniendo las calidades que establezca la ley;
- c) Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;

- d) Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos prescritos por las leyes,
- e) Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición;
- f) Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, si se cuenta con las calidades legales establecidas;
- g) Iniciar leyes, en los términos y con los requisitos constitucionales y legales atinentes, y
- h) Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, conforme las bases constitucionales establecidas.

Esta postura es coincidente con la función tradicionalmente atribuida a la ciudadanía en los Estados, pues únicamente la predicar quienes crean el poder político en una comunidad y son sus principales destinatarios, en virtud de los lazos de pertenencia existentes entre ellos:

El concepto de ciudadano es, pues, la expresión de los derechos políticos y la condición de ciudadanos se identifica con los mismos. El ciudadano es [...] la persona que en el Estado participa en el ejercicio de la soberanía, sea de modo indirecto mediante la elección de representantes sea de modo directo (Arnaldo Alcubilla, 1995: 44). [Se hace equiparación en el contexto liberal-democrático, entre derechos políticos y ciudadanía:] ciudadano es, casi por definición, quien puede participar en la gestión de los asuntos públicos (Díez-Picazo, 2003: 378).

En consecuencia, la capacidad de sufragio pasivo se encuentra indisolublemente ligada a la ciudadanía, y en tanto se goce de la titularidad de ésta, por regla general, se cuenta con aquélla. La ciudadanía sería a la capacidad de sufragio pasivo, lo que la personalidad es la capacidad de goce en el Derecho común, teniendo por ende un carácter unitario: no se puede ser capaz de ser electo para unos cargos, e incapaz para otros. Se trata, en estos casos, de una cuestión distinta a la capacidad (inelegibilidad, incompatibilidad o inhabilidad). Por tanto, no coincidimos con quienes, como Cárdenas Gracia (2006: 58 y 59), identifican a las “capacidades” electivas con la calidad de elector, la ciudadanía, la edad y la residencia.

De este postulado se obtiene que se es jurídicamente incapaz de ser electo si no se cuenta con la ciudadanía mexicana, ya sea por no satisfacer los requerimientos para su configuración, estatuidos en el artículo 34 CPEUM, o por perderse dicha ciudadanía, como consecuencia, según el artículo 37, inciso c) de la CPEUM, de:

- a) Aceptar o usar títulos nobiliarios de gobiernos extranjeros;
- b) Prestar voluntariamente servicios o funciones oficiales a un gobierno extranjero, sin permiso del Ejecutivo federal;
- c) Aceptar o usar condecoraciones extranjeras sin permiso del Ejecutivo federal, a no ser que se ostente la calidad de senador, diputado federal o ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues estos, junto con el propio presidente de la República, pueden libremente aceptar y usar tales condecoraciones;
- d) Admitir del gobierno de otro país títulos o funciones distintos de los literarios, científicos o humanitarios, sin previo permiso del Ejecutivo federal;

- e) Ayudar, en contra de la Nación, a un extranjero, o a un gobierno extranjero, en cualquier reclamación diplomática o ante un tribunal internacional, y
- f) Actualizar algún otro supuesto previsto en ley (actualmente no existe desarrollo legislativo de otras hipótesis adicionales a las previstas en la Carta Magna).

También se está en presencia de incapacidad de sufragio pasivo cuando el ciudadano se encuentra en alguna de las causas por las cuales se suspenden los derechos políticos en general, establecidas en el artículo 38 constitucional:

- a) Incumplimiento, sin causa justificada, de las obligaciones ciudadanas previstas en el artículo 36;
- b) Estar sujeto a proceso penal, desde la fecha del auto de formal prisión;
- c) Durante la extinción de una pena corporal;
- d) Declaración en los términos establecidos en las leyes, de vagancia y ebriedad consuetudinaria;
- e) Estar prófugo de la justicia, desde el dictado de la orden de aprehensión hasta la prescripción de la acción penal; y
- f) Estar suspendido de tales prerrogativas por imposición de pena contenida en sentencia ejecutoria. Adicionalmente, el precepto constitucional habilita al legislador secundario a fijar “los casos en los que se pierden y los demás en que se suspenden los derechos de ciudadano, y la manera de hacer la rehabilitación”.

En relación con estas causas de suspensión de derechos políticos, deben tenerse en cuenta los siguientes criterios judiciales que condicionan su aplicación. La hipótesis aludida en el inciso b, relativa a la sujeción del ciudadano a un proceso penal por delito que merezca pena corporal, ha sido objeto de un devenir jurisprudencial entre dos concepciones opuestas. Por un lado, una posición identificada como “automática” o “categórica” y, por otra, una lectura “individualizada” o “particularista” (Ríos Vega, 2011: 211, 619 y ss., y Pujadas Tortosa, 2014: 31 y ss.), que resultan, en buena medida, del método interpretativo empleado (el gramatical o sistemático). Así, la SSTEPJF sostuvo a mediados de 2007 que la medida de suspensión no era “absoluta o categórica”, dado que si al ciudadano le era concedida la libertad bajo caución, no existía razón válida alguna que impidiera el ejercicio de los derechos políticos, solución que se agotaba en la presunción de inocencia de la que goza todo individuo (Tesis XV/2007, que a la postre se recogería como jurisprudencia 39/2013).

Unos cuantos meses después, con motivo de la existencia de criterios opuestos en tribunales de circuito, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluyó que “deben declararse suspendidos los derechos políticos del ciudadano desde el dictado del auto de formal prisión por un delito que merezca pena corporal” (jurisprudencia 1a./J. 171/2007). Esta posición se reiteraría en un pronunciamiento posterior por parte del Pleno de la Corte (acción de inconstitucionalidad 33/2009 y sus acumuladas 34/2009 y 35/2009, resueltas el 28 de mayo de 2009), el cual comprendió, además de esta causa de suspensión, las derivadas de estar compurgando una pena corporal y por imposición como pena específica, con la finalidad de ofrecer un análisis

integral. Finalmente, en mayo de 2011, el Pleno del Máximo Tribunal resolvería la contradicción de tesis denunciada respecto de los pronunciamientos mencionados en primer término. La Corte se decantaría por moderar la restricción constitucional, dada la “evolución y desarrollo” de los derechos fundamentales de presunción de inocencia y de sufragio, por lo que la suspensión de prerrogativas ciudadanas solamente operaría, desde el dictado del auto de formal prisión o de vinculación a proceso, cuando el procesado esté efectivamente privado de su libertad, supuesto que explica su imposibilidad física para “ejercer” el derecho al voto (jurisprudencia P/J. 33/2011).

Si la suspensión de los derechos políticos obedece a que se le ha impuesto al ciudadano una pena privativa de libertad, la suspensión opera como sanción accesoria por ministerio de ley. Tanto la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (jurisprudencia 1a./J. 74/2006) como la SSTEPJF (Tesis XXX/2007, actualmente jurisprudencia 20/2011) han establecido que la suspensión concluye cuando la pena de prisión es sustituida por una diversa que no implique privación de la libertad. No ocurre lo mismo, por el contrario, con el beneficio de la suspensión condicional de la ejecución de la pena, pues en concepto del Pleno del Alto Tribunal, “la pena privativa de libertad no se modifica” (jurisprudencia P/J. 86/2010).

A diferencia del supuesto relativo a la sujeción a proceso penal, la suspensión por encontrarse prófugo de la justicia opera de forma automática, sin necesidad de declaración judicial alguna (tesis IX/2010, de SSTEPJF) y pese a que previamente se hubiere calificado la elegibilidad del candidato (Tesis X/2010, igualmente de la SSTEPJF), automaticidad que, recuerda la doctrina, propende más a la arbitrariedad, en la medida en que la proporcionalidad requiere mandamiento judicial individualizado que verifique “la idoneidad, utilidad y necesidad de la medida cautelar para suspender la ciudadanía” (Ríos Vega, 2010, 68; en sentido similar, García Manrique, 2011: 568). En todo caso, es indispensable demostrar que el “candidato indiciado o procesado haya intentado huir, fugar o sustraerse de la justicia” (jurisprudencia 6/97, del mismo órgano jurisdiccional).

Como puede advertirse, este rápido repaso a los precedentes existentes sobre la suspensión de derechos ciudadanos por la presencia de una causa penal (en trámite o resuelta definitivamente en sentido condenatorio) pone de relieve cierta tendencia a:

soluciones que otorgan importancia a aspectos de naturaleza fáctica, como es, el análisis relativo a si el derecho fundamental en juego puede ser objeto de materialización; es decir si los actos de naturaleza penal generan una verdadera imposibilidad material de ejercer el derecho a votar o ser votado (Rivera Estrada y Ceballos Daza, 2014: 217).

Empero, la materialidad o posibilidad del ejercicio del derecho político-electoral no explica todas las soluciones o pronunciamientos judiciales. En el fondo, lo que este escenario hace patente, como alerta Pujadas Tortosa (2014: 130), es la urgente reflexión “sobre la razón o causa eficiente de la suspensión preventiva de derechos políticos”. En diversos aspectos, con una visión amplia del ordenamiento, cobraría relevancia, a partir del último enunciado del artículo 38 de la CPEUM, la capacidad jurídica general como presupuesto para el ejercicio de los derechos políticos, y por ende, de la capaci-

dad de sufragio pasivo. En opinión de Fix-Fierro (2006: 43), si bien la legislación secundaria no contempla más supuestos que de forma expresa suspenden los derechos políticos:

debemos considerar que son relevantes para estos propósitos las reglas establecidas por las leyes civiles en relación con la capacidad jurídica general de las personas físicas. La incapacidad en los términos del derecho civil, declarada judicialmente, suspende los derechos políticos, ya que el ejercicio de éstos es personal, es decir, no puede realizarse mediante representante.

La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE) no es del todo clara sobre los efectos de la incapacidad civil en el ejercicio de los derechos ciudadanos, pues por un lado, el artículo 154, apartado 3, omite contemplar las sentencias estimatorias dictadas en los juicios de interdicción dentro de aquellas que los jueces deben comunicar al Instituto Nacional Electoral para mantener actualizado el Registro Federal de Electores, y por otro, el 241, apartado 1, inciso b) prevé la incapacidad del candidato registrado por un partido político o coalición como una de las causas permitidas para sustituir candidatos una vez fenecidos los plazos de registro.

Pese a este panorama de aparente vacilación normativa, consideramos debe acogerse la postura de Fix-Fierro, pues la capacidad jurídica general, recogida ciertamente por los códigos civiles y, por ende, de rango jerárquico inferior al de las disposiciones de la Ley Fundamental, constituye materialmente una norma toral del andamiaje normativo, en tanto presupuesto para el ejercicio de cualquier derecho, pues dicho ejercicio supone, necesariamente, una capacidad intelectual madura y plena para entender y querer la producción de ciertos y determinados efectos jurídicos a través de la manifestación de la voluntad. Si de forma permanente o transitoria, según fuere la causa que la origine, no se cuenta con una madurez y plenitud de intelección, no es factible la construcción de relaciones jurídicas sanas. Es obvio que el ejercicio del derecho de sufragio, tanto activo como pasivo, exige la determinación de la capacidad jurídica general, ya que implica que el ciudadano se puede gobernar a sí mismo mediante la adopción de decisiones entendidas de manera cabal. Se trataría, propiamente, de un requisito de capacidad del sufragio (activo y pasivo), más que una causa de ilegitimidad (o de inhabilidad, conforme el concepto estricto asumido en párrafos siguientes).

Un rápido vistazo al Derecho comparado permite corroborar esta postura, pues como señala Salazar Benítez (199: 211), dos son los factores comunes de incapacidad electoral recogidos por los distintos ordenamientos nacionales, y uno de ellos es precisamente la incapacitación general (el otro es la suspensión de derechos en virtud de mediar sentencia de carácter penal).

En España, el artículo 3, apartado 1, inciso b) de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, excluye del derecho de sufragio pasivo a los declarados judicialmente como incapaces y a los internados en un hospital psiquiátrico, también en cumplimiento de una autorización judicial. De manera similar, la *Bundeswahlgesetz* (Ley Federal Electoral) alemana excluye del derecho de voto (*Ausschluss vom Wahlrecht*) a

quienes se encuentren sujetos a una tutela no provisional para la gestión de sus asuntos y a aquéllos internados en un hospital psiquiátrico (artículo 13). El Código Electoral (Code Électoral) francés regula, en el título primero del libro primero, las disposiciones comunes a las elecciones de diputados, consejeros generales y de consejeros municipales; a su vez, el capítulo inicial comprende los dispositivos relativos a las condiciones requeridas para ser elector, en cuyo artículo L.5 prohíbe la inscripción en las listas electorales de los mayores sujetos a tutela, a menos de que lo permita el juez de la causa (este precepto fue reformado mediante la ley número 2007-308, de 5 de marzo de 2007, a fin de prever que en cada determinación judicial que ordene o renueve una medida de tutela, el juez que conozca debe conservar o suprimir el derecho de sufragio de la persona protegida. Sobre este punto, véase la 14a. edición de Dalloz del Code Électoral, con anotaciones de jurisprudencia a cargo de Maligner). En tanto, la Constitución italiana de 1947 comprende como una de las causas justificadas para restringir el derecho de voto a la incapacidad civil (artículo 48). Situación parecida acontece en Inglaterra, en donde la enfermedad mental (*mental illness*) es considerada una causa propia del *common law* de descalificación de la elegibilidad de los candidatos, e incluso, conforme la Mental Health Act 1983, de acontecer una vez que se ha tomado posesión de cargo, puede conducir, tras su comprobación, a que la curul sea declarada vacante (Barnett, 2002: 434).

Ahora bien, no coincidimos con la totalidad del planteamiento de Fix-Fierro, pues en nuestra opinión no toda declaración judicial de incapacidad conlleva necesariamente la suspensión de los derechos políticos (suspensión derivada de la imposibilidad de ejercer los mismos a través de representante legal alguno), toda vez que esta consecuencia dependerá de los términos y alcances de la resolución judicial en la cual se declare, como ahora se prevé de forma explícita en las legislaciones electorales francesa y española. Así, por ejemplo, limitándonos exclusivamente al caso de la Ciudad de México, el correspondiente Código de Procedimientos Civiles establece que toda resolución en la que se declare la interdicción debe “establecer el alcance de la capacidad y determinar la extensión y límites de la Tutela” (artículo 904, fracción V), en congruencia con lo previsto en el artículo 462 del Código Civil, según el cual, ninguna tutela puede conferirse sin que de manera previa se disponga el estado y grado de capacidad de la persona que va a quedar sujeta a ella. El segundo párrafo agrega de manera contundente:

Tratándose de mayores de edad a que se refiere el artículo 450, fracción II de este Código, el juez con base en dos diagnósticos, escuchando la opinión de los parientes más cercanos de quien vaya a quedar bajo Tutela, emitirá la sentencia donde se establezcan los actos jurídicos de carácter personalísimo, que podrá realizar por sí mismo, determinándose con ello la extensión y los límites de la Tutela.

Consecuentemente, el juez ha de señalar en la sentencia que el sujeto no está capacitado para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo, siempre en el entendido de que la prerrogativa ciudadana podrá restablecerse si las condiciones que dieron

lugar a la interdicción desaparecen, lo cual también se tiene que declarar judicialmente en sentencia definitiva y firme (artículos 466 y 467 del Código Civil para el Distrito Federal). En resumen, de acuerdo con lo expuesto, la incapacidad de sufragio pasiva acontece cuando:

- a) No se cuenta con la ciudadanía mexicana;
- b) La ciudadanía mexicana se pierde, directa o indirectamente (por pérdida de la nacionalidad), en los casos constitucionalmente previstos;
- c) Se está suspendido en el ejercicio de las prerrogativas ciudadanas, y
- d) Se es declarado, por resolución ejecutoriada, civilmente incapaz (legal o natural) para el ejercicio del derecho político-electoral de ser votado.

Los requisitos de elegibilidad. Atento a lo señalado en el artículo 35, fracción II, de la CPEUM, si bien la prerrogativa de ser votado para todos los cargos de elección popular es connatural a la calidad de ciudadano mexicano, ella no es suficiente para ejercer a cabalidad en todo momento el derecho, visto que el dispositivo también exige contar con las “calidades” que para el cargo en cuestión establezca la ley (comenzando por la propia Carta Magna). Con independencia de la extensión normativa que deba atribuírsele a la noción de “calidad”, baste por el momento señalar que, en nuestra opinión, entran en juego, propiamente, las llamadas causas de inelegibilidad y de incompatibilidad, por medio de las cuales se condiciona o limita el ejercicio a un derecho de sufragio pasivo ya existente, por cuanto la capacidad de sufragio pasivo se da por descontada.

Como más adelante se aprecia con la regulación contenida en el artículo 55 de la CPEUM, el orden positivo mexicano exige la satisfacción de requisitos tanto positivos como negativos, a fin de ser electo válidamente a un cargo público representativo. De tal manera, a diferencia de la concepción estricta de las causas de inelegibilidad desarrollada por la doctrina europea, ya precisada, nuestras leyes suelen incluir, igualmente, otras exigencias tendentes a garantizar, en forma mínima, la idoneidad y aptitud de quienes ocuparán el cargo, y por lo mismo, desarrollarán las labores encomendadas al mismo, a fin de que lo hagan de la mejor manera posible. Así lo entiende entre nosotros, Fernández Ruiz (2004: 264), quien sostiene que la:

doctrina es unánime al señalar que el legislador, para llegar a serlo, requiere estar en situación de ser elegible, o sea, no estar afectado por alguna de las causas de inelegibilidad previstas en la normativa aplicable, las cuales están encaminadas, por una parte, a asegurar la idoneidad de quien llegue a ocupar el cargo, tanto por su identificación con el interés general del electorado, como por su madurez política; y por otra, tratan de evitar la indebida influencia de quienes ocupan una posición especial en los órganos del poder público o en la sociedad, para garantizar la equidad en la contienda electoral.

