

V. VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO SERGIO A. VALLS HERNÁNDEZ*

La mayoría del Tribunal en Pleno, sostuvo que el artículo 22, numeral 6, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, es inconstitucional, en virtud de que contraviene el principio de certeza, rector de la función estatal electoral, establecido en el artículo 41 de la Constitución Federal; el derecho a ser votado consagrado en el artículo 35, fracción II, constitucional, así como la libertad auto-organizativa e ideológica de los partidos políticos, reconocida en el citado numeral 41.

Dicha conclusión se apoya, esencialmente, en los siguientes razonamientos:

La mayoría sostiene que se vulnera el principio de certeza en materia electoral, ya que en la figura del término "elegibili-

* *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, noviembre de 2008, p. 1200; IUS: 40089.

dad" utilizado en el artículo impugnado, se desconoce quiénes son los sujetos normativos o destinatarios de la misma, lo que puede inducir a confusión, cuando tiene que haber una precisión muy rigurosa de acuerdo a dicho principio rector. Es decir, no hay plena certeza si la norma se refiere a los "requisitos de elegibilidad" aplicables a los integrantes de los órganos directivos del partido, a los que pretendan afiliarse al partido o sólo a los candidatos que postulen a los cargos de elección popular o a alguna otra condición.

Sostienen que se vulnera el derecho a ser votado, porque la norma impugnada, al utilizar, en su formulación normativa, el adverbio "sólo", restringe la facultad que, en el ámbito de su vida interna, los partidos políticos tienen de establecer otros requisitos de elegibilidad, siempre y cuando, se reitera, sean razonables y no vulneren el contenido esencial del derecho a ser votado y otros derechos fundamentales.

Finalmente, determinaron que también es inconstitucional el artículo impugnado, porque limita o restringe indebidamente la libertad auto-organizativa e ideológica de los partidos políticos, reconocida en el artículo 41 constitucional, en tanto que si bien el artículo 22 combatido, reconoce el derecho de los partidos políticos para regirse internamente por sus documentos básicos, así como la libertad para organizarse y determinarse de conformidad con los estatutos, así como el derecho de los partidos a determinar los requisitos de elegibilidad para quienes pretendan ser postulados como candidatos a ocupar cargos de elección popular; también lo es que prevé una limitación en el sentido de que tales requisitos sólo podrán referirse a la edad, nacionalidad, residencia, capacidad civil y sentencia ejecutoriada en materia penal,

incidiendo, así, indebidamente en el ámbito interno de dichos partidos. Esto, porque, los aspectos de detalle del derecho partidario interno no son regulados generalmente por el derecho electoral, sino por normas de tipo interno establecidas en los documentos básicos (constituciones de partidos, estatutos y reglamentos) que los partidos políticos se dan a sí mismos, para determinar su propia estructura orgánica, el tipo y formas de afiliación de sus miembros, la selección y requisitos de sus líderes, sus funciones fundamentales, su formulación de plataformas, todo esto, de conformidad con las libertades y las garantías individuales previstas en la Constitución. Por tanto, concluyó la mayoría, el marco previsto en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, debe limitarse a marcar pautas organizativas generales, salvaguardando los derechos fundamentales de los afiliados, así como el derecho de organización interna de los partidos políticos, concretamente, precisar cuáles son las calidades que deben reunir los ciudadanos para ejercer el derecho a ser votado para determinado cargo de elección popular.

Disiento del parecer mayoritario, por las consideraciones que expondré a continuación:

El artículo 22, cuyo numeral 6 se impugna, dispone lo siguiente:

"Artículo 22.

"1. Las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituirse en partido político para participar en las elecciones federales deberán obtener su registro ante el Instituto Federal Electoral.

"2. Quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa a ellos.

"3. La denominación de "partido político nacional" se reserva, para todos los efectos de este Código, a las organizaciones políticas que obtengan y conserven su registro como tal.

"4. Los partidos políticos nacionales tienen personalidad jurídica, gozan de los derechos y las prerrogativas y quedan sujetos a las obligaciones que establecen la Constitución y este código.

"5. Los partidos políticos se regirán internamente por sus documentos básicos, tendrán la libertad de organizarse y determinarse de conformidad con las normas establecidas en el presente código y las que, conforme al mismo, establezcan sus estatutos.

"6. En los requisitos de elegibilidad que regulen los estatutos de los partidos sólo podrán establecer exigencias de edad, nacionalidad, residencia, capacidad civil y sentencia ejecutoriada en materia penal."