Requisitos como la oriundez o residencia en el distrito o entidad en la cual se lleva a cabo la elección, así como el de gozar de una edad mínima para ocupar el cargo, se añaden en nuestros ordenamientos, como causas de inelegibilidad, a las prohibiciones de contender en las elecciones si se tiene determinado cargo público (y no se ha sepa-

rado del mismo con la antelación prevista en la CPEUM o en la ley). Aún más, igualmente se incorporan dentro de esta categoría, aquellas restricciones del derecho de sufragio en su vertiente pasiva, que responden a una lógica de renovación del gobernante (a fin de que éste no reproduzca las condiciones de su propia permanencia, violentando la autonomía democrática de los electores), o procuran la satisfacción del principio de igualdad real (en tanto tienden a la eliminación de privilegios de las clases gobernantes, contrarios a la lógica distributiva pretendida en todo aparato organizacional que asuma como propio un perfil democrático), o bien, la optimización de las funciones públicas representativas (evitando que la posibilidad de contender para otro cargo incida negativamente en las labores encomendadas en otro cargo público representativo).

Las causas de incompatibilidad. Por su parte, las causas de incompatibilidad restringen el derecho de voto pasivo (así como el diverso derecho a acceder a otros cargos y empleos públicos no representativos, igualmente previsto en el artículo 35, fracción VI, de la CPEUM) en aras de resguardar el eficiente desempeño de las tareas públicas y la no superposición de los intereses públicos con los particulares del funcionario. La SSTEPJF ha sostenido que, a:

diferencia de las causas de inelegibilidad, entendidas en su sentido estricto, que están encaminadas a brindar la transparencia y confiabilidad de sus resultados, mediante la formulación de distintas prohibiciones que impiden la participación en la elección de quienes, a juicio del legislador, se encuentren en una posición de supremacía jurídica, política, económica o social, y por lo mismo pudieren romper el principio de igualdad de oportunidades y la libre emisión del voto, las de incompatibilidad propenden a [evitar] determinadas situaciones consideradas perjudiciales para la operatividad sana y armónica del sistema democrático, que no podría alcanzarse —o sería sumamente difícil conseguirlo— si se alterara el reparto equilibrado de las funciones públicas o si se prohiciera la concurrencia de conflictos de intereses que obstaculizaran las tareas del gobierno.

En la misma resolución se precisa que tanto inelegibilidades como incompatibilidades tienen un carácter restrictivo y no admiten ser interpretadas extensivamente, en razón de su naturaleza restrictiva de derechos fundamentales previstos constitucionalmente, que únicamente admiten ser limitados por medio de una ley, entendida en su significación formal y material (Expediente SUP-JDC-528/2005, resuelto el 14 de septiembre). En relación con esta última afirmación (carácter restrictivo de las causas de inelegibilidad), excepcionalmente se han declarado inelegibilidades no previstas explícitamente en la ley aplicable, como consecuencia de advertir la inconstitucionalidad de la disposición que regula deficientemente las causas de inelegibilidad, por contravención de los principios de igualdad y equidad en la contienda (véase la sentencia del SM-JRC-37/2013, de 27 de junio; así como la ejecutoria del Pleno del Máximo Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 32/2011, de 8 de diciembre, que se cita en aquélla. También se sugiere consultar los comentarios que sobre esta sentencia de la Corte se hacen en Zavala, 2013: 44 y ss.). Con posterioridad se ha precisado que estas

excepciones obedecen a la existencia de una categoría sujeta a interpretación, pero que la regla de que no existe inelegibilidad sin ley es plenamente válida (véanse las sentencias relativas a los expedientes SM-JRC-53/2015, SM-JRC-61/2015, SM-JRC-62/2015 y acumulado, todas del 6 de mayo; SM-JIN-12/2015, de 1 de julio; SM-JRC-289/2015, de 24 de septiembre, y SUP-RAP-821/2015 y acumulado, de 22 de diciembre).

La regla general de incompatibilidad se encuentra prevista en el artículo 125 CPEUM, según el cual, “ningún individuo podrá desempeñar a la vez dos cargos federales de elección popular, ni uno de la Federación y otro de una entidad federativa que sean también de elección; pero el nombrado puede elegir entre ambos el que quiera desempeñar”. A su vez, el artículo 62 del mismo ordenamiento, prohíbe a los diputados y senadores desempeñar otra comisión o empleo remunerado de la Federación o de las entidades federativas por los cuales disfruten sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva. Para cargos no electivos (ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, magistrados de circuito, jueces de distrito, los respectivos secretarios, consejeros de la Judicatura Federal, magistrados de la SSTEPJF) el artículo 101 establece las incompatibilidades conducentes. En relación con las diferencias existentes entre las inelegibilidades y las incompatibilidades, así como los distintos momentos en los cuales operan y despliegan sus efectos, cabe recordar las propuestas por Salazar Benítez, referidas en párrafos precedentes.

Las causas de inhabilidad. Por último, es posible distinguir las figuras anteriores de lo que sería la inhabilidad o inhabilitación en el ordenamiento constitucional mexicano. Se trata de un concepto que suele ser utilizado para hacer referencia a situaciones por demás dispares (recuérdese el amplio catálogo ofrecido por Velásquez Turbay, ya mencionado), y de ahí la necesidad de acotar el ámbito de tratamiento que se pretenda otorgarle. Por ejemplo, en la Constitución chilena, el término “inhabilidad” es empleado para identificar la ausencia de capacidad de sufragio pasivo (artículos 17, apartado 3, segundo párrafo, y 19, apartado 15, último párrafo) o la falta de capacidad jurídica general (artículo 49, inciso 7); asimismo, se le emplea como sinónimo de inelegibilidad (artículo 54, segundo párrafo) y como la sanción por infringir las normas relativas a ciertas causas de incompatibilidad impuestas a los senadores y diputados (artículo 57, tercer párrafo). También la SSTEPJF ha utilizado, de forma consciente, esta categoría jurídica con poco rigor, como al resolver el expediente SUP-JRC-297/2004, resuelto el 5 de noviembre (criterio retomado, en parte, en la resolución del juicio ciudadano SM-JDC-504/2015, de 10 de junio):

A fin de potenciar o maximizar los derechos constitucionales de los partidos políticos a participar en los comicios, así como de sufragio pasivo de los restantes ciudadanos integrantes de la fórmula, planilla o lista, es que el vocablo “inhabilitación” debe interpretarse en su acepción gramatical genérica, esto es, como la acción y efecto de inhabilitar, entendida ésta como:

declarar a alguien inhábil o incapaz de obtener o ejercer cargos públicos, o de ejercitar derechos civiles o políticos [...] y no en la connotación restrictiva que pudiere ser utiliza-

da en otros cuerpos legales del mismo sistema normativo, como por ejemplo, en el caso, la inhabilitación establecida como sanción en los procedimientos establecidos con motivo del régimen de responsabilidades política, penal y administrativa a que se encuentran sujetos los servidores públicos [...] Y ello porque, a fin de cuentas, la determinación de una persona como inelegible produce un efecto jurídico sustancialmente idéntico al que derivaría de la inhabilitación, esto es, la imposibilidad de ejercer el cargo público para el que fuere propuesto [...] En este sentido [...] la inhabilitación, entendida en el sentido amplio anotado, guardaría similitud con las otras causas para sustituir candidatos una vez fenecido el plazo de registro (el fallecimiento, la incapacidad o la renuncia del candidato registrado), por cuanto, todas ellas tienen en común la ausencia de responsabilidad del instituto político o coalición postulantes en los hechos que motivan la necesidad de sustitución; semejanza que, incluso, podría dar lugar, en el caso de que ni siquiera la posibilidad de sustitución por inhabilitación del candidato primigenio se encontrara contemplada en la ley electoral, a aplicar la misma regla por operar una integración normativa vía la analogía.

Según Fernández Ruiz (2004: 267), la inhabilitación es la “ineptitud o carencia de aptitud o de capacidad para realizar las actividades inherentes al desempeño del cargo de legislador, la que puede deberse ya sea a enfermedad o castigo”. El autor puntualiza también que la inhabilitación tiene lugar transcurrida la jornada electoral, o incluso, una vez que el ciudadano ha tomado posesión del cargo para el cual fue electo, ya que si la causa que la original acontece antes de la elección, entonces deviene en inelegibilidad.

De acuerdo al esquema aquí propuesto, la inhabilitación por razones de enfermedad, en realidad, corresponde a una incapacidad de sufragio pasivo, derivada a su vez de la incapacidad general decretada judicialmente en sentencia firme y definitiva, por ser la única fuente admitida por nuestro ordenamiento para privar del ejercicio de derechos a una persona en razón de no poder gobernarse a sí mismo. Por tanto, la inhabilitación, en sentido estricto, comprende exclusivamente la imposibilidad durante el tiempo que al efecto se señale, de ejercer cargos o funciones de carácter representativo (pero no únicamente éstos, sino todo empleo o comisión de naturaleza pública), por mediar resolución definitiva en dicho sentido:

- a) Dictada por la autoridad judicial en un proceso penal, de acuerdo con el artículo 109, fracción II, CPEUM;
- b) Emitida en un juicio político, conforme lo previsto en el artículo 110 de la CPEUM desarrollado por el momento en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (artículo 8°), o
- c) En un procedimiento de responsabilidad administrativa, por así preverlo el artículo 109, fracción III, CPEUM, reglamentado en este aspecto por el artículo 16, fracción III, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Ciertamente, en estos casos la inhabilitación es una especie de incapacidad de sufragio pasivo, sin embargo, a fin de distinguir estas resoluciones de las referidas en el artículo 38 de la CPEUM, que comportan no solamente la privación temporal de este derecho sino la suspensión de los derechos políticos en general (como ocurre por ejemplo

con lo señalado en el artículo 46 del Código Penal Federal), hemos optado por utilizar la expresión “inhabilitación” como categoría independiente.

Los párrafos que anteceden han pretendido ofrecer al lector una panorámica del derecho de sufragio pasivo y su configuración constitucional y legal. A continuación, sobre las bases planteadas se pasa revista de los requisitos comprendidos en el artículo 55 de la CPEUM.

La ciudadanía. El primero de los requisitos exigidos por el artículo 55 de la CPEUM limita la posibilidad de ser válidamente electo como diputado federal a los ciudadanos mexicanos *por nacimiento* en el ejercicio de sus derechos. De la fracción I, la cual no ha sido objeto de modificación alguna, se derivan dos condicionantes: la calidad de ciudadano mexicano, por nacimiento, y la de estar en el ejercicio de sus derechos.

Tocante a la primera, con esta previsión se reduce aún más el universo inicial de sujetos en posibilidad de ejercer efectivamente el derecho de sufragio pasivo, ya de por sí circunscrito a un segmento específico del elemento humano del Estado (los ciudadanos), pues no solamente quedan excluidos los mexicanos por naturalización, sino incluso aquellos que cuentan con la nacionalidad mexicana de origen, pero que, por así permitirlo la reforma constitucional al artículo 32 publicada el 20 de marzo de 1997, posean otra nacionalidad, en tanto el segundo párrafo de este dispositivo establece que el ejercicio de los cargos y funciones destinados por la Carta Magna a los mexicanos por nacimiento, “se reserva a quienes tengan esta calidad y no adquieran otra nacionalidad”. Se presenta así una paradoja: el ejercicio de un derecho reconocido por la Ley Fundamental (a tener una doble nacionalidad) trae aparejadas consecuencias perjudiciales para quien así procede (imposibilidad de asumir ciertos cargos electivos).

Esta distinción normativa entre ciudadanos poseedores de la nacionalidad mexicana por nacimiento, los naturalizados y los mexicanos de origen titulares de alguna otra nacionalidad, en los términos en los que se encuentra actualmente prevista, es difícilmente compatible con un régimen democrático comprometido con los valores inspiradores del mismo, pues aun cuando la ideología radicalmente nacionalista en la cual está inspirada se considerase justificable en los albores del siglo XX, y con un pasado en ese entonces reciente, prolífico en intervenciones extranjeras, hoy en día merecería ser objeto de nueva reflexión y discusión al seno de los órganos deliberativos facultados de iniciar el procedimiento de reforma constitucional; además, los supuestos peligros que pretenden conjurarse podrían enfrentarse mediante la adopción de otras medidas menos restrictivas de este derecho ciudadano.

Tradicionalmente se han esgrimido dos clases de argumentos en apoyo del requisito bajo examen, el cual por cierto no se encontraba propuesto en el Proyecto de Constitución presentado por Venustiano Carranza al Congreso Constituyente, sino que fue introducido en el dictamen formulado por la comisión respectiva. La primera entiende que se trata de una exigencia necesaria para el adecuado desempeño de las labores del cargo:

un ciudadano por nacimiento (*sic*), en oposición al que lo es por naturalización, tiene mayores conocimientos y compromisos con su entorno geográfico social, los que son necesarios

para el desempeño y adquisición de mayores compromisos tanto afectivos como las funciones propias del encargo (Barquín Álvarez, 2000: 93).

Empero, esta justificación no alcanza a explicar la exclusión de los mexicanos por nacimiento en posesión de alguna otra nacionalidad, a quienes no puede negarse, con pretensiones de generalidad, el conocimiento de la realidad nacional, ni la existencia de fuertes vínculos con la nación, pues los mismos se tienen por satisfechos como consecuencia de tener la nacionalidad por nacimiento, es decir, al situarse en aquellos supuestos previstos normativamente como constitutivos del lazo Estado-Individuo *ab initio*.

Otro tanto podría decirse de los mexicanos por naturalización, ya que si bien carecen de un vínculo con la nación desde el momento del nacimiento, en mayor o menor medida el conocimiento del país, de su historia y de su realidad, así como del vínculo y compromiso con el Estado mexicano, son cuestiones que igualmente deberían tenerse por supuestas derivado de que el naturalizado mexicano ha cumplido los diversos trámites y requisitos necesarios para la consecución de esa calidad, los cuales implican el acreditamiento de diversas situaciones de hecho consideradas por el ordenamiento como constitutivas de un vínculo con el país, desde la propia CPEUM (artículo 30, apartado B, fracción II) hasta su ley reglamentaria (artículos 19 y siguientes de la Ley de Nacionalidad). En este sentido se pronuncia Fix-Fierro (2006: 57), quien enfatiza un tratamiento de “ciudadanos de segunda a los mexicanos por naturalización, cuando por el hecho mismo de haber adquirido la nacionalidad mexicana demuestran su voluntad de compartir el destino de nuestra comunidad política”.

La segunda clase de argumentos (Tena Ramírez, 2004: 276; Lanz Duret, 1984: 130) responde a un nacionalismo exacerbado y, al parecer, a ciertas experiencias históricas, en donde se observa con recelo y suspicacia a los “extranjeros”, capaces de actuar sin escrúpulos en contra del bienestar general o de responder a los intereses injerencistas de otras naciones, fuente de potenciales peligros para la seguridad nacional. Sin hacer de lado que las previsiones jurídicas no pueden desatender las experiencias históricas de las cuales nacen, ello no equivale a perpetuar su vigencia de forma indefinida pasando por alto las nuevas circunstancias y el entorno internacional contemporáneo. Hoy en día parece no encontrar el suficiente apoyo una restricción de este tipo ni siquiera en una pretendida psicología colectiva de recelo a los extranjeros avecinados en México, pues entonces se estaría privando a un grupo de nacionales de un aspecto esencial para la participación política, de tal manera que la adquisición de la nacionalidad (y de la ciudadanía) traería más bien la imposición de deberes que el reconocimiento de derechos, lo cual no parece muy justificable. En favor de la prevalencia del principio de igualdad, eje rector a partir del cual no solamente se construyen los modernos ordenamientos jurídicos, sino también de manera especial los derechos de participación política, no cabe suscribir por tanto, como lo sostiene Tena Ramírez (2004: 276), una “ciudadanía especial” a partir de la cual se configure el derecho de sufragio pasivo.

Las razones que sustentan este requisito podrían atenderse mediante la adopción de otras medidas o previsiones menos drásticas y más acordes con el principio de

igualdad, como por ejemplo, la prohibición de participar en las deliberaciones y votaciones de asuntos en los cuales, por razón de su nacionalidad primigenia o de la doble nacionalidad que se posea, pudiere de manera fundada verse comprometida la independencia e imparcialidad de su decisión; el acreditamiento de un tiempo de residencia efectiva (posterior a la obtención de la nacionalidad) en el país a los mexicanos naturalizados para acceder a una diputación o a una senaduría (a fin de que no existiera duda alguna respecto de sus vínculos y compromisos con el país), o bien, como prevé la Constitución argentina, reformada en 1994, cuyos artículos 48 y 55 requieren para ser diputado o senador, respectivamente, ejercer cuatro o seis años la ciudadanía. En el caso de los extranjeros naturalizados, el cómputo del término se comienza a contar “desde el día que los extranjeros obtienen la carta de ciudadanía, por sentencia firme de la justicia electoral” (Quiroga Lavié, 1993: 762).

En relación con este tema, cabe recordar que la CEDH declaró contrarias al régimen europeo de derechos humanos las reformas legales adoptadas en Moldavia mediante las cuales se prohibió que ciudadanos nacionales pudieran resultar electos al parlamento, si contaban con otra nacionalidad, a no ser que renunciaran a esta última (Tanase *vs.* Moldavia, resolución de la Gran Cámara de 27 de abril de 2010). La CEDH encontró la medida desproporcionada, ya que si bien la seguridad nacional constituye un fin legítimo al amparo del cual puede limitarse el derecho de sufragio, existían otras medidas que podían tener un efecto preventivo sobre amenazas particulares. En todo caso, la CEDH enfatizó que con el paso del tiempo, las restricciones generales son más difíciles de justificar, dado que no puede ya aceptarse que todos quienes detentan una doble nacionalidad representan un riesgo a la seguridad y la independencia (parágrafo 175, con referencia a *Adamsons vs. Latvia*, 3a. sección, resolución de 24 de junio de 2008, parágrafo 123). La posición final de la Corte es mucho más deferente con el margen de apreciación reconocido a los Estados miembros, que la asumida en un principio por la 4a. sección, para quien el simple juramento de lealtad era suficiente (resolución de 18 de noviembre de 2008, parágrafo 109).

Por último sobre este punto, cabe precisar que si un ciudadano mexicano es considerado por otro Estado como su nacional, o si un ciudadano mexicano se ostenta ante las autoridades de otro país como su nacional, y dicha persona aspira a contender por el cargo de diputado federal, para cumplir con el requisito de elegibilidad que se comenta, debe exhibir su certificado de nacionalidad mexicana expedido por la Secretaría de Relaciones Exteriores, una vez que haya acreditado los requisitos establecidos por la Ley de Nacionalidad (Sobre el tema y el valor probatorio del referido certificado, se pueden consultar como antecedentes las resoluciones dictadas por la SSTEPJF al resolver los juicios SUP-REC-155/2012, de 28 de agosto y SUP-JDC-886/2015, de 6 de mayo).

La segunda condicionante prevista por la fracción I del artículo 55, relativa a que el ciudadano mexicano por nacimiento se encuentre en el ejercicio de sus derechos, comprende a nuestro juicio, la inexistencia de cualquier causa que traiga aparejada la incapacidad de sufragio pasivo o la inhabilitación, en los términos ya expuestos.

La edad. La fracción II del artículo 55 de la CPEUM, exige 21 años cumplidos al día de la elección, para estar en aptitud de ser electo diputado. En el texto original de la Constitución de 1917 la edad prescrita era de 25, reducida a los 21 actuales mediante reforma publicada el 14 de febrero de 1972, como consecuencia, en cierta forma, de la disminución de la edad para alcanzar la ciudadanía, efectuada al artículo 34 constitucional en diciembre de 1969, de 21 a 18 años, la cual constituyó una medida encaminada a conseguir un ensanchamiento del cuerpo electoral producto a su vez del cambio en la composición de la sociedad mexicana, en donde la juventud de forma progresiva fue constituyéndose en un segmento predominante de la población y de las revoluciones cultural y tecnológica, que incidieron notablemente en el proceso de maduración de las personas.

La diferenciación entre la edad requerida para acceder a la ciudadanía, de la cual deriva la capacidad para el ejercicio de los derechos políticos, en particular del de sufragio pasivo y aquella exigida para ser electo diputado, explica Aragón Reyes (2007: 188 y 189), atiende a razones de prudencia política, en la medida en que puede estimarse conveniente que para el ejercicio de cargos públicos de tanto relieve se requiera de cierta madurez que, en términos generales, proporcionan la mayor edad y experiencia.

Ciertamente, como señala Barquín Álvarez (2003: 475) la edad supone una maduración del individuo, que le puede permitir estar en posibilidades de formular una decisión política que no está al alcance de los menores de edad. Sin embargo, esta aseveración que resulta válida para restringir la ciudadanía y los derechos inherentes a la misma a quienes han cumplido 18 años y, por lo mismo, alcanzado la plena capacidad de obrar (con lo cual se justificó, pese a ser nociones substancialmente distintas, la equiparación de la mayoría de edad civil o común con la calidad de ciudadano), por operar en su favor la presunción legal de haber alcanzado la madurez necesaria para entender, querer, y autodeterminarse normativamente; tradicionalmente ha sido considerada insuficiente para el acceso a ciertos cargos representativos, respecto de los cuales se suele requerir una madurez mayor.

En efecto, es común argumentar que las funciones desempeñadas en estos cargos son más delicadas “que las de simple ciudadano” (Tena Ramírez, 2004: 276), pues mientras un:

elector cumple con su misión en breve espacio de tiempo, con la cooperación de muchos otros electores, y para una función de tipo selectivo, en cambio, el diputado va a ostentar su mandato durante varios años, y su labor es de inmensa importancia para la gobernación del país. Nada tiene de extraño, pues, que se requiera entonces alguna condición superior a la que se demanda al mero elector (Pérez Serrano, 1984: 348).

Nuestro ordenamiento acoge este postulado, de tal suerte, la posibilidad de ser válidamente electo varía según el cargo o función de que se trate, pues evidentemente las funciones y responsabilidades son diferentes en cada uno de los cargos representativos, y por ende, no cabe exigir iguales condiciones al que aspira a ser diputado que

a quien ha de ocupar la presidencia de la República. Tocante a la edad, nuestra Carta Magna establece de manera diferenciada este requisito atendiendo a la concepción política del órgano, a la importancia y a la responsabilidad de cada función: 21 para diputados, 25 en senadores y 35 para ser presidente, conforme los artículos 55, 58 y 82 fracción II. Mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de septiembre de 2008, se modificó el párrafo quinto de la fracción I del artículo 116 constitucional, a fin de incorporar como requisitos para ser gobernador constitucional de un Estado, el de “tener 30 años cumplidos el día de la elección, o menos si así lo establece la Constitución Política de la Entidad Federativa”.

De acuerdo con esta reforma se establece un *umbral máximo* en la edad que pueden las constituciones estatales exigir a sus ciudadanos para ser gobernadores, dejando en su ámbito interior la posibilidad de requerir normativamente una edad inferior a los 30 años. Las reformas a la CPEUM publicadas el 29 de enero de 2016 no contemplaron una regla similar para el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, pues será la Constitución de esta entidad la que fije “los requisitos que deberá reunir quien aspire a ocupar dicho encargo” (artículo 122, apartado A, base III, segundo párrafo). Respecto a las diputaciones locales (Ciudad de México incluida) e integrantes de los ayuntamientos y alcaldías de la capital, la Constitución es omisa, por lo cual se trata de cuestiones que corresponde regular a cada entidad federativa según sus propias condiciones.

En el fondo, la razón de esta diferencia se halla en la idea proveniente desde el Derecho romano, de la vinculación de la mayoría de edad a una determinada madurez mental, la cual se exige en un grado más elevado para la participación en los asuntos públicos y, más concretos, para el ejercicio del sufragio pasivo. No obstante, para ciertos sectores de la doctrina la diferenciación se basa en un prejuicio difícilmente conciliable con una perspectiva plenamente democrática, pues aseveran que desde un punto de vista estrictamente democrático y partiendo de la conexión entre ambas vertientes del sufragio en cuanto derecho fundamental, carece de sentido la diferenciación. En los países en los cuales se mantienen las distinciones entre las edades requeridas para votar y para ser electo, refiere Salazar Benítez (1999: 209), además de ser mínimas, no dejan de ser meras referencias formales y responden a la perpetuación de una norma tradicional. Posiciones más radicales, como la de Touraine (2004: 93), cuestionan incluso la exclusión de la vida política de los menores de 18 años, pues da a la vida pública un carácter no democrático, consecuencia de impedir la participación de un importante sector de la población que, en otras áreas del consumo (cine, música, televisión y moda), constituyen una parte trascendente del mercado.

Estas críticas, quizás plausibles en regímenes parlamentarios, difícilmente podrían sostenerse en los de corte presidencialista, como el nuestro, en donde la titularidad del gobierno y la jefatura del Estado recaen en la responsabilidad de una sola persona, electa específicamente por la ciudadanía para el cumplimiento de esa tarea, cuyo desempeño eficaz y responsable ordinariamente podría esperarse de un individuo con experiencia, prudente y plenamente maduro, calidades que, por lo general, solamente con el paso de los años se adquieren.

Buena prueba de lo anterior es posible encontrarla en el ordenamiento constitucional alemán, en donde se exige la misma edad (18 años) para ser elector que para ser elegido al *Bundestag* o Cámara Baja del Parlamento Federal (artículo 38, párrafo 2 de la *Grundgesetz*), sin embargo, la designación del presidente Federal, quien no es electo en unos comicios directos sino mediante una convención federal compuesta por integrantes del *Bundestag* y por parlamentarios de los *Länder* o Estados federados, debe recaer en alguien que reúna la calidad de elector al *Bundestag* y que además, cuente con 40 años cumplidos (artículo 54, párrafo 1).

Una situación similar ocurre en la Constitución italiana, conforme a la cual, el presidente de la República, electo también de forma indirecta por los parlamentarios y un determinado número de delegados por cada región en que se divide el país, requiere ser ciudadano en goce de sus derechos civiles y políticos, y contar con cincuenta años de edad (artículos 83 y 84).

En ambos casos el acceso a la jefatura del Estado se encuentra limitada a ciudadanos con una edad mucho mayor (más del doble) que la necesaria para ser elector, dada la trascendencia y repercusión de los actos reservados a quien suele atribuírsele la “unidad” de la nación, aun cuando el ejercicio del gobierno en donde se toman casi en su totalidad las decisiones políticas de corte ejecutivo con relevancia en la vida del país, se encuentra atribuido a otro funcionario. La edad constituye una de las circunstancias más extendidas con la cual se regula el derecho de sufragio pasivo, y como tal se encuentra comprendida dentro de los factores permitidos de manera explícita por el artículo 23, apartado 2, de la CADH.

Cuestión distinta es, por supuesto, la razonabilidad de establecer una edad superior que la prescrita a los electores, para ser electo válidamente como componente de la llamada Cámara Baja, como ocurre con la fracción II del artículo 55 constitucional, pues tradicionalmente se le identifica (y de ahí el diseño de su composición y la exclusividad de ciertas atribuciones) como el foro más representativo y democrático de las instituciones del Estado federal, como en su momento lo explicó Pérez Serrano (1984: 348): “las cámaras altas son más severas que las ‘populares’ al demarcar las condiciones de elegibilidad, pues incluso en las asambleas conocidas como cámaras bajas es frecuente que todos los electores sean elegibles”.

En este sentido, la CEDH ha considerado en forma consistente que el derecho a ser votado en las elecciones del cuerpo legislativo no es absoluto sino que hay lugar para límites implícitos, puesto que se disfruta por parte del Estado de un gran margen de apreciación de las condiciones que rodean su ejercicio; sin embargo, tales límites no deben reducir en forma tal el derecho que le prive de su esencia misma y de toda efectividad, y en todo caso las medidas legislativas adoptadas deben perseguir un fin legítimo y los medios utilizados no deben resultar desproporcionados (caso *Mathieu-Mohin y Clerfayt vs. Bélgica*, de 2 de marzo de 1987, párrafo 52). En el caso de la edad, refiere Rallo Lombarte (1997: 85 y 86), las restricciones impuestas no deben alterar “la libre expresión popular”.

En nuestro país durante la LVII Legislatura se discutió e incluso planteó la posibilidad de equiparar la edad para ser elector y diputado, con motivo de la iniciativa

presentada a fin de disminuir a 25 años la edad para acceder a las senadurías, en ese entonces establecida en 30 años por el artículo 58 constitucional. En el dictamen que formuló la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales sobre dicha iniciativa, se propuso modificar igualmente el artículo 55, fracción II, y fijar en 18 años la edad indispensable para ser diputado. El dictamen fue aprobado por la Cámara de Diputados por 391 votos a favor, con 51 en contra; sin embargo el Senado objetó, ente otras cosas, la reducción de la edad para ser diputado y fue rechazado el proyecto de reformas por una amplia mayoría (78 votos a favor de modificar el proyecto, y únicamente seis en contra). A la postre, la Cámara de Diputados aceptó las modificaciones propuestas por su colegisladora.

Conviene, pese a lo anterior, en el futuro revisar la configuración actual de esta limitación, con miras a ponderar la conveniencia de equiparar las calidades de elector y diputado, por resultar, evidentemente, más acorde con los postulados democráticos y con la naturaleza y función de la Cámara respectiva.

La oriundez y vecindad. La fracción III del artículo 55 de la CPEUM, por su parte, exige “ser originario de la entidad federativa en que se haga la elección o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella”. El primer párrafo de esta fracción fue objeto de reforma mediante decreto publicado el 8 de octubre de 1974, con la cual se eliminó la referencia a los territorios federales, que desaparecieron con la creación de los estados de Baja California y Quintana Roo. Por su parte, con la modificación publicada el 29 de enero de 2016, se sustituyó la palabra “Estado” por “entidad federativa”, a fin de comprender a la Ciudad de México.

A diferencia del artículo 56 de la Constitución de 1857, la posibilidad de ser electo diputado no se circunscribe a quienes cuenten con la vecindad en el Estado en el cual tengan lugar los comicios, sino que es ampliada igualmente a los nacidos en la entidad federativa de que se trate, ampliación que en su momento fue calificada de “más liberal” por el grueso de los integrantes del Congreso Constituyente de 1916-1917, y recibida con aplauso por quienes advertían en la vecindad la entronización de un “criterio raquíutico” (Lanz Duret, 1984: 132). Basta con satisfacer cualquiera de las dos circunstancias referidas en el mismo (la *oriundez* o la *residencia*) para así estar en condiciones de resultar electo diputado, con lo que se llevan las presunciones en que se funda la disposición hasta límites insospechados.

En efecto, de manera generalizada se suele encontrar la justificación de esta exigencia en la necesidad de que el candidato a una diputación (y en general a cualquier cargo público) demuestre contar con vínculos de pertenencia e identidad con la comunidad local en la cual pretende ser electo (Barquín, 2003, 476). Algunos otros autores entienden que la disposición propende a que el electorado conozca al candidato (Tena Ramírez, 2004: 277; Gamas Torruco, 839), y no ha faltado quien (nuevamente, Lanz Duret, 1984: 133) manifieste abiertamente su oposición al precepto por considerarlo incongruente con las funciones desarrolladas por la Cámara de Diputados (que no discute asuntos locales, los cuales están reservados a las legislaturas de los Estados) y con los avances tecnológicos del mundo moderno (la facilidad y rapidez de las comu-

nicaciones hacen inútil que los diputados o senadores acudan como “enviados diplomáticos o delegados especiales de cada región”), posición a la que se ha replicado correctamente que la elección de diputados, al menos las seguidas bajo el sistema electoral de mayoría relativa, tienen lugar en distritos, y no a nivel nacional, y que un desempeño adecuado de las tareas legislativas requiere el conocimiento preciso de las distintas situaciones prevalecientes en el país (Barquín Álvarez, 2000: 95).

En cualquier caso, la oriundez constituye sin duda, uno de los elementos externos y objetivos a partir de los cuales se puede presumir válidamente esa vinculación, no obstante, desde nuestro punto de vista, el simple nacimiento no es condición bastante para estos efectos (vinculación con una comunidad, conocimiento del candidato y de las circunstancias imperantes), pues al ser un acontecimiento meramente accidental del mismo, no se advierte una decisión voluntaria plenamente consciente de formar parte de una comunidad política determinada, ni mucho menos el conocimiento de la realidad en la circunscripción por parte de los candidatos, máxime que entre el alumbramiento y la postulación al cargo pudiere existir un lapso demasiado prolongado caracterizado por la ausencia de todo tipo de vínculo material con la circunscripción, su gente, sus necesidades y sus características.

La vecindad, por el contrario, constituye un elemento objetivo que permite establecer cualquiera de las dos finalidades apuntadas con mucho mejor grado de certeza o fiabilidad que el nacimiento, pues aun quienes se muestran suspicaces sobre los alcances reales de la residencia como vehículo del conocimiento del candidato, de los intereses y de los problemas de una cierta región, reconocen los efectos perniciosos de que un candidato sin arraigo asuma alguna función pública (Gámiz Parral, 2000: 302 y 303).

Además, la vecindad es una de las circunstancias tradicionalmente reconocidas como fuente legítima de limitación del derecho de sufragio pasivo, como lo demuestra su inclusión en el elenco previsto en el artículo 23, apartado 2, de la CADH (aunque en el precepto se utiliza el vocablo residencia). La CEDH ha tenido oportunidad de pronunciarse respecto de este requisito (utilizando también la idea de residencia) como condición del derecho de sufragio pasivo (*right to stand for elections*), que confirma esta posición. En esta opinión, la corte pasa primero por recordar que, en relación con derecho de voto, el requisito de residencia no puede considerarse *per se* una exigencia irracional o arbitraria, como consecuencia de encontrarse justificado por las siguientes razones:

- a) La presunción de que un ciudadano no residente se encuentra interesado en menor grado, y con menos conocimiento, de los problemas cotidianos;
- b) La impracticabilidad y en ocasiones no deseabilidad [y algunas veces hasta imposibilidad] para los candidatos de presentar las ofertas políticas a ciudadanos en el extranjero, en condiciones satisfactorias para la libre expresión de las ideas;
- c) La influencia de los ciudadanos residentes en la selección de candidatos y en la formulación de los programas electorales; y
- d) La correlación existente entre el derecho a votar en las elecciones parlamentarias y el ser directamente afectado por los actos de los cuerpos políticos electos.

Precisado lo anterior, la corte reconoce que requerimientos más estrictos pueden ser impuestos para la elegibilidad de los candidatos en las elecciones parlamentarias, a diferencia de la “elegibilidad para votar”, para después pronunciarse en el caso concreto:

Por lo tanto, la Corte no descartaría categóricamente un requisito de cinco años de residencia continua para candidatos potenciales al Parlamento. Podría argumentarse que este requerimiento puede ser considerado apropiado para permitir a tales personas la adquisición de suficiente conocimiento con las cuestiones asociadas con las tareas del Parlamento nacional (caso *Melnychenko vs. Ucrania*, de 19 de octubre de 2004, párrafos 56 y 57).