De la lectura integral de la disposición impugnada, se desprende que se refiere a aspectos relativos a los partidos políticos nacionales, sin que se advierta que el numeral 6 se refiera a requisitos de elegibilidad para ocupar un cargo de elección popular, sino más bien a aquellos que estatuyan en sus estatutos para efectos internos, si atendemos a que dicho numeral 6 alude a "requisitos de elegibilidad" que regulen los estatutos de los partidos políticos. En efecto, de

la lectura de este artículo se observa que en todo momento alude a cuestiones atinentes a los partidos políticos nacionales, como por ejemplo, que deberán obtener su registro como tales ante la autoridad competente; que su denominación como tales depende de tal registro; lo relativo a su organización interna, etcétera.

Ahora bien, de la lectura del concepto de invalidez relativo a este tema, se desprende que el argumento efectivamente planteado por el Partido Político del Trabajo, fue en el sentido de que era inconstitucional dicho precepto legal, por considerar que viola el artículo 35, fracción II, constitucional, conforme al cual el derecho a ser votado sólo puede ser limitado de acuerdo a las calidades que establezca la ley y que los partidos políticos no están facultados para limitar los derechos políticos fundamentales en sus estatutos; lo que, además, según afirman, rompe el principio de igualdad para todos los ciudadanos, ya que, según cada partido, los ciudadanos tendrán que cumplir diferentes requisitos para ser votados.

Así pues, contrario a lo resuelto por la mayoría, estimo infundado dicho planteamiento de invalidez, en primer lugar, porque, en mi opinión, los accionantes parten de la premisa inexacta de que esos "requisitos de elegibilidad" se refieren a las calidades para ser votado a "cargos de elección popular", cuando, como ya señalé, de la lectura integral del artículo 22 en cuestión no se advierte tal extremo, por tanto, no existiría violación al artículo 35, fracción II, como argumentan los promoventes.

Refuerza lo anterior, el hecho de que los requisitos de elegibilidad para ser candidato a un cargo de elección popu-

lar, se encuentran previstos inicialmente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como vemos en los artículos 55 y 58, tratándose de diputados y de senadores, o bien, en el artículo 82, en cuanto hace al presidente de la República, por lo que es inexacto lo afirmado por el promovente en el sentido de que cada partido podrá imponer requisitos para un cargo de elección popular, en forma arbitraria; además, el propio artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal, reserva al legislador el establecimiento en la ley secundaria de las calidades que debe reunir quien pretenda participar en las elecciones para ocupar tales cargos, por lo que, se insiste, en todo caso, el argumento de invalidez planteado, sería infundado, puesto que es inexacto que el precepto impugnado permite que cada partido político establezca en forma libérrima los requisitos para ocupar tales cargos, por el contrario dicho numeral señala que sólo podrán establecer como requisitos los que enuncia el propio precepto.

Luego entonces, es infundada la violación al derecho a ser votado, por lo que, no procedía declarar su invalidez.

Aunado a lo anterior, la mayoría del Pleno determinó la inconstitucionalidad del artículo impugnado, no sólo por considerar que se violaba el artículo 35, fracción II, constitucional, sino también por estimar que se vulneraba el principio de certeza en materia electoral, consagrado en el artículo 41 de la Norma Fundamental.

No se comparte tal conclusión, ya que, con independencia de si existía o no tal violación, al no tener plena certeza si la norma se refiere a los "requisitos de elegibilidad" aplicables a los integrantes de los órganos directivos del partido, a los

que pretendan afiliarse al partido o sólo a los candidatos que postulen a los cargos de elección popular o a alguna otra condición, lo cierto es que, en el caso, no era posible sostener la invalidez del artículo impugnado apoyado en tal violación, dado que con ello se modificó el argumento de invalidez efectivamente planteado, pues la vulneración al principio de certeza contenido en el artículo 41 constitucional, en ningún momento fue invocada por el promovente, siendo que, en acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes en materia electoral, el artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expresamente señala que las sentencias sólo podrán referirse a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito de la acción.

En efecto, dicho numeral 71 prevé que: "Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda. La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional haya o no sido invocado en el escrito inicial.—Las sentencias que dicte la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la no conformidad de leyes electorales a la Constitución, sólo podrán referirse a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial."