Pero al constituyente le ha bastado la oriundez del candidato para tener por satisfechos estos extremos, y de no poseerse entonces es menester acreditar la vecindad por el tiempo exigido en la Carta Magna. Cabe aquí puntualizar que los datos objetivos consistentes en el nacimiento o la vecindad, se encuentran referidos en la disposición analizada a la entidad federativa en general y no al distrito en particular por el cual se postule el candidato, en conformidad con los artículos 52 y 53 de la Ley Fundamental, lo que no deja de revelar cierta incongruencia en la sistemática pretendida. Tratándose de los diputados a elegir por representación proporcional, conforme el segundo párrafo de la fracción III, incorporado con motivo de la introducción de este sistema electoral mediante decreto de 6 de diciembre de 1977, también es necesario ser originario o vecino en iguales términos que los consignados para los de mayoría relativa de alguna de la entidades federativas que comprenda la circunscripción en la cual se realice la elección.

La acreditación de la oriundez, por regla general, no ofrece complicación alguna, pues ello se consigue con la presentación de la copia del acta de nacimiento al momento del registro de la candidatura, según prevé el artículo 238, apartado 2 de la LEGIPE. En efecto, aun cuando el término “originario” empleado por el texto constitucional admite gramaticalmente otras acepciones, “el Constituyente de 1916-1917, según consta en el Diario de Debates, lo empleó solamente con el significado de ‘nacido’”, reconoció la Sala de Segunda Instancia del desaparecido Tribunal Federal Electoral (Expedientes SI-REC-0001/94 y acumulados, resueltos el 19 de octubre; criterio recogido en la tesis, perteneciente a la segunda época de la jurisdicción electoral, encabezada con el rubro “Diputados. Ser originario del Estado en que se haga la elección, interpretación del requisito de elegibilidad”).

Esta facilidad no se presenta con la demostración de la vecindad, pues la problemática comienza por determinar el hecho o conjunto de hechos a partir de los cuales se construye el concepto, para así distinguirlo de otras nociones con las que usualmente se relaciona (como ocurre con al CADH y la resolución de la CEDH recién mencionados), y todo ello con miras a cumplir la finalidad perseguida con la norma.

Castillo González (203 y siguientes) ofrece las siguientes diferencias y puntos de conexión entre las nociones de domicilio, residencia y vecindad:

- a) La residencia implica la permanencia constante de una persona en un determinado lugar, en donde establece su habitación o morada, y generalmente su principal centro de actividades;
- b) La simple residencia no es suficiente para constituir el domicilio en sentido jurídico, sino que es necesario que la permanencia sea habitual; Existe una conexión sustancial entre los conceptos “residencia” y “domicilio”, pues el primero estriba en la permanencia no efímera ni casual en un lugar, y la ley toma como base ese hecho (en ocasiones durante un lapso más o menos prolongado), para determinar el domicilio de una persona;
- c) La vecindad, en cambio, exige que la permanencia de una persona en un determinado lugar de manera habitual y constante, se prolongue por un tiempo mayor, ordinariamente, de tal forma que permita presumir su incorporación a la cultura, necesidades e intereses de una comunidad, que le permita desarrollar acciones de solidaridad o unión, es decir, que esté arraigada; lo que puede revelarse por el hecho de habitar con la familia, mantener sus intereses, convivir con los miembros de ese lugar, conocer y participar en la solución de los problemas que aquejan a la comunidad, etcétera; y
- d) Existe cierto parangón entre vecindad y ciudadanía para efectos electorales, porque hasta ahora, así como la ciudadanía constituye la base para adquirir los derechos políticos, la residencia define la titularidad y posibilidad de ejercicio de esos derechos políticos en los ejercicios democráticos concernientes únicamente a una región determinada.

La residencia se constituye, como lo representa gráficamente el autor indicado, en el círculo concéntrico de las nociones de domicilio y vecindad, siendo además que ésta presupone de forma ordinaria a la segunda. ésta ha sido, en términos generales, la postura de los diversos órganos jurisdiccionales especializados encargados de interpretar y aplicar las disposiciones electorales en los litigios acaecidos en los procedimientos de renovación de las autoridades representativas, desde el año de 1990. La Sala de Segunda Instancia del entonces Tribunal Federal Electoral, al resolver los expedientes SI-REC-001/94 y acumulados en sesión de 19 de octubre, interpretó de forma directa la fracción III del artículo 55 constitucional para concluir:

la vecindad supone siempre un elemento de carácter subjetivo que se traduce en el ánimo del individuo de permanecer, quedarse, establecerse o hacer su vida en el lugar donde tiene establecido su domicilio; en tanto que la residencia exige solamente un elemento de carácter objetivo consistente en el hecho mismo de la estancia material de la persona, y si a ello agregamos que en la señalada fracción constitucional, el vocablo “efectiva” está calificando la palabra residencia, a fin de que ésta no sea incierta o dudosa, debemos concluir que cuando el artículo 55 de la Constitución menciona “vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha”, se refiere a la persona que, sin ser originario del Estado en que se haga la elección, se ha quedado materialmente de manera constante, con el ánimo de establecerse en esa entidad, durante el tiempo invocado.

El criterio constituyó tesis, bajo el rubro “Diputados. Ser vecino del Estado en que se haga la elección con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella, interpretación del requisito de elegibilidad”, consultable en la memoria del proceso electoral señalado. Por su parte, la SSTEPJF ha sostenido reiteradamente que la

residencia requerida para ser electo debe ser en todo caso efectiva, real, no ficticia, pues solamente de esta forma se cumple con la finalidad pretendida por el legislador, consistente en que los candidatos “tuvieren conocimiento de las condiciones sociopolíticas del territorio a gobernar, lo que permite al candidato ganador estar al día en los problemas y circunstancias cotidianas de la vida de cierta comunidad” (tesis LXIII/2001). Y como inherentes a la idea de vecindad, los elementos de fijeza y permanencia que consisten en mantener casa, familia e intereses en una comunidad social determinada, con los cuales se promueve los sentimientos de solidaridad y de unión entre los miembros de una comunidad (Sentencia del expediente SUP-JDC-133/2001, resuelto el 30 de diciembre. Más recientemente, la dictada en el SUP-JRC-129/2006, de 8 de junio).

Todo se reconduce, en síntesis, en la constatación de un hecho físico consistente en la ubicación por parte del individuo en un lugar determinado para habitar en él y, de manera ordinaria, realizar el común de sus actividades en el orden laboral, familiar, social y político, que no equivale necesariamente a la idea de domicilio, pues éste “es una construcción jurídica que [...] depende de la normatividad establecida [...] y por tanto [...] puede sustentarse en ficciones jurídicas, aunque éstas no correspondan necesariamente con los hechos” (Expediente SUP-JRC-179/2004, resuelto el 10 de septiembre). De esta suerte, no resulta del todo acertado aseverar, como lo hace Huber Olea y Contró (2006: 275), que el concepto de residencia derive de la noción de domicilio.

La acreditación de la residencia o de la vecindad para estar en condiciones de participar en un proceso electivo, por encontrarse referida a situaciones de hecho prolongadas de momento a momento durante largos periodos, ofrece una particular complicación, ante la carencia de medios probatorios idóneos que permitan tenerla por demostrada de manera directa. El artículo 178, apartado 2 del COFIPE de 1990, preveía que con la solicitud de registro debía acompañarse la constancia de residencia “en su caso” (es decir, si los candidatos no eran originarios de la entidad en la cual eran postulados). Ni el COFIPE de 2008 ni la vigente LEGIPE exigen la presentación de la constancia de residencia, sin embargo, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE, antes el IFE) ha continuado exigiendo en los comicios subsecuentes este requisito si el candidato no es oriundo, mediante la emisión del acuerdo relativo a los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputados por ambos principios que presenten los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del Instituto.

La SSTEPJF ha estimado que las constancias de residencia, pese a tener naturaleza pública, gozan de un régimen probatorio propio derivado del mayor grado de certeza brindado por el registro u otras probanzas en las cuales se hubiere apoyado su emisión (Jurisprudencia 3/2002). Por esta razón, cuando se controvierte el registro o la expedición de la constancia de mayoría y validez sobre la base de que el beneficiado no cumple con el requisito relativo a la residencia, es común que juegue un papel relevante tanto la prueba indiciaria como el momento en el cual se presente la impugnación (véase al respecto, la jurisprudencia 9/2005).

El último párrafo de la fracción III del artículo 55 constitucional, conserva una disposición inicialmente prevista como enunciado final del primer párrafo, en la que

se establece que la vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de los cargos públicos de elección popular. En sus términos literales, el enunciado normativo entra en franca contradicción con las connotaciones de vecindad y de residencia, debido a que como se explicó, tanto una como otra se pierden en el momento mismo en que dejan de prevalecer los hechos materiales y físicos en los cuales reposan. De ahí que, hablando con propiedad, no pueda conservarse la vecindad o residencia si se habita ordinariamente en algún otro lugar, así sea con el motivo del ejercicio de una función pública representativa. Por ello, al interpretar una disposición similar contenida en la Constitución de Zacatecas, la SSTEPIJ ha considerado que en realidad lo establecido por el legislador es la exoneración:

de esa residencia efectiva [...] durante todo el tiempo que ocupe cualquiera de los cargos aludidos, [toda vez que] el desempeño de un cargo de elección popular o de uno de naturaleza federal, constituye el ejercicio de un derecho político consignado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que no se debe erigir a la vez en obstáculo para ejercer ese mismo derecho (Expediente SUP-JRC-179/2004, resuelto el 10 de septiembre).

Los requisitos de elegibilidad en sentido estricto. Las fracciones IV y V del artículo 55 constitucional, contienen lo que cierto sector de la doctrina califica en sentido estricto requisitos de elegibilidad o, desde el punto de vista negativo, causas de inelegibilidad, en tanto excluyen del proceso electoral a ciudadanos que en virtud de la posición preeminente de poder en la cual se encuentran posicionados, pudieran romper con el equilibrio en la contienda e incidir negativamente en la libre emisión del sufragio por parte de los electores. Es decir, la finalidad pretendida con estas prohibiciones es preservar la equidad en la contienda y la libertad del sufragio; tienen como elemento común entre ellas, salvo en un caso, que el ciudadano ubicado en la limitación puede voluntariamente evadirla, separándose del cargo con la anticipación prevista en cada uno de los supuestos.

Esta finalidad reconocida en forma generalizada en el Derecho comparado, ha sido manifestada igualmente por la SSTEPIJ en múltiples ejecutorias, como por ejemplo, en las dictadas en los expedientes SUP-JRC-151/2001 y SUP-JRC-180/2001, emitidas el 30 de agosto, en las que expresó que la intención del legislador con las causas de inelegibilidad fue la de evitar la posibilidad de que personas con el carácter de servidores públicos que fueran postulados como candidatos por los partidos políticos a un cargo de elección popular, pudieran ubicarse en una situación de ventaja respecto a los demás contendientes con motivo de las actividades que desempeñan, ya que por cuestiones de mando, ascendencia jerárquica o manejo de recursos públicos, pudieran incidir en sus subordinados o en los electores en general para lograr un mayor número de votos a su favor, o bien, podría suceder que los electores se pudieran sentir obligados a emitir su voto a favor del servidor público que les atendió, tramitó o resolvió cualesquiera de los asuntos atinentes a la competencia de sus cargos; así, con tal exigencia se busca salvaguardar el principio de igualdad que rige los procesos electorales al evitar la posibilidad

que los servidores públicos por las funciones que desempeñan, pudieran aprovecharse de su posición para alcanzar un mayor número de votos, lo que trastocaría el proceso comicial y el resultado de la elección (en sentido similar, la resolución del SUP-REC-137/2012, de 15 de agosto).

Las causas de inelegibilidad comprendidas en las dos fracciones en cuestión revisten el carácter de absolutas o relativas atendiendo a un criterio territorial, según afecten a todas o algunas circunscripciones. Tienen el carácter de relativas:

- a) Las de quienes se encuentran al servicio activo en el Ejército Federal o tienen mando en la policía o gendarmería rural, únicamente en el distrito en el cual ejerzan su influencia, salvo que se separen cuando menos noventa días antes de la elección. Esta prohibición, contenida en la fracción IV, no ha sufrido cambio alguno durante su vigencia;
- b) La de los secretarios de gobierno de los Estados y de la Ciudad de México, los magistrados y jueces federales y locales, así como los presidentes municipales y los alcaldes en el caso de la Ciudad de México, quienes no pueden ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones, si no se separan *definitivamente* de sus cargos 90 días antes de la fecha de los comicios. Hasta la reforma publicada el 29 de abril de 1933, la prohibición se extendía indistintamente a los “secretarios” de los gobernadores, lo que no deja de ser paradójico, debido a que la realidad muestra que, en ocasiones, existen ciertas secretarías distintas de la de Gobierno por medio de las cuales se ejerce tanto o más influencia sobre el electorado y la ciudadanía en general, en razón del presupuesto y actividades encomendadas, como acontece por ejemplo con aquellas que ejercen un fuerte gasto público con fines de desarrollo social; y
- c) La de los gobernadores y el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, quienes no pueden ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos, pero nada impide en un plano estrictamente jurídico que durante el periodo de prohibición establecido puedan contender y ser electos en un distrito perteneciente a alguna otra entidad federativa (por ejemplo, aquella en la cual hubieren nacido).

Con anterioridad a la reforma de 1933 recién señalada, el lapso de la prohibición se encontraba equiparado al de los secretarios de gobierno, jueces federales y los estatales (90 días). La reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de enero de 2016 adecuó la disposición a las modificaciones orgánicas de que fue objeto la Ciudad de México. Hasta ese momento y desde la reforma constitucional de 19 de junio de 2007, el catálogo de servidores públicos contemplados en la fracción V del artículo 55, refería al Jefe y Secretario de Gobierno, a los titulares de los entonces órganos político administrativos (delegados administrativos), de la ahora Ciudad de México, así como los presidentes municipales. Antes de la reforma de junio de 2007, las inelegibilidades de los presidentes municipales y de los entonces delegados administrativos del Distrito Federal se recogían exclusivamente en el COFIPE de 1990.

En tanto revisten la naturaleza de absolutas, por no poder ser postulados como candidatos ni declarados electos en ninguno de los 300 distritos en los que se divide el país para efectos de los comicios de diputados, las siguientes inelegibilidades:

a) La de los titulares de alguno de los organismos constitucionalmente autónomos (excluyendo a los consejeros del Instituto Nacional Electoral, que son referidos en párrafo diverso de la fracción, se tendría al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación —artículo 2°—, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales —artículo 6°—, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social —artículo 26—, Banco de México —artículo 28, sexto párrafo—, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática —artículo 28, sexto párrafo—, Comisión Federal de Competencia Económica —artículo 28, décimo cuarto párrafo—, Instituto Federal de Telecomunicaciones —artículo 28, décimo quinto párrafo—, Fiscalía General de la República —artículo 102, apartado A, primer párrafo—, a la Comisión Nacional de Derechos Humanos —artículo 102, apartado B, cuarto párrafo— y, para algunos autores —por ejemplo, Ackerman (2007: 185)—, la Auditoría Superior de la Federación —artículo 79—), los secretarios o subsecretarios de Estado, así como a los titulares de los organismos descentralizados o desconcentrados de la administración pública federal, salvo que decidan separarse definitivamente de sus cargos 90 días anteriores a la elección, y b) La de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, magistrados y secretarios del TEPJF, consejeros presidentes o electorales de los consejos del Instituto Nacional Electoral, el Secretario Ejecutivo, directores ejecutivos y en general el personal del servicio profesional directivo del propio instituto, quienes deben, si desean contender por una diputación, separarse *definitivamente* tres años antes del día programado para la elección. El texto inicial del primer párrafo de la fracción V igualaba el tiempo de prohibición de los ministros al de los secretarios y subsecretarios de Estado, estableciéndose posteriormente un periodo de dos años con la reforma judicial adoptada al inicio del periodo constitucional del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León (publicada el 31 de diciembre de 1994), con la evidente y sana finalidad de desvincular con mayor rotundidad a los integrantes del máximo tribunal del país de los avatares y luchas políticas (en sentido similar, Carpizo, 2000: 187). Por su parte, la reforma de junio de 2007 aumentó a tres los años que deben mediar entre la separación definitiva y el día de la elección, además de que incorporó al elenco de servidores públicos respecto de los cuales impera la restricción, a los titulares de los organismos autónomos a nivel constitucional, a los de los organismos descentralizados o desconcentrados de la administración pública federal, y a los funcionarios indicados de las autoridades administrativa y judicial del ramo electoral.

El artículo 10 de la LEGIPE pretende recoger, a semejanza de los códigos electorales de 1990 y 2008, causas de inelegibilidad complementarias a las previstas en el artículo 55 constitucional. Sin embargo, un vistazo rápido permite apreciar que en cinco de sus seis incisos se reiteran, por decir lo menos, causas de inelegibilidad que fueron incorporadas al mencionado artículo 55 desde junio de 2007, por lo que parece que el legislador no ha tomado en cuenta dicha reforma en los dos ordenamientos federales que han sido promulgados con posterioridad a esa fecha. Pero aunque en un grado menor a lo que ocurría con el COFIPE de 2008, la regulación legal resulta contraria al texto constitucional.

La contradicción radica en los periodos de separación que se establecieron legalmente, que no coinciden con los previstos en la Ley Fundamental para los magistrados

y secretarios del TEPJF, así como para los consejeros, secretario ejecutivo y directores ejecutivos del INE. La CPEUM establece en estos casos que la separación debe darse con una anticipación de tres años anteriores al día de la elección. Por el contrario, la LEGIPE consigna que el plazo de tres años se fija con antelación al inicio del proceso electoral. Entre una y otra referencia temporal median alrededor de nueve meses, puesto que el proceso electoral inicia la primera semana del mes de septiembre previo a los comicios, en tanto que la jornada electoral se celebra el primer domingo de junio (artículos 22, párrafos 1, 207, 208, 224 y 225 de la LEGIPE).

Ante esta antinomia normativa lo más razonable es considerar que debe imperar el criterio de jerarquía normativa de la CPEUM, sin que sea posible argumentar que en el caso de los servidores electorales a que se ha hecho mención, es más favorable el periodo previsto en la LEGIPE (al ser menor aproximadamente en nueve meses al previsto en la CPEUM) porque estas normas tutelan la equidad en la contienda electoral, no estando a disposición del legislador ordinario la posibilidad de reducir el tiempo que el Poder Revisor de la Constitución estimó prudente o necesario para desvanecer el potencial influjo negativo que supondría la participación de ciudadanos, que fueron integrantes de la función electoral en una contienda política. Estaríamos en presencia, empleando las categorías acuñadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación a que se han hecho mención, de requisitos tasados, es decir, indisponibles al legislador ordinario, tanto para endurecer como para flexibilizar (jurisprudencia P/J. 11/2012).

En el caso de quienes integran el Servicio Profesional Electoral Nacional, precisamente para evitar una situación de antinomia normativa semejante a la citada debe efectuarse una intelección restringida del supuesto contenido en el artículo 10, párrafo 1, inciso e) de la LEGIPE. Conforme a este inciso, para ser electo diputado o senador es indispensable no pertenecer al Servicio Profesional Electoral Nacional (el cual representa un universo mayor al personal del servicio adscrito al INE), con cuando menos una anticipación no menor a los tres años anteriores al inicio del proceso electivo de que se trate.

Si se contrasta esta previsión con la consignada en el artículo 55 constitucional, fracción V, segundo párrafo de la CPEUM, es posible advertir que la disposición legal solamente aplica para el cuerpo de la Función Ejecutiva relacionado con los órganos centrales y desconcentrados de los organismos electorales de las entidades federativas (artículos 30 y 31, fracciones III y IV del Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional y del Personal Nacional y del Personal de la Rama Administrativa), así como la totalidad de quienes integran la Función Técnica, esto es, tanto los adscritos a los órganos del INE como aquellos que lo están en las autoridades electorales locales (artículos 32 y 33 del propio estatuto), al ser quienes no pueden ser considerados como “personal profesional directivo” del INE. Una vez delimitado cómo se integran estos dos ámbitos normativos, surgen dudas sobre la constitucionalidad de la norma contenida en la LEGIPE, por la probable violación al principio o derecho a la igualdad, debido al trato normativo diferenciado cuyo sustento racional no alcanza a vislumbrarse con facilidad.

Efectivamente, como antes mencionamos, quienes integran la rama del personal profesional directivo adscrito a los institutos electorales locales, así como quienes forman parte del cuerpo de la Función Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral Nacional (tanto del INE como de los organismos electorales de las entidades federativas), deben separarse tres años antes de la fecha del inicio del proceso electoral si quieren ser válidamente electos. Por el contrario, si se forma parte del personal profesional directivo del INE, esto es, si se cuenta con funciones de dirección, mando y supervisión al seno de la autoridad que organiza la elección federal, la separación de tres años está referida al día de la elección, la cual se celebra alrededor de nueve meses después de iniciado el proceso electoral. En suma, quienes en apariencia podrían tener mayor incidencia en la toma de decisiones deben separarse con menor antelación que aquellos que no dirigen, mandan ni supervisan en los comicios federales.

En tanto las causas de inelegibilidad implican la restricción de un derecho político de corte fundamental, por constituir parte del núcleo del sistema democrático sin cuya virtualidad no podría existir en realidad la participación política de la ciudadanía en los asuntos públicos de la nación, tienen un carácter excepcional o limitado, y por ende, no admiten su ampliación mediante una interpretación analógica o extensiva. En este sentido se ha pronunciado la SSTEPJF con motivo de la interpretación de los artículos 55 constitucional y 7 del COFIPE (ahora 10 de la LEGIPE):

Si bien la ley, fundamental exige como requisito de elegibilidad, para ser candidato a diputado federal, que los ciudadanos no ocupen determinados puestos públicos, también lo es que no puede darse una connotación mayor a uno de los cargos expresamente mencionados en ella, para equipararlo a otros supuestos con los que pudiera guardar alguna similitud, debido al carácter excepcional de ese mandamiento constitucional, resistente a su posible aplicación analógica, por ser de naturaleza estricta (Expediente SUP-REC-036/2003, resuelto el 16 de agosto, entre otros precedentes. Más recientemente: SUP-RAP-33/2006, resuelto el 4 de mayo, y SUP-REC-490/2015, de 19 de agosto).

A este respecto, los criterios son similares a los adoptados por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español (Sentencias 45/1983, de 25 de mayo, y 28/1986, de 20 de febrero, entre otras). El *numerus clausus* de las causas de inelegibilidad no significa, cabe advertir, prohiar ni permitir conductas o situaciones conculcatorias de la equidad en la contienda, o de la libertad del sufragio, sino que en esos casos, al no existir norma que tome en cuenta presuntivamente esa irregularidad, la carga de probar el quebrantamiento de los principios constitucionales aludidos corresponde a quien afirme que se han afectado. De ahí que, correctamente, la SSTEPJF haya estimado que las causas de inelegibilidad revisten el carácter de “medidas legislativas más bien de carácter preventivo, y no tanto sancionatorias de las irregularidades acontecidas en el proceso” (Expedientes SUP-JDC-445/2005 y acumulado, y SUP-JDC-494/2005, ambos resueltos el 24 de agosto).

Debe advertirse al lector que en algunos casos excepcionales, las salas del TEPJF no han privilegiado lecturas restrictivas de los supuestos de inelegibilidad (véanse, por

ejemplo, las sentencias dictadas el 28 de junio, en los expedientes SM-JDC-591/2012, SM-JRC-24/2012 y SM-JRC-25/2012), pero que en todo caso se trata de pronunciamientos que, se insiste, se apartan de la línea jurisprudencial mayoritaria (para contraste, consúltese la resolución relativa al expediente SUP-JRC-193/2016, de 18 de mayo, que ilustra la visión contraria en un caso similar a aquellos asuntos recién citados). En este sentido, no existen precedentes en los cuales las Salas del TEPJF hayan siquiera sugerido la posibilidad de acoger pretensiones consistentes en aumentar el catálogo de causas previstas en el artículo 55 constitucional y la ley general secundaria (consúltese las sentencias desestimatorias dictadas en los expedientes SUP-REC-95/2012, SUP-REC-96/2012, SUP-REC-105/2012, todas de 15 de agosto; SUP-REC-305/2015, de 12 de agosto, y SUP-REC-354/2015, de 29 de julio).

Las aludidas causas de inelegibilidad constitucionales y legales refieren casi siempre la necesidad de separarse del cargo que las motiva (la excepción es el caso de los gobernadores y Jefe de Gobierno, ya resaltada), con la anticipación estimada por el legislador como suficiente para hacer desaparecer la sospecha de toda influencia y presión, si el ciudadano que se encuentre en los supuestos normativos desea contender en la elección de diputados. La separación implica en su acepción gramatical, interrumpir, desvincularse o retirarse de la función o encargo desempeñados, de tal manera que no constituyan fuente alguna de influjo indebido en el proceso electivo, sin embargo, el artículo 55 de la CPEUM califica la acción con un adverbio (“definitivamente”), lo que ha dado pie a que la jurisdicción electoral de nuestro país sostenga que debe desaparecer cualquier relación del candidato con las actividades inherentes al cargo, es decir, la separación debe ser:

En forma decisiva, sin gozar de las prerrogativas correspondientes al cargo, esto es, opuesta a una separación temporal o sujeta a término o condición [...] En estas circunstancias, si el candidato solicita licencia con goce de sueldo no puede estimarse que la separación se dio definitivamente, pues sigue disfrutando de los emolumentos de su función y vinculado al cargo (Tesis LVIII/2002).

Sin embargo, al interpretar una disposición de la Constitución del Estado de Nuevo León, que calificaba la separación con un adverbio similar al empleado por la Carta Magna (“absolutamente”), consideró suficiente para su satisfacción la licencia sin goce de sueldo, y no de forma fatal la renuncia, pues entendió que la disposición no exigía dejar “de tener la calidad intrínseca de servidor o funcionario público, en razón de que, lo proscrito constitucionalmente es el ejercicio del cargo, mas no la sola calidad de servidor o funcionario público” (Tesis XXIV/2004).

Producida la separación, ésta debe prolongarse hasta la conclusión del proceso electoral, pues entiendo la SSTEPJF que el riesgo de aprovechar una posición de relevancia política se proyecta no solamente respecto de la ciudadanía, sino incluso sobre los organismos electorales, con la consecuente posibilidad de poner en peligro la observancia de los principios de certeza, objetividad e imparcialidad, “por lo que la

prohibición en comento, debe prevalecer todo el tiempo en que subsista la posibilidad de que se actualice el riesgo indicado” (Jurisprudencia 14/2009).

Este criterio parece excesivo, primero, porque se encuentra propuesto en términos demasiado generales, por lo que resultaría difícilmente justificable aplicarlo en unos comicios en los que el candidato ganador hubiere obtenido una ventaja numérica considerable, y la causa de impugnación se circunscribiera a la inelegibilidad del electo por reincorporarse pasada la elección a sus funciones públicas previas, supuesto altamente improbable, pero fácticamente posible. Y segundo, porque el criterio parece no ser congruente con el régimen positivo vigente, en el que el proceso electoral federal inicia alrededor de ocho meses antes de la jornada electoral (la primera semana del mes de septiembre, en tanto que la elección se debe celebrar el primero domingo de junio, de acuerdo con los artículos 22 y 225 de la LEGIPE), mientras que, en no pocos casos, se exige una separación de 90 días a la elección para no incurrir en una causa de inelegibilidad. Si tales causas estuvieren diseñadas para evitar presiones a los órganos electorales, entonces las separaciones debieran estar fijadas, cuando menos, para cuando inicie el proceso electoral.

Además, la manera idónea para contrarrestar las probables presiones o influencias indebidas a los órganos electorales es mediante su configuración organizacional e institucional (composición; requisitos para ser funcionario electoral, con los cuales se demuestre la aptitud, conocimiento, honestidad y falta de vinculación con los actores políticos; procedimiento reforzado o dificultado de designación de los altos funcionarios electorales; duración en el encargo, acorde con los distintos momentos políticos; régimen específico de responsabilidades, a fin de evitar presiones por parte de un grupo político, etcétera), como acontece con la regulación del Instituto Nacional Electoral y del TEPJF en la CPEUM, y el imperativo constitucional configurado para que respecto de los organismos electorales de las entidades federativas se haga lo propio (artículo 116, fracción IV, incisos b) y c), a los cuales se remite igualmente el artículo 122, apartado A, base IX, para el caso de la Ciudad de México). Al margen de lo anterior, debe puntualizarse que si la reincorporación se produce una vez que los resultados o las resoluciones de las impugnaciones han quedado firmes y definitivos, no se produce lesión al bien jurídico tutelado y, por tanto, no se configura inelegibilidad alguna (Expediente SM-JRC-79/2013, de 27 de agosto).

Los ministros de culto. La fracción VI del artículo 55 de la CPEUM impide ser electo como diputado a quien tenga el carácter de ministro de culto religioso, es decir, atendiendo a la noción recogida en la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público (LARyCP), “a todas las personas mayores de edad a quienes las asociaciones religiosas a que pertenezcan confieran ese carácter”, y se encuentre registradas como tales en el registro respectivo ante la Secretaría de Gobernación, o en defecto de ese registro, “a quienes ejerzan en ellas [las Iglesias o agrupaciones religiosas] como principal ocupación, funciones de dirección, representación u organización” (artículo 12). Se trata de una limitación al derecho de sufragio pasivo que no encuentra acomodo dentro de las causas admitidas, de manera explícita, por el artículo 23, apartado 2, de la CADH, no

obstante, al momento de la adhesión a la convención, el Estado mexicano realizó la reserva respectiva, que no sufrió alteración con las modificaciones a las declaraciones interpretativas y reservas formuladas el 9 de abril de 1992, ni se encuentra comprendida dentro de aquellas que fueron retiradas por el Senado, previa solicitud del Ejecutivo federal, en febrero de 2014. Idéntica reserva existe en el caso del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP).

La doctrina nacional no es uniforme en cuanto a la apreciación de esta prohibición, pues hay quienes ven en ella una especie de causa de inelegibilidad, parecida a las contempladas en las fracciones IV y V, “en tanto que implica la posibilidad de poder aprovechar su *status* para imponerse sobre otros contendientes” (Gamas Torruco, 2001: 839), aunque la tendencia predominante la identifica más como una causa de incompatibilidad, pues presumen que una calidad religiosa de ese tipo impediría cumplir adecuadamente con las funciones inherentes a la diputación, es decir, con la medida se perseguiría, como acontece con las causas de incompatibilidad, evitar la lesión de los intereses públicos que pudiera producirse por la desvinculación del cargo electivo con motivo del ejercicio de otra función:

Los representantes deben poseer la más absoluta libertad para exponer sus ideas y sus pensamientos, y sólo debe tener como mira el bien del país y los mandatos de su conciencia, sin consideraciones de otra índole, y por tanto no deben tener relaciones con corporaciones de tipo religioso que les pueda impedir el libre ejercicio de su función representativa (Carpizo, 1983: 167). [En cualquier caso, la medida se encuentra vinculada a la idea de evitar la] probable e ilegítima influencia de los integrantes de las instituciones religiosas, en asuntos de representación política nacional (Quiroz Acosta, 2002: 194).

El precepto guarda evidente conexión con los postulados contenidos en el artículo 130 de la CPEUM, que recoge el “principio histórico” de la separación del Estado y las iglesias. De ahí que Tena Ramírez (2004: 277) considere la fracción VI del artículo 55, como una reiteración superflua, puesto que entre las normas orientadas por este principio, localizadas en el artículo 130, se encuentra la prohibición a los ministros de culto para desempeñar cualquier cargo público, y por ende, en el ámbito de los cargos representativos, el impedimento se extiende a todos los sujetos de renovación mediante sufragio popular dado que su derecho a ser votados se encuentra mientras tanto en suspenso (impropiamente, estimamos, la CPEUM refiere que no cuentan con esta prerrogativa), pero se reactiva una vez que dejan de ser ministros de culto “con la anticipación y en la forma que establezca la ley”, lo cual acontece transcurridos al menos cinco años anteriores al día de la elección (artículo 14 LARyCP).

Si la razón se halla, como reconoce la Constitución, en el principio de separación del Estado con las distintas órdenes confesionales, entonces el impedimento tiene una función parecida a las causas de incompatibilidad. De hecho así se ha considerado tradicionalmente en nuestro país como se constata con las opiniones de Coronado (1906: 135) y Ruiz (1888: tomo II, 28) al artículo 56 de la Constitución de 1857, que tienen como punto común la imposibilidad de ejercer adecuadamente el cargo con motivo de

encontrarse obligados a un “superior jerárquico fuera de la sociedad civil” y a reconocer la “supremacía soberana a un poder extraño y superior”. En el fondo parece advertirse una incompatibilidad entre formar parte de los grupos dirigentes del estado eclesiástico y la posibilidad de ejercer adecuadamente cualquier cargo público, particularmente los representativos, ya que ese ejercicio no reconoce más autoridad que la derivada del orden positivo, por lo mismo, el artículo 128 de la CPEUM, exige que todo funcionario público sin excepción alguna deba protestar la guarda y respeto a la Constitución y a las leyes que de la misma emanen, antes de la toma de posesión del encargo.

Este juramento, en opinión de Schmitt (1996: 51, quien se refiere al artículo 176 de la Constitución de Weimar), implica vincularse existencialmente con la forma de existencia política, “significa [...] un reconocimiento, confirmado con el juramento, de las decisiones políticas fundamentales [...] y que hacen de ella [de la Ley Fundamental] una Constitución en sentido substancial”. Dentro del elenco de esas decisiones fundamentales, en el caso mexicano figurarían los postulados del artículo 130, y de ahí la causa de la incompatibilidad que también se complementaría con la idea liberal-burguesa de recelo y rechazo al derecho de asociación (que supone toda iglesia), por poner en peligro la libertad personal y el orden constitucional (Lucas Murillo de la Cueva, 1996: 36), por lo que no resulta extraño que en antaño la función parlamentaria se considerase contraria, en general, con todo tipo de dependencia o inserción a una determinada asociación gubernamental o religiosa, por implicar vínculos de subordinación o de obediencia (Schmitt, 1996: 305).

En última instancia se busca, como reconoció la iniciativa de reformas constitucionales que en 1992 modificó el artículo 130, que la esfera de las creencias religiosas no intervenga en el Estado y que las Iglesias y los ministros de culto no intervengan en los asuntos públicos de Estado y de gobierno: “La regulación política de la vida pública corre por cuenta exclusiva del Estado, el cual no señalará nunca preferencia o interés por religión, creencia o iglesia alguna, ni promoverá su negación”. En el mismo sentido, el artículo 24 de la CPEUM, conforme fue reformado en julio de 2013, prohíbe utilizar los actos públicos de expresión al amparo de la “libertad de convicciones éticas, de conciencia y de religión”, con fines políticos, de proselitismo o de propaganda política. Con la prohibición de cualquier tipo de participación de las órdenes religiosas en la vida política, así como con las disposiciones de la LEGIPE en las cuales se impide a partidos, agrupaciones, candidatos y militantes en general, la utilización de todo tipo de emblema o alusiones religiosas en su propaganda y mensajes; se propende a que el debate político y el ejercicio del gobierno, se base en estrictos criterios de racionalidad. Sostuvo la Sala Superior del TEPJF, que el objetivo es la “participación, libre, consciente y racional de los ciudadanos en el proceso electoral, y [...] la consecución final del principio histórico de separación entre las iglesias y el Estado mexicano” (Expediente SUP-RAP-11/2000, resuelto del 10 de mayo. En sentido similar, la sentencia del SUP-REC-647/2015, de 9 de septiembre). Desde esta perspectiva el impedimento se asemejaría a una causa de inelegibilidad en sentido estricto.