Tal precepto ha sido interpretado por esta Suprema Corte de Justicia, conforme a la siguiente tesis aislada:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. CUANDO SE IMPUGNAN NORMAS GENERALES EN MATERIA ELECTORAL

LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN DEBE SUPLIR LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ, PERO NO PUEDE FUNDAR LA DECLARATORIA DE INCONSTITUCIONALIDAD EN LA VIOLACIÓN A CUALQUIER PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 71 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL).—Una nueva reflexión sobre la interpretación del citado precepto lleva al Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a sustentar un diferente criterio para establecer que la suplencia de los conceptos de invalidez deficientes sí opera tratándose de acciones de inconstitucionalidad en materia electoral y, por tanto, que en ellas no rige el principio de estricto derecho. Esta nueva apreciación descansa en el sistema integral de suplencia que procura el artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues lo único que establece en su segundo párrafo es que las sentencias que se dicten sobre la no conformidad de leyes electorales a la Constitución sólo podrán referirse a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial, lo que significa que el órgano jurisdiccional no podrá examinar otra disposición constitucional diversa a la que en la línea argumentativa de los conceptos de invalidez se aduzca como violada, sin que esta limitante en modo alguno conduzca a proscribir la suplencia de la queja deficiente en materia electoral, y mucho menos a verificar el examen de la constitucionalidad de ese tipo de leyes bajo el principio de estricto derecho, dado que esta taxativa no aparece expresamente en la citada ley reglamentaria, como correspondería a toda norma restrictiva, sino que solamente se advierte una forma atemperada del ejercicio de la facultad que permite a la Suprema Corte adoptar su función de garante

de la regularidad constitucional de las leyes electorales, sin limitarse exclusivamente al examen de los conceptos de invalidez expresados, ya que podrá colmar las omisiones detectadas en ellos hasta el grado de encontrar su racional explicación y los motivos que los hagan atendibles y fundados, siempre que no comprenda violaciones a preceptos de la Constitución Federal imprevistas por el propio promovente de la acción de inconstitucionalidad.

"Acción de inconstitucionalidad 30/2005. Partido de la Revolución Democrática. 8 de noviembre de 2005. Mayoría de siete votos. Ausente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Disidentes: José de Jesús Gudiño Pelayo, Sergio A. Valls Hernández y Juan N. Silva Meza. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretario: Alfredo Villeda Ayala."

(Novena Época. Pleno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, abril de 2006. Tesis P XXXIV/2006. Página 539).

En el caso, en su cuarto concepto de invalidez, el Partido Político del Trabajo adujo que el artículo 22, numeral 6, es inconstitucional, en virtud de que viola el derecho a ser votado contenido en el artículo 35, fracción II, constitucional, siendo que dicho derecho sólo puede ser limitado conforme a las calidades que establezca la ley y los partidos no están facultados para limitar los derechos políticos fundamentales en sus estatutos, porque sólo el legislador puede hacerlo, en virtud de que se trata de un derecho fundamental; no existe norma en la Constitución que permita a los partidos reglamentar el derecho a ser votado. Además que, si a todos los partidos políticos se les permite fijar sus propias condiciones de elegibilidad se rompe con el principio de igualdad para todos

los ciudadanos, ya que, según el partido, los ciudadanos tendrán que cumplir diferentes requisitos para ser votados. Finalmente, señaló dicho partido político, que conforme a la Constitución y las normas internacionales que forman parte de ella, es el principio de legalidad el que debe imperar en la regulación de las calidades que se pueden exigir para ser candidatos, por lo que, el artículo impugnado resulta inconstitucional.

De lo anterior es evidente que el partido político promovente en ningún momento planteó violación al principio de certeza en materia electoral consagrado en el artículo 41 de la Constitución Federal y, menos aún, que el artículo impugnado vulnerara la libertad auto-organizativa e ideológica de los partidos políticos reconocida en el propio artículo 41. Por el contrario, según su dicho, el precepto impugnado era inconstitucional, al permitir que los partidos políticos fijaran sus propias condiciones de elegibilidad, lo que conllevaría a que los ciudadanos tuvieran que cumplir diferentes requisitos para ser votado según se tratase de cada partido político.

Luego entonces, es claro que la determinación tomada por la mayoría modificó el planteamiento efectivamente formulado por el accionante y además, apoya la inconstitucionalidad del artículo 22, numeral 6, impugnado, en un precepto constitucional que no fue invocado expresamente por aquél, cuando, como ya precisé, existe disposición expresa en la ley reglamentaria de la materia, que impide a este tribunal hacerlo.

Por lo anterior, en mi opinión, debió reconocerse la validez del artículo 22, numeral 6, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.