Por lo demás, como bien es sabido, la prohibición responde a circunstancias propias del Estado mexicano y su devenir histórico pero que no era desconocida en otras partes,

como lo recuerda Tocqueville quien relata la total separación de la Iglesia con los gobiernos de los Estados Unidos de América, y como una de sus más paradigmáticas manifestaciones, la ausencia total de sacerdotes en la vida política: “comprobé con sorpresa que no desempeñaban ningún cargo público. No encontré ni a uno de ellos en la administración, y descubrí que ni siquiera estaban representados en el seno de la asambleas” (1995: tomo I, 279). Da cuenta, igualmente, de la existencia de varias constituciones locales (Nueva York, Carolina del Norte, Virginia, Carolina del Sur, Kentucky, Tennessee y Luisiana) que impedían el acceso de los clérigos a cualquier cargo público. Un caso parecido al mexicano lo constituye la República Argentina, cuya Constitución emanada del Congreso Constituyente del 1 de mayo de 1853, también contempla como incompatibilidad de los miembros del Congreso junto con los gobernadores de provincia por la de su mando, el ser eclesiástico regular (artículo 73, pero antes de la reforma de 1994 se contenía la previsión en el 65), la cual se apoya en un “espíritu” y “motivaciones” distintos a las incompatibilidades previstas en los artículos 72 y 105 (Bidart Campos, 2004: 263).

A la luz de cierta doctrina desvinculada de nuestro contexto histórico, encontraría la prohibición que se comenta carente de toda “sensibilidad democrática”, además de conculcatoria de las libertades ideológica y de expresión (García Roca, 1999: 164). El régimen positivo mexicano contrasta con la posición asumida en España, en donde el Tribunal Constitucional ha realizado algunos pronunciamientos respecto a la tensión existente entre la libertad ideológica y el deber de acatamiento a la Constitución con motivo del ejercicio de un cargo público, aunque cabe aclarar que aun cuando la ideológica cuenta con ciertas bases comunes a la libertad religiosa, no cabe con todo asimilarlas dada la especificidad en sus respectivos contenidos, concretamente, en el tipo de estructuras del pensamiento que entran en juego y su incidencia en la vida de las personas (sobre el particular, López Castillo, 2002: 38 y ss.).

La Constitución española de 1978 no contiene la obligación de prestar un juramento similar a los establecidos en los artículos 176 de la Constitución de Weimar y 128 de la mexicana, no obstante, con carácter general el artículo 9º, apartado 1, señala que “los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico”. Ahora bien, el Tribunal Constitucional ha entendido que si bien no existe en un plano constitucional la obligación de rendir juramento como requisito necesario para acceder al cargo representativo, su establecimiento en ley no cabe entenderlo inconstitucional por tratarse de una medida de conveniencia política sobre la cual pueden mantenerse opiniones dispares, pero después acota:

El requisito del juramento o promesa es una supervivencia de otros momentos culturales y de otros sistemas jurídicos a los que era inherente el empleo de ritos o fórmulas verbales ritualizadas como fuentes de creación de deberes jurídicos y de compromisos sobrenaturales. En un Estado democrático que relativiza las creencias y protege la libertad ideológica; que entroniza como uno de sus valores superiores el pluralismo político; que impone el respeto a los representantes elegidos por sufragio universal en cuanto poderes emanados de la voluntad popular, no resulta congruente una interpretación de la obligación de pres-

tar acatamiento a la Constitución que antepone un formalismo rígido a toda otra consideración, porque de ese modo se violenta la misma Constitución de cuyo acatamiento se trata, se olvida el mayor valor de los derechos fundamentales (en concreto, los del artículo 23) y se hace prevalecer una interpretación de la Constitución excluyente frente a otra integradora (Sentencia 119/1990, de 21 de junio [fundamento jurídico 7], y también sentencia 74/1991, de 8 de abril [fundamento jurídico 5]).

Esta opinión (negativa) sobre la pervivencia de estas fórmulas, es la base para considerar que en realidad el juramento no crea un vínculo adicional al deber de sujeción previsto en el artículo 9º, apartado 1, conclusión que, como bien comenta Santolaya Machetti (2001: 107), ha tenido el efecto de vaciar de todo contenido material al juramento, en tanto se trata de una adhesión estrictamente formal no a los valores formales democráticos del texto constitucional, sino a su procedimiento de reforma, es decir, de manera totalmente opuesta a la planteada por Schmitt, quien tachó al juramento limitado a semejantes propósitos de inmoral.

El criterio del Tribunal Constitucional español en relación al contenido normativo del artículo 9, apartado 1 es congruente desde la temprana sentencia 101/1983, de 18 de noviembre. Entiende que el sustento del precepto deviene directamente del carácter de norma suprema que caracteriza a la Constitución, la cual despliega sus efectos de manera diferenciada, pues no cabe exigir la misma conducta a los ciudadanos que a los poderes públicos. Aquellos tienen “un deber general negativo de abstenerse de cualquier actuación que vulnere la Constitución, sin perjuicio de los supuestos en que la misma establece deberes positivos”, mientras los titulares de los poderes:

Tienen además un deber general positivo de realizar sus funciones de acuerdo con la Constitución, es decir que el acceso al cargo implica un deber positivo de acatamiento entendido como respeto a la misma, lo que no supone necesariamente una adhesión ideológica ni una conformidad a su total contenido, dado que también se respeta la Constitución en el supuesto extremo de que se pretenda su modificación por el cauce establecido en los artículos 166 y siguientes de la Norma Fundamental (fundamento jurídico 3).

En consecuencia, el ejercicio de la libertad ideológica por parte de los funcionarios públicos, tiene que armonizarse con el necesario cumplimiento del deber positivo inherente al cargo de respetar y actuar en su ejercicio con sujeción a la Constitución, no siendo admisible, por ende, incumplir las obligaciones principales derivadas de los cargos públicos, pretendiendo ampararse en convicciones ideológicas o políticas, pues entonces la conducta queda fuera de toda cobertura constitucional (en este sentido, los autos 1227/1998, de 7 de noviembre, y 334/1993, de 10 de noviembre, inadmitieron sendos recursos de amparo interpuestos por parlamentarios sancionados con motivo de incumplir el deber de asistencia a las sesiones de sus órganos deliberativos).

La reelección limitada. Por último, el artículo 55, fracción VII, de la CPEUM establece como requisito para acceder a la diputación, no estar comprendido en alguna de las incapacidades señaladas en el artículo 59. A su vez, a partir de la reforma publicada

el 10 de febrero de 2014, este dispositivo prevé que los senadores pueden ser electos hasta por dos periodos consecutivos en tanto que los diputados federales lo pueden ser hasta por cuatro periodos consecutivos (un máximo posible de 12 años en ambos casos). El precepto condiciona la posibilidad de ser electo a que la postulación la realice el mismo partido por el cual fue electo el senador o diputado, o bien cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubiese postulado, “salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato”.

La expresión “incapacidades” empleada en este precepto, no resulta del todo afortunada, como se ha expuesto, la capacidad de sufragio pasivo tiene un carácter unitario y se tiene por el mero hecho de tener la calidad de ciudadano mexicano, sin encontrarse incurso en la suspensión de sus prerrogativas políticas, en un estado de interdicción declarado judicialmente o por estar inhabilitado. No se puede ser incapaz para ser electo diputado y al mismo tiempo contar con la capacidad suficiente para ser elegido senador, presidente o regidor.

Al margen de la cuestión terminológica, es menester recordar que antes de la reforma de 2014 indicada, el artículo 59 establecía que los senadores o diputados al Congreso de la Unión no podían ser reelectos para el periodo inmediato, salvo que hubieren tenido la calidad de suplentes, de ser así podían ser electos con el carácter de propietarios siempre que no hubieren estado en ejercicio, lo que no acontecía con los que hubiesen sido electos propietarios, quienes no podían ser electos para el periodo inmediato anterior con el carácter de suplentes. La fracción VII del artículo 55 constitucional, fue introducida mediante reforma publicada el 29 de abril de 1933, en la cual se ampliaron los periodos de ejercicio de los diputados y senadores (de dos a tres años, y de tres a seis años, respectivamente), y se introdujo la “incapacidad” de ser reelecto de forma inmediata, a no ser de que se encontrara el ciudadano en el supuesto de excepción ya mencionado. En el texto original de la Constitución de 1917, los diputados y senadores federales podían ser reelectos en forma indefinida.

La prohibición de reelección inmediata siempre fue objeto de juicios ambivalentes —opiniones que oscilaron entre el reconocimiento de su carácter antidemocrático (Tena Ramírez, 2004: 276 y 450), la resignación ante la eventual ocurrencia de males mayores (Lanz Duret, 1984: 211 y ss.) y la defensa a ultranza como uno de los tres pilares del sistema político mexicano (Carpizo, 1984: 259 y 260)—, de tal suerte que las corrientes por su eliminación se mantuvieron presentes, lo que dio oportunidad a un importante debate doctrinal (Carpizo y Carbonell, 2005: 109). Quienes defendían la eliminación (o, al menos, su atenuación) sostenían que la reelección consolidaría los trabajos de las cámaras legislativas y, en consecuencia, el fortalecimiento del Congreso de la Unión, al permitir la creación de una carrera parlamentaria reduciendo así la parálisis que caracteriza a cada inicio de legislatura y permitiendo la continuidad de sus tareas; y, se afirmaba, con esta medida se vincularía de una manera más efectiva de los representantes con el electorado, al obligar a quienes buscaran la reelección, a rendir cuentas en sus respectivos distritos de las tareas desempeñadas durante el ejercicio anterior, de lo cual se derivaría la posibilidad de que la ciudadanía “califique”

mediante el sufragio, la actuación de sus diputados y senadores (véase González Oropeza, 1994: 275 y Fernández Ruiz, 2004: 283 y ss.).

Las “incapacidades” anunciadas en la fracción VII del artículo 55 constitucional serían fundamentalmente de dos tipos. Por un lado, la imposibilidad de ser electo válidamente como senador o diputado al Congreso de la Unión para un tercer o quinto periodos consecutivos, según se trate de uno y otro cargo. En este supuesto, la “incapacidad” es consecuencia del agotamiento del límite constitucionalmente admisible de permanencia en el cargo, pues si bien dicha permanencia sería producto del voto popular, también lo es que todo sistema electoral, sin el cual no hay democracia, debe garantizar la alternancia en el ejercicio del poder público, no solamente en un entendimiento formal, sino igualmente material, lo que supone tanto la rotación de gobernantes y plataformas políticas como las medidas que lo permitan y erradiquen las condiciones que promuevan la lógica de su renovación. En este sentido, la intervención de que es objeto el derecho de ser votado encuentra justificación dentro del propio contexto del circuito democrático, en la medida en que se inhiben prácticas que impiden la renovación en el ejercicio del poder.

La otra “incapacidad” consiste en la imposibilidad de ser válidamente reelecto como senador o diputado federal por un partido diverso a aquel que lo nominó cuando fue electo (de ser el caso, en la última ocasión), salvo que el ciudadano haya renunciado o perdido su militancia antes de la mitad del mandato. Se trata, desde luego, de la posibilidad de reelección por segunda ocasión en el caso del Senado, o del segundo al cuarto periodo consecutivo para la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; reelección que se condiciona a una especie de “fidelidad partidista”, medida cuyo talante democrático resulta cuestionable.

La propia Suprema Corte de Justicia de la Nación ha declarado inconstitucionales prohibiciones legales, restrictivas del derecho de sufragio pasivo, encaminadas a proteger la unidad interna de los partidos políticos, a prevenir la división o desmembramiento al seno de los mismos, así como a evitar emigraciones importantes en la membresía de un partido hacia otro. La Corte ha entendido que este tipo de previsiones no pueden considerarse “como una condición intrínseca a la persona ni tampoco vinculada[s] directamente al estatus del cargo de elección popular”. Efectivamente, al resolver la acción de inconstitucionalidad 82/2008 y su acumulada 83/2008 (el 21 de agosto de ese año), el Máximo Tribunal concluyó:

Por consiguiente, ha de preferirse el derecho fundamental de quienes puedan aspirar a los cargos de elección popular, frente a la protección que se pretende dar, a través de esta norma, a la integridad o unidad de un partido político. Máxime, cuando en ello se involucran elementos que tienen que ver necesariamente con el desarrollo democrático como es el valor propio de cada candidato: Sin el candidato o precandidato en un partido político no es una persona que resulte atractiva para el electorado, no van a votar por él; ahora, si reúne esos atributos, es oportunidad para que ese candidato llegue al cargo de elección popular. Entonces, al preferirse en derecho fundamental de quienes puedan aspirar a los cargos de elección popular, a su vez, se respalda el desarrollo de la democracia y los valores que le son propios.

Estas reflexiones, ciertamente, no permiten establecer que la restricción incorporada ahora al artículo 59 sea contraria a la CPEUM, dado que se encuentra inserta en su propio texto (no es oportuno entrar aquí al tema de las normas constitucionales inconstitucionales. Remito, para ello, a la obra de Otto Bachof). Sí en cambio son aptas, para sustentar interpretaciones y alcances a este precepto que limiten en la menor medida posible el ejercicio del derecho de sufragio pasivo de los ciudadanos. En este sentido parecerían haber razones para rechazar opciones interpretativas por las cuales se sostenga que si un senador o diputado federal fue electo mediante la nominación partidista, únicamente por una postulación de ese tipo cabría acceder a la postulación que permita la reelección. Del mismo modo, si un ciudadano obtuvo una curul en el Congreso de la Unión a través de la candidatura independiente, el principio de igualdad en la aplicación de la ley ofrecería buenos argumentos para no concluir que la reelección se encuentra limitada exclusivamente a quienes participan en los comicios al seno de los partidos políticos, ni para que quien arribó al Congreso Federal por la vía independiente deba necesariamente optar por la reelección en esa misma calidad.

Y es que la redacción empleada por el Poder Revisor de la Constitución deja sin brindar solución a aquellos casos en los cuales el senador o diputado fue electo como candidato independiente, o bien, aquellos otros en los cuales ya ostentando la curul a la cual se accedió por la vía partidista, se pretenda ser reelecto como candidato independiente. Así, ¿acaso esta disposición debe entenderse como la veda de participar de forma independiente a los partidos políticos en una contienda electoral en la cual se pretenda refrendar el carácter de senador o diputado federal si esa calidad se obtuvo mediante una postulación partidista? La respuesta a esta y otras preguntas deberá pasar por un entendimiento integral de la CPEUM, así como de las normas de derechos humanos contenidas en instrumentos internacionales incorporados al Derecho interno, y no a partir de una lectura aislada del artículo 59 constitucional.

La posibilidad de reelección en los términos ahora permitidos, no será aplicable sino a los diputados y senadores que resulten electos a partir del proceso electoral federal de 2018, según se previó en el artículo transitorio décimo primero del decreto de reformas publicado el 10 de febrero de 2014. Será interesante analizar el efecto que la posibilidad de reelección tiene en el funcionamiento de las cámaras del Congreso de la Unión, así como en las condiciones de la contienda electoral. Hasta el momento, no se prevé como requisito para ser electo válidamente, la separación del cargo con cierta anticipación. No se advierte como un problema de igualdad en la disputa por el voto popular. Sin embargo, como ocurre con otros casos, también está latente la problemática inherente al cumplimiento de los deberes como diputado o senador y, en general, al funcionamiento de los cuerpos colegiados, extremo que entra dentro del ámbito de las incompatibilidades. Estas cuestiones se extienden igualmente a los miembros de los ayuntamientos y a los diputados locales, respecto de los cuales se admite ya igualmente la reelección limitada (artículos 115, fracción I, segundo párrafo; 116, fracción II, segundo párrafo, y 122, apartado A, bases II, tercer párrafo, y VI, tercer párrafo, inciso b), de la CPEUM).

Los requisitos de elegibilidad en la LEGIPE

Los requisitos previstos en el artículo 55 de la CPEUM no son los únicos exigidos por el ordenamiento positivo mexicano, pues de manera adicional la LEGIPE prevé algunos más, empezando por los establecidos en su artículo 10. Sobre los mismos, Barquín Álvarez (2000: 53) cuestiona su constitucionalidad, pues incorpora hipótesis nuevas respecto de las prohibiciones que enumera el artículo 55 de la CPEUM, y concluye que, desde un punto de vista estrictamente jurídico, y prescindiendo de la conveniencia y pertinencia de las medidas, “el lugar adecuado para definir las sería el propio artículo constitucional y no la ley secundaria”. Este autor, con su posición, en realidad se suma a la ajeña corriente de quienes sostienen la inconstitucionalidad de la disposición (ya Ruiz, 1888: tomo II, 26, refería la existencia de este tipo de cuestionamientos respecto del régimen jurídico electoral al amparo de la Constitución de 1857), empero, en nuestro concepto, la posibilidad de incorporar nuevos requisitos en la legislación secundaria encuentra plena cobertura constitucional, pues la fracción II del artículo 35 de la CPEUM contempla, con meridiana claridad, que la posibilidad de ser votado para todos los cargos de elección popular se encuentra condicionada a poseer las calidades que establezca la ley, remisión legislativa con la que se habilita al legislador secundario, federal o estatal, para configurar el derecho de sufragio pasivo, siempre y cuando la exigencia o exigencias adoptadas se encuentren plenamente justificadas, sean objetivas y, además, proporcionales a la finalidad que se pretenda satisfacer o evitar con la calidad requerida.

La mayoría de los requisitos previstos en el artículo 10 han sido ya tratados al referirnos a las causas de inelegibilidad, en sentido estricto, comprendidas en las fracciones IV y V del dispositivo constitucional. Resta consecuentemente aludir al contenido en el inciso a), relativo a que el candidato debe encontrarse inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con su credencial de elector para votar con fotografía, requisito que, en opinión de Fix-Fierro (2006: 56), se encuentra justificado constitucionalmente de forma indirecta, “por la obligación que tienen los ciudadanos de inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos a que se refiere la fracción I del artículo 36”. A esta opinión habría que agregar, conforme al artículo segundo transitorio de la reforma constitucional publicada el 6 de abril de 1990, que mientras no se establezca el servicio del Registro Nacional Ciudadano, tal obligación se solventa inscribiéndose en los padrones electorales, esto es, persiste la obligación establecida en la Ley Fundamental con anterioridad a la reforma.

El requisito encuentra su justificación, a nuestro juicio, no tanto porque exista la obligación constitucional y legal (establecida en el artículo 130 de la LEGIPE) de solicitar la incorporación en el Registro Federal de Electores, sino más bien por las consecuencias que de dicha incorporación se derivan, así como por las funciones encomendadas al registro en sí mismo. Efectivamente, si bien pudiera considerarse la limitación del derecho de sufragio (tanto pasivo como activo) como una sanción ante el incumplimiento de un deber ciudadano, igualmente lo es que mediante la inscripción y la consecuente expedición de la credencial respectiva, se acredita no solamente la calidad de ciudadano, sino también la de elector, y como ya se señaló, es un principio

adoptado en la generalidad de las democracias contemporáneas asumido igualmente por el ordenamiento positivo mexicano a través de esta previsión, que quien detente el derecho de voto activo igualmente goza, en principio, de la titularidad del sufragio pasivo, en tanto condición mínima pero no suficiente. La ley presume que las personas inscritas en el Registro Federal de Electores son ciudadanos mexicanos, merced de satisfacer los trámites atinentes ante la autoridad electoral para demostrar la calidad habilitante en la que se sustenta la incorporación. Asimismo, la permanencia en el registro implica que las personas continúan con vida y que sus prerrogativas ciudadanas no se encuentran suspendidas, ya que existen mecanismos tendentes a mantener actualizado el padrón electoral (artículo 132 de la LEGIPE, entre otros).

Atendiendo a estas características, la SSTEPJF ha sostenido que el Registro Federal de Electores sirve fundamentalmente “para verificar y comprobar quiénes son ciudadanos de la República en pleno goce de sus prerrogativas, a fin de que puedan ejercer cada uno de los derechos que a tal estatus se encuentran adheridos, así como para cumplir los deberes que tal calidad impone”, lo que no equivale a entender que las prerrogativas ciudadanas nacen o adquieren virtualidad hasta el momento de la inscripción, puntualizó la autoridad jurisdiccional, pues:

A diferencia de lo que acontece con el registro de los partidos políticos nacionales, no cabe dudar del mero carácter declarativo del Registro Federal de Electores, por cuanto hace a la titularidad de las prerrogativas y obligaciones derivadas del carácter de ciudadano, en tanto que el artículo 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga el carácter de ciudadano a los hombres y mujeres que reúnen las cualidades ahí especificadas, sin que sea indispensable registro alguno o el cumplimiento de condiciones adicionales, a fin de que surta efecto el estatus en mención (expediente SUP-JDC-782/2002, resuelto el 3 de octubre). En el ámbito del Derecho comparado, cabe recordar que en España, el Tribunal Constitucional ha arribado a conclusiones semejantes (sentencia 154/1988, de 21 de julio, fundamento jurídico 3).

Ciertamente, el registro tiene efectos declarativos, lo que implica que la calidad de ciudadano es susceptible de ser probada a través de otros medios de convicción, no obstante, dada la especial relevancia de la inscripción en el Registro Federal de Electores para la realización de unos comicios con resultados fidedignos y respetuosos del principio de certeza, puesto que su finalidad es posibilitar el control de las operaciones para que no ejerzan el derecho de sufragio quienes no tengan la capacidad que la ley exige, es jurídicamente imposible ejercer el ejercicio de derecho de voto por quien no se encuentre inscrito en el mencionado registro. No cabe, por tanto, ante la falta de inscripción, pretender votar ante una mesa directiva de casilla, aun cuando se presente la documentación suficiente para acreditar la calidad de ciudadano, dado que esta posibilidad socavaría la credibilidad y utilidad misma del registro, piedra angular de todo proceso electoral (en este sentido, Rallo Lombarte, 1997: 35). La inscripción se torna así en un requisito indispensable para tener el derecho de voto, y en consecuencia, para tener la calidad de elector, la que únicamente se obtiene, atendiendo al sis-

tema construido en la LEGIPE, cuando el ciudadano aparece en las listas nominales utilizadas el día de la jornada electoral. Parece que ésta ha sido, implícitamente, la línea jurisprudencial de la SSTEPJF, al afirmar que:

Para que un ciudadano sea formalmente registrado como candidato a un cargo de elección popular estatal o municipal en la mencionada entidad federativa, entre otros requisitos, debe contar con credencial para votar con fotografía vigente. Dicho requisito, por disposición legal, está asociado con el ejercicio del derecho político-electoral de ser votado, puesto que su incumplimiento supone la imposibilidad jurídica para que válidamente sea electo. Por ello, para cumplir con la citada exigencia legal no basta que un ciudadano presente una credencial para votar con fotografía correspondiente a algún domicilio anterior, sino que ésta debe estar vigente, esto es, debe corresponder al registro que de la misma se generó en el padrón electoral con el domicilio actual, puesto que no puede cumplirse un requisito electoral con un documento no válido para esos efectos (Jurisprudencia 5/2003).

El criterio precedente no ha sido unánime, pues una minoría de los magistrados de la primera integración de la SSTEPJF sostuvo que el requisito previsto en el entonces inciso a) del artículo 7 del COFIPE (hoy inciso a) del artículo 10 de la LEGIPE) no contempla propiamente un requisito de elegibilidad. Al efecto, se argumenta la existencia de otra clase de elementos, relacionados con los requisitos de elegibilidad que impiden al ciudadano contender para un cargo de elección popular:

Pero que no constituyen calidades inherentes a la persona ni establecen circunstancias de incompatibilidad, sino que se prevén como elementos probatorios para demostrar esas calidades intrínsecas o atributos de quien pretenda ser candidato en una elección popular determinada [...] la imposición de la ley de presentar un documento que se relacione con algún requisito de elegibilidad no constituye un nuevo requisito de esa naturaleza, sino sólo la manera de acreditar los atributos intrínsecos que establece la ley, para poder ser votado.

En esta hipótesis se encontraría la circunstancia de estar inscrito en el padrón electoral y contar con la credencial para votar:

Porque no se refiere a una calidad o atributo del ciudadano, ni a una circunstancia surgida en las relaciones sociales, económicas, jurídicas, políticas, etcétera, del pretendido candidato, prevista legalmente como impedimento para participar en la elección y, por ende, ocupar el cargo [...] son instrumentos creados por la ley y elaborados por la administración electoral con propósitos de constituir previamente pruebas indubitables de la calidad de ciudadanos con pleno ejercicio de sus derechos político electorales y de otros datos concernientes a los mismos sujetos, que se consideran necesarios para cumplir con el principio de certeza en los procesos electorales [...] los requisitos de estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con Credencial para Votar con Fotografía propenden a acreditar ante la autoridad administrativa electoral, la identidad del aspirante a un cargo de elección popular y su calidad de ciudadano en el pleno ejercicio de sus derechos (votos

particulares formulados por los magistrados Leonel Castillo González y Mauro Miguel Reyes Zapata en las resoluciones que dieron lugar a la jurisprudencia recién citada).

La interpretación propuesta es sin duda altamente persuasiva, no obstante, como se apuntó, desde nuestro punto de vista, lo que exige el dispositivo que se comenta, en realidad es la *calidad de elector* como presupuesto indispensable para estar en plenitud de ejercer el derecho de sufragio pasivo, y no la mera acreditación de la calidad de ciudadano y su identidad personal (que ciertamente se puede conseguir a través de una diversidad de probanzas), pero a satisfacer semejante finalidad se dirige el artículo 238 de la LEGIPE, el cual señala la información y documentación atinentes para la concesión del registro de candidatos y no el mencionado numeral 10, circunscrito a “los requisitos para ser diputado o senador”, mismos que, es enfática la redacción utilizada por el legislador, son adicionales a los previstos en los artículos 55 y 58 constitucionales, es decir, *son independientes a la calidad de ciudadano y de ser mexicano por nacimiento*. Precisamente por ello es cuestionable el criterio adoptado por la SSTEPJF al resolver el juicio SUP-JDC-900/2015 y su acumulado, que fue mencionado al inicio de este comentario.

El capítulo de la LEGIPE relativo a los requisitos de elegibilidad se completa con el artículo 11, que prohíbe registrar a una persona como candidato a distintos cargos de elección popular en el mismo proceso electoral. También se proscribe ser candidato para un cargo de elección popular y al mismo tiempo para otro de los Estados, los municipios o de la Ciudad de México. En caso de presentarse simultáneamente el registro de un mismo individuo para contender a dos cargos electivos, uno federal y otro local, debe el consejo correspondiente del Instituto Nacional Electoral cancelar el registro federal, si ésta ya hubiese sido otorgado. De no ser así, debe concluirse a partir de los lineamientos precedentes, el registro debe ser negado si una vez realizada una prevención al partido, la irregularidad no fuere subsanada. Esta solución también debería aplicarse para el primero de los supuestos previstos en el apartado 1 del precepto, referente exclusivamente a registros de índole federal. Tratándose de un registro federal y uno local, la SSTEPJF ha establecido que el adverbio “simultáneamente” no debe entenderse en su acepción puramente gramatical, pues en atención a los valores protegidos basta que ambos registros se traslapen, en cierto grado, en la línea del tiempo, aun y cuando no tengan la misma duración temporal (Tesis III/2004).

A su vez, el apartado 2 contiene una excepción a las reglas anteriores, aunque igualmente redactada en forma de prohibición, debido a que al señalar que “los partidos políticos no podrán registrar simultáneamente, en un mismo proceso electoral, más de sesenta candidatos a diputados federales por mayoría relativa y por representación proporcional distribuidos en sus cinco listas regionales”, en realidad se está proveyendo una norma permisiva, consistente en que los partidos y coaliciones pueden registrar hasta 60 personas como candidatos a diputados por ambos principios, en el mismo proceso electoral, constituyendo así, propiamente, una excepción a la norma general del apartado 1. En caso de presentarse un exceso en las candidaturas simultáneas permitidas, prevé el ordenamiento en su artículo 239, apartado 3, el Secretario Gene-

ral del Consejo General del INE debe requerir al partido para que, en un plazo de 48 horas, informe las candidaturas o las fórmulas que deban excluirse de sus listas:

En caso contrario, el Instituto procederá a suprimir de las respectivas listas las fórmulas necesarias hasta ajustar el límite de candidaturas permitidas por la ley, iniciando con los registros simultáneos ubicados en los últimos lugares de cada una de las listas, una después de otra, en su orden, hasta ajustar el número antes referido (sobre la interpretación de este apartado, véase la tesis XL/2004).

El apartado 3 del artículo 11 incorpora igualmente una norma permisiva, al amparo de la cual se pueden registrar hasta seis candidatos a senadores por el principio de mayoría relativa y por representación proporcional. Los criterios interpretativos del TEPEJF respecto de las disposiciones ahora contenidas en el artículo 11, apartado 1, de la LEGIPE han sido vacilantes, pudiendo advertirse en los mismos, al menos, tres etapas, a través de las cuales, como un péndulo, se ha pasado de un extremo a otro respecto de la naturaleza y alcances de estas prohibiciones legales (los pronunciamientos aquí citados se refieren al artículo 8 del COFIPE de 1990, pero continúan siendo aplicables, dada la identidad normativa de ambos preceptos, al menos en sus dos primeros párrafos).

En un primer momento, en atención a una interpretación “topográfica” y al concepto amplio de inelegibilidad del que se ha hablado, la SSTEPJF entendió, en opinión mayoritaria de sus integrantes, que las exigencias constituían causas de inelegibilidad (Expedientes SUP-JDC-186/2000 y acumulado, resueltos el 30 de agosto, con voto particular de los magistrados disidentes con el criterio). En esta misma línea jurisprudencial se inscribe la interpretación realizada en el 2001 a la legislación del estado de Oaxaca, ahora por unanimidad de los magistrados (Tesis LXXXVI/2002).

Un segundo momento lo constituye la resolución dictada por unanimidad de votos en el SUP-RAP-037/2003, el 13 de junio, en la que se insiste en la inelegibilidad en que se ubican quienes obtienen más de un registro de manera simultánea, pero ahora, además de invocarse una interpretación “topográfica”, se aduce la falta de idoneidad de quien se coloca en el supuesto, y además, se acude a la figura de la incompatibilidad, pues en el caso de que el candidato resultare electo para ambos cargos, evidentemente se encontraría imposibilitado legalmente para ocupar alguno de ellos, con la consecuente frustración de la voluntad de la ciudadanía.

A menos de tres meses de dictado el último precedente se produce un viraje en el entendimiento del entonces artículo 8 del COFIPE, rechazándose ahora que en el mismo se contengan causas de inelegibilidad. Por el contrario, ahora se les da un tratamiento de simples requisitos para la concesión del registro de candidatos, conclusión a la cual se arriba, no ya de la naturaleza y función desplegada con la prohibición de ser registrado al mismo tiempo para dos cargos electivos, sino de la posibilidad de impugnar la infracción a la prohibición y de los efectos expresamente previstos en el dispositivo (Tesis XLVII/2004).

Como puede fácilmente advertirse, los cambios interpretativos tienen su origen en la falta de un concepto “duro” o estable de la inelegibilidad, de su práctica asimilación

con la idea del derecho de sufragio pasivo y de su conjugación con otras nociones como la de la incompatibilidad, como si se tratara de conceptos intercambiables, lo que redundaría en la falta de previsibilidad en los fallos, con el consecuente menoscabo a la seguridad jurídica. Como se advirtió, no está en juego solamente la pureza en los contenidos de las categorías jurídicas, sino la efectividad misma del derecho y la vigencia del principio constitucional de certeza, rector de los procesos electivos de carácter democrático.

En relación con la prohibición contenida en el artículo 11 de la LEGIPE, también cabe tener presente que el TEPJF ha sostenido que se trata de una regla de carácter general, esto es, aplicable a todos los procesos electorales del país (federales o locales), aun cuando las constituciones o leyes electorales locales no prevean la prohibición expresa para que un ciudadano pueda ser registrado para distintos cargos de elección popular. En la justificación de este criterio se ha razonado que dicho precepto legal se encuentra dentro del Libro Segundo de la LEGIPE, en el cual se incluyen las disposiciones relativas a la integración de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión y de las entidades federativas, así como de los ayuntamientos y, específicamente, en el título primero referido a la participación de los ciudadanos en las elecciones, por lo que es dable concluir que la referida disposición aplica tanto para elecciones federales como locales (véanse las resoluciones del SM-JRC-34/2015, de 17 de abril, y del SM-JRC-55/2015 y acumulados, de 30 de abril).

Para finalizar, debemos mencionar la prohibición contenida en el artículo 227, párrafo 5, de la LEGIPE, disposición contenida en el capítulo relativo a los procesos de selección de candidatos a cargos de elección popular y las precampañas electorales. En este precepto se establece que ningún ciudadano podrá participar simultáneamente en proceso de selección interna de candidatos a cargos de elección popular por diferentes partidos políticos, salvo que entre ellos medie convenio para participar en coalición. Pues bien, en relación con una norma de la legislación electoral de Guanajuato de contenido sustancialmente similar al precepto recién indicado, la SSTEPJF ha sustentado que:

La norma que prohíbe que los ciudadanos participen simultáneamente en procesos de selección interna de candidatos a cargos de elección popular por diferentes partidos políticos, salvo que entre ellos medie convenio para participar en coalición, también constituye un requisito para ocupar el cargo de elección popular, pues establece una condición para la participación en una contienda electoral, en condiciones de igualdad (sentencia dictada en el SUP-REC-537/2016, de 7 de octubre).

De esta manera, la SSTEPJF incorpora al elenco de requisitos de elegibilidad una regla contemplada para las precampañas, sin que en la ejecutoria citada se desarrollen argumentos para justificar por qué una prohibición de esta naturaleza debe ser considerada como elemento para ser válidamente electo y, por ende, un aspecto que pueda revisarse tanto al momento de registrarse la candidatura como cuando se califica la elección y se expide la constancia a favor del candidato electo. Quizá la respuesta se

encuentre en otras resoluciones en las cuales se ha abordado esta temática (participación simultánea de aspirantes a una candidatura), en los cuales es posible encontrar dentro del conjunto de razones expuestas, a la equidad en la contienda como argumento para concluir que el derecho a ser votado no comprende la participación simultánea en procesos internos correspondientes a partidos políticos diversos (consúltese la jurisprudencia 24/2011 y los precedentes con los cuales se formó. Más recientemente, véase la resolución del SUP-RAP-125/2015 y acumulados, de 29 de abril), sin embargo, igualmente, en otras ocasiones se ha acudido a razones de otro orden, por ejemplo, el sistema de partidos y la imposibilidad al mismo tiempo de enarbolar plataformas electorales diferentes (resolución de SM-JRC-68/2015 y acumulado, de 14 de mayo, referida a una disposición similar en Nuevo León).

En todo caso, la invocación de la equidad en la contienda como motivo justificante de la norma prohibitiva únicamente se limita a eso, a la referencia genérica, sin que se precisen razones que articulen la construcción del postulado general, es decir, cómo es que los sucesos al interior de un partido político (que, además, pueden tener muchos matices y variantes) se materializan en una época ulterior del proceso electoral, como es la campaña, ni se exponen motivos específicos en los casos en los que así se ha considerado para convencer de que la inequidad se ha producido. Cabe incluso cuestionarse si esta restricción no guarda bastante similitud con aquella otra, de cuño anterior pero que aún es posible encontrar en algunas legislaciones electorales de México (ciertamente no en la LEGIPE), relativa a no poder ser postulado si en el mismo proceso comicial se participó como precandidato por partido diverso.

Semejante hipótesis ha sido considerada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación como violatoria del derecho de sufragio pasivo, puesto que no se trata de una situación excepcional, ni está dirigida a sujetos con posiciones privilegiadas cuya participación podría atentar contra los principios que rigen la materia constitucional electoral, aunado a que de presentarse la hipótesis restrictiva no se generaría una influencia determinante en el conjunto de los electores, por lo que no se compromete ninguno de los aducidos principios (resolución de la acción de inconstitucionalidad 82/2008 y su acumulada 83/2008, de 21 de agosto, referida a la legislación del Estado de México. Debe destacarse que el criterio es obligatorio porque fue aprobado por unanimidad de 11 votos, de ahí que en lo sucesivo se haya invocado para inaplicar preceptos contenidos en leyes electorales de Aguascalientes y Oaxaca: véanse las sentencias de los expedientes SM-JDC-528/2013, de 20 de junio; SX-JDC-475/2013, de 20 de junio, y SUP-JRC-173/2016, de 4 de mayo).

Parece que la equidad en la contienda no es justificación adecuada para sustentar la prohibición que ahora contiene el artículo 227, párrafo 5, de la LEGIPE, pues en los últimos años la Suprema Corte ha consolidado una línea jurisprudencial relativa a una interpretación por la cual la expresión “calidades que establezca la ley”, referida en el artículo 35, fracción II, de la CPEUM, debe entenderse como las aptitudes inherentes a la persona y las condiciones que guardan vinculación directa con el estatus del cargo de elección popular. Véanse, entre otras, la sentencia de la controversia constitucional 38/2003, de 27 de junio de 2005, así como las resoluciones de las acciones de

inconstitucionalidad 28/2006 y sus acumuladas 29/2006 y 30/2006, de 5 de octubre; 159/2007, y sus acumuladas 160/2007, 161/2007 y 162/2007 de 5 de noviembre; 82 y 83/2008 acumuladas, de 21 de agosto; 110/2008 y su acumulada 111/2008, de 18 de noviembre; 33/2009 y sus acumuladas 34/2009 y 35/2009, de 28 de mayo, y 53/2015 y sus acumuladas 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 y 63/2015, de 5 de octubre.

Bibliografía

- AA.VV. *Estudios jurídicos en torno a la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público*, Secretaría de Gobernación, México, UNAM, 1994.
- ACKERMAN, John M., *Organismos autónomos y democracia. El caso de México*, México, Siglo XXI Editores, IJ, UNAM, 2007.
- ANZALONE, Christopher A. (ed.), *Supreme Court cases on political representation 1787-2001*, New York, M. E. Sharper, 2002.
- ARAGÓN REYES, Manuel, “Derecho electoral: Sufragio activo y pasivo”, en Dieter Nohlen *et al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, 2a. ed., IIDH, Universidad de Heidelberg, International México, IDEA, TEPJF, IFE, FCE, 2007.
- ARANDA ÁLVAREZ, Elvira, *Cuota de mujeres y régimen electoral*, Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas, Dykinson, 2001.
- ARNALDO ALCUBILLA, Enrique, *El derecho de sufragio de los emigrantes en el ordenamiento español*, Madrid, CEC, 1995.
- BACHOF, Otto, *¿Normas constitucionales inconstitucionales?*, 2a ed., trad. esp. Leonardo Álvarez, Lima, Palestra Editores, 2010.
- BARNETT, Hilaire, *Constitutional and administrative law*, 4a ed., Londres, Cavendish Publishing Limited, 2002.
- BARQUÍN ÁLVAREZ, Manuel, “Comentarios al artículo 55 Constitucional”, en Carbonell, Miguel (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, tomo III, 15a. ed., México, Porrúa, UNAM, 2000.
- , Voz “Elector”, en AA.VV. *Diccionario electoral*, 3a. ed., México, IIDH, CAPEL, IJ, UNAM, TEPJF, IFE, 2003.
- BIDART CAMPOS, Germán J., *Compendio de Derecho constitucional*, Buenos Aires, EDIAR, 2004.
- CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco, *El derecho de sufragio pasivo. Prontuario de jurisprudencial constitucional 1981-1999*, Pamplona, Aranzadi, 2000.
- CARBONELL, Miguel, “La reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en materia de cuotas electorales de género”, en *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 8, enero-junio, 2003.
- CARBONELL, Miguel *et al.* (comps.), *Constituciones históricas de México*, México, IJ, UNAM, Porrúa, 2002.
- , *Derecho internacional de los derechos humanos. Textos básicos*, México, CNDH, Porrúa, 2002.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Poderes fácticos e incompatibilidades parlamentarias*, México, IJ, UNAM, 2006.
- CAREY, John M., *Límites a la reelección y representación política*, Roberto Valladares (trad. esp.), México, CIDE, 2006.
- CARPISO, Jorge, *Estudios constitucionales*, 2a. ed., México, IJ, UNAM, 1983.

- _____, “El principio de no-reelección en México”, en AA.VV. *Estudios jurídicos en memoria de Roberto L. Mantilla Molina*, México, Porrúa, 1984.
- _____, *Nuevos estudios constitucionales*, México, IJ, UNAM, Porrúa, 2000.
- _____, y Miguel Carbonell, *Derecho constitucional*, 2a. ed., México, Porrúa, 2005.
- CASTILLO GONZÁLEZ, Leonel, “Residencia, domicilio y vecindad en la jurisdicción electoral”, estudio consultable en sus *Reflexiones temáticas sobre el Derecho electoral*, México, TEPJF, 2006, pp. 201-227.
- CORONADO, Mariano, *Elementos de Derecho constitucional mexicano*, 3a. ed. revisada, México, Librería de Ch. Bouret, 1906.
- DÍAZ ZEGARRA, Walter A., *El Derecho Electoral en el Perú*, Lima, Palestra Editores, 2000.
- DÍEZ-PICAZO, Luis María, *Sistema de derechos fundamentales*, 4a. ed., Navarra, Civitas-Thomson Reuters, 2013.
- FAVOREU, Luis, “Principio de igualdad y representación política de las mujeres. Cuotas, paridad y Constitución”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 17, núm. 50, mayo-agosto, 1997, pp. 13-28.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Poder legislativo*, 2a. ed., México, Porrúa, 2004.
- FERNÁNDEZ-MIRANDA Y CAMPOAMOR, Alfonso, “Artículo 70: causas de inelegibilidad e incompatibilidad y control judicial de los actos electorales”, *Comentarios a las leyes políticas: Constitución española de 1978*, vol. VI, Madrid, Edersa, 1989.
- FIX-FIERRO, Héctor, *Los derechos políticos de los mexicanos. Un ensayo de sistematización*, 2a. ed., México, IJ, UNAM, 2006.
- GAMAS TORRUCO, José, *Derecho constitucional mexicano*, México, IJ, UNAM, Porrúa, 2001.
- GÁMIZ PARRAL, Máximo N., *Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas*, 2a. ed., México, IJ, UNAM, 2000.
- GARCÍA ROCA, Javier, *Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Aranzadi, Pamplona, 1999.
- GARCÍA MANRIQUE, Ricardo, “La suspensión de los derechos políticos por causa penal: el caso mexicano”, en Luis Efrén Ríos Vega (ed.), *Tópicos electorales. Un diálogo judicial entre América y Europa*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, TEPJF, 2011, pp. 547-568.
- GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, Juan Carlos, *Derecho electoral español. Normas y procedimiento*, Madrid, Tecnos, 1996.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, Comentario al “Artículo 55”, en AA.VV. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, 5a. ed., México, IJ, UNAM, PGR, 1994.
- _____, M. Karolina Gilas y Carlos Baez Silva, *Hacia una democracia paritaria. La evolución de la participación política de las mujeres en México y sus entidades federativas*, México, TEPJF, 2016.
- HAMILTON, A. J., Madison y J. Jag, *El Federalista*, trad. esp. Gustavo R. Velasco, México, FCE, 1998 (6a. reimp.).
- HERNÁNDEZ VALLE, Rubén, *Derecho electoral costarricense*, San José, Editorial Juricentro, 2004.
- HIDALGA, Luis de, *Historia del Derecho constitucional mexicano. Cuadros sinópticos: división de poderes y sistema electoral*, México, Porrúa, 2002.
- HUBER OLEA Y CONTRÓ, Jean Paul, *El proceso electoral (Derecho del proceso electoral)*, México, Porrúa, 2006.
- LANZ DURET, Miguel, *Derecho constitucional mexicano*, 5a. ed. revisada y anotada en 1959 con arreglo a la legislación vigente por Roberto Castrovido Gil, México, CECSA, 1984 (reimp.).

- LÓPEZ CASTILLO, Antonio, *La libertad religiosa en la jurisprudencia constitucional*, Pamplona, Aranzadi, 2002.
- LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Enrique, *El derecho de asociación*, Madrid, Tecnos, 1996.
- MALIGNER, Bernard, *Code Électoral*, con anotaciones de jurisprudencia y bibliografía, 14a. ed., París, Dalloz, 2008.
- MALIGNER, Bernard, *Droit électoral*, París, Ellipses, 2007.
- PÉREZ ROYO, Javier, *Curso de Derecho Constitucional*, 14a. ed., Madrid, Marcial Pons, 2014.
- PÉREZ SERRANO, Nicolás, *Tratado de Derecho Político*, 2a. ed., Madrid, Civitas, 1984.
- PICCATO RODRÍGUEZ, Antonio Octavio, “El sufragio pasivo”, en Serrano Migallón, Fernando (coord.), *Derecho Electoral*, Facultad de Derecho, México, UNAM, Porrúa, 2006.
- PUJADAS TORTOSA, Virginia, *La suspensión del sufragio por proceso penal. La regla del 38. II*, México, CEDEPOL, Tirant lo Blanch, 2014.
- PUNSET, Ramón, *Estudios parlamentarios*, CEPyC, Madrid, 2001.
- QUIROGA LAVIÉ, Humberto, *Derecho constitucional*, 3a. ed., Buenos Aires, Depalma, 1993.
- QUIROZ ACOSTA, Enrique, *Lecciones de Derecho constitucional. Segundo curso*, México, Porrúa, 2002.
- RALLO LOMBARTE, Artemio, *Garantías electorales y Constitución*, Madrid, CEPyC, Boletín oficial del Estado, 1997.
- RAMÍREZ, Manuel, *La participación política*, Madrid, Tecnos, 1985.
- RÍOS VEGA, Luis Efrén, *Sufragio pasivo, inmunidad parlamentaria y delincuencia organizada. El caso Godoy*, México, Porrúa, 2010.
- , “El debate de la suspensión del sufragio pasivo por causa penal. La doctrina Pedraza”, en Ríos Vega, Luis Efrén (ed.), *Tópicos electorales. Un diálogo judicial entre América y Europa*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, TEPIF, 2011, pp. 593-635.
- RIVERA ESTRADA, Héctor y José Luis Ceballos Daza, “La suspensión de los derechos por cuestiones penales en México. Hacia una interpretación a favor del ejercicio de los derechos políticos”, en *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones*, 8a. ed., México, M. A. Porrúa, TEPIF, 2014, tomo VI-BIS (Elecciones y Constitución: perspectivas actuales sobre las fuentes del Derecho electoral), pp. 205-217.
- RUIZ MIGUEL, Alfonso, “La representación democrática de las mujeres”, en *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, Granada, núm. 35, 2001.
- RUIZ, Eduardo, *Curso de Derecho constitucional y administrativo*, 2 tomos, México, Oficina Tipográfica de la Secretaría de Comercio, 1888.
- SALAZAR BENÍTEZ, Octavio, *El candidato en el actual sistema de democracia representativa*, Granada, Comares, 1999.
- SÁNCHEZ MUÑOZ, Oscar, *La igualdad de oportunidades en las competiciones electorales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007.
- SANTOLAYA MACHETTI, Pablo, “De cómo la libertad ideológica puede modular el cumplimiento de algunas obligaciones legales (según la jurisprudencia)”, en *Actas de la VII Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional. La libertad de ideológica*, Tribunal Constitucional, Madrid, CEPyC, 2001.
- SARMIENTO, Daniel, Luis Javier Mieres Mieres y Miguel Presno Linera, *Las sentencias básicas del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Estudio y jurisprudencia*, Navarra, Thomson Civitas, 2007.
- SCHMITT, Carl, *Teoría de la Constitución*, trad. esp. Francisco Ayala, Madrid, Alianza Editorial, 1996.

- STERN, Klaus, *Derecho del Estado de la República Federal Alemana*, trad. esp. Javier Pérez Royo y Pedro Cruz Villalón, Madrid, CEC, 1987.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. Informe de Labores 2007. Primera Sala*, México, 2007.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 36a. ed., México, Porrúa, 2004.
- TOCQUEVILLE, Alexis de, *La democracia en América*, trad. esp. Dolores Sánchez de Aleu, 2 tomos, Madrid, Alianza Editorial, 1995.
- TORRES DEL MORAL, Antonio, *Principios de Derecho constitucional español*, 4a. ed. renovada y abreviada, Madrid, Universidad Complutense, 1998.
- TOURAINÉ, Alain, *¿Qué es la democracia?*, 2a. ed., trad. esp. Horacio Pons, México, FCE, 2004 (reimpresión).
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, México, 2005, 2 volúmenes.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El derecho a ser votado y las candidaturas independientes (Caso Michoacán)*, México, 2002.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral. Órgano de difusión de los criterios emitidos por el TEPJF*, año 1, núm. 1, México, 2008.
- Tribunal Federal Electoral, *Memoria 1994*, 2 tomos, México, 1995.
- TULLIO, Alejandro, *Las elecciones nacionales en la Argentina*, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2008.
- VELÁSQUEZ TURBAY, Camilo, *Derecho constitucional*, 3a. ed., Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2004.
- ZAVALA ARREDONDO, Marco Antonio, “Requisitos de elegibilidad y justicia constitucional en México”, en *Quid Iuris*, Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, año 7, vol. 21, junio-agosto 2013, pp. 33-73. El ensayo, con el título “El principio de proporcionalidad y los requisitos de elegibilidad en México”, se publicó igualmente en Reyes, Joel y Castillo, Iván (coords.), *5 años de jornadas académicas en Michoacán. Una visión jurídica de actualidad*, México, Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, 2013, pp. 191-230.

Artículo 55

Trayectoria constitucional

55 *Primera reforma*

Diario Oficial de la Federación: 29-IV-1933

XXXV LEGISLATURA (1-IX-1932/31-VIII-1934)

Presidencia de Abelardo Rodríguez Luján, II-IV-1932/30- XI-1934

Se incorpora como requisito para ser diputado la separación definitiva de las funciones de secretario o subsecretario de Estado, magistrado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; se señala la imposibilidad de que los gobernadores de los Estados puedan ser electos en sus entidades durante el periodo de su cargo; los secretarios de gobierno de los Estados, magistrados, jueces federales o del Estado; asimismo, se une con la copulativa “y” la fracción VI y VII para establecer el sistema de no reelección sucesiva en el cuerpo legislativo.

Segunda reforma

Diario Oficial de la Federación: 14-II-1972

XLVIII LEGISLATURA (1-IX-1970/31-VIII-1973)

Presidencia de Luis Echeverría Álvarez, 1-XII-1970/30-XI-1976

Disminuye la edad mínima para ser diputado de 25 a 21 años.

Tercera reforma

Diario Oficial de la Federación: 8-X-1974

XLVIII LEGISLATURA (1-IX-1970/31-VIII-1973)

Presidencia de Luis Echeverría Álvarez, 1-XII-1970/30-XI-1976

La reforma establece la supresión del concepto “territorio”.

Cuarta reforma

Diario Oficial de la Federación: 6-XII-1977

L LEGISLATURA (1-IX-1976/31-VIII-1979)

Presidencia de José López Portillo, 1-XII-1976/30-XI-1982

Requisitos de origen, vecindad y residencia efectiva de más de seis meses, anteriores a la elección, para ser candidato a diputado plurinominal.

Quinta reforma

Diario Oficial de la Federación: 31-XII-1994

LV LEGISLATURA (1-IX-1991/31-VIII-1994)

Presidencia de Carlos Salinas de Gortari, 1-XII-1988/30-XI-1994

Se aumentó a dos años el plazo de separación del cargo de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que aspiren a ser diputados.

Sexta reforma

Diario Oficial de la Federación: 19-VI-2007

LX LEGISLATURA (1-IX-2006/31-VIII-2009)

Presidencia de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, 1-XII-2006/30-XI-2012

Establece los requisitos de exclusión y excepciones para el cargo de diputado, basándose en la hipótesis de no estar en cargos directivos o ser titular de algún organismo autónomo, descentralizados, desconcentrados de la administración pública federal.

Séptima reforma

Diario Oficial de la Federación: 10-II-2014

LXII LEGISLATURA (1-IX-2012/31-VIII-2015)

Presidencia de Enrique Peña Nieto, 1-XII-2012/30-XI-2018

En concordancia con la reforma que crea el Instituto Nacional Electoral, se reforma el artículo para hacer mención, dentro de los impedimentos para ser diputado, los de no ser ni consejero presidente o consejero electoral en los consejos general, locales o distritales del Instituto.

Octava reforma

Diario Oficial de la Federación: 29-I-2016

LXIII LEGISLATURA (1-IX-2015/31-VIII-2018)

Presidencia de Enrique Peña Nieto, 1-XII-2012/30-XI-2018

Se cambia la redacción del artículo, conforme a la reforma que crea la Ciudad de México como una entidad federativa, y se cambia en el párrafo tercero de su sección quinta “jefe de gobierno del Distrito Federal” por “Jefe de Gobierno de la Ciudad de México”. En el párrafo cuarto se elimina “Distrito Federal” para dejar “Ciudad de México”.