

X. VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ*

Tema: Exclusión de las denominadas "candidaturas independientes" en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En sesión de ocho de julio de dos mil ocho, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación votó la acción de inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas 62/2008, 63/2008, 64/2008 y 65/2008 promovidas por los Partidos Políticos Nacionales Convergencia, del Trabajo, Nueva Alianza, Alternativa Socialdemócrata y Campesina y Verde Ecologista de México, relativas a los temas siguientes:

I. Violaciones al procedimiento legislativo.

* *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, marzo de 2009, p. 2069; IUS: 40178.

II. Exclusión de las denominadas candidaturas independientes.

III. Nuevo régimen legal de coaliciones.

IV. Régimen de acceso a la radio y televisión.

i. Criterios para distribuir el tiempo en radio y televisión.

ii. Prohibición a los partidos políticos para contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.

iii. Prohibición para que cualquier persona física o moral pueda contratar propaganda en radio y televisión.

V. Otorgamiento de financiamiento público por concepto de actividades específicas.

VI. Exclusión a las agrupaciones políticas nacionales del financiamiento público ordinario.

VII. Requisitos para constituir nuevos partidos políticos.

VIII. Requisitos de elegibilidad en los estatutos de los partidos políticos.

IX. Requisitos relativos a los observadores electorales.

X. Establecimiento de multas fijas por violar la prohibición referida.

En este voto concurrente únicamente me referiré al tema relativo a la exclusión de las denominadas candidaturas independientes, en el que en la resolución dictada por el Tribunal Pleno se determinó por mayoría de nueve votos reconocer la validez del artículo 218, párrafo primero, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Si bien, en mi opinión el mencionado precepto legal es válido, no comparto la totalidad de las consideraciones que sustentan la sentencia.¹

I. Consideraciones de la sentencia de mayoría.

En la sentencia de mayoría básicamente se sostuvo lo siguiente:

- a) En las bases constitucionales establecidas en el artículo 41 constitucional no existe alusión alguna a las candidaturas independientes, ciudadanas o no partidarias. Esto es, el Poder Constituyente Permanente no estableció lineamiento normativo alguno dirigido al legislador ordinario federal para regular tales candidaturas.
- b) Lo dispuesto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal, que establece el derecho fundamental a ser votado teniendo las calidades que establezca la ley, no puede interpretarse en forma aislada o fragmentaria de lo dispuesto en el artículo 41 constitucional, sino que es necesario interpretarlo sistemáticamente y en forma armónica.

¹ El reconocimiento de validez de este precepto fue por mayoría de 9 votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero y Presidente Ortiz Mayagoitia. La señora Ministra Sánchez Cordero aclaró que en su opinión únicamente la porción normativa del precepto que dice "... exclusivamente" si era inconstitucional. Por su parte, los señores Ministros Góngora Pimentel y Silva Meza votaron en contra y por la invalidez del precepto.

c) Bajo una interpretación funcional y a fin de lograr un punto de equilibrio o concordancia entre, el derecho fundamental a ser votado (artículo 35, fracción II) y las bases constitucionales de la función estatal de organizar las elecciones (artículo 41), se obtiene que el Poder Constituyente Permanente ha pretendido fortalecer, mediante las sucesivas reformas constitucionales en materia política electoral, un sistema de partidos plural y competitivo, habida cuenta de que los partidos políticos constituyen un elemento central en la reproducción del Estado constitucional democrático de derecho.

d) A la luz de la referida interpretación de las disposiciones constitucionales aplicables, la regla legal que establece el derecho exclusivo de los partidos políticos para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, que implica que los ciudadanos no están en aptitud de postularse por sí mismos, tiene como una de sus finalidades primordiales proteger el proceso electoral, la propia representación y el sistema constitucional de partidos políticos.

e) Sin embargo, de las disposiciones constitucionales aplicables, particularmente lo dispuesto en el artículo 41 constitucional, así como los debates parlamentarios correspondientes, se advierte que el Constituyente Permanente no prohíbe expresamente las candidaturas independientes.

En este sentido, si bien el hecho de que la Constitución Federal no prohíba expresamente las candidaturas independientes, ciudadanas o no partidarias, podría interpretarse en el sentido de que existe una presunta intención objetiva del Constituyente Permanente de abrir un espacio constitucional para que el legislador ordinario federal pueda o no establecer las candidaturas independientes en el ámbito federal (no así

en el ámbito estatal), lo cierto es que no ha dispuesto prohibición expresa alguna para su establecimiento en el ámbito federal, lo que implica que no hay una permisión explícita o positiva para configurarlas legislativamente, como se desprende del dictamen de la Cámara de Senadores (Cámara de Origen), como uno de los factores relevantes para resolver la cuestión interpretativa bajo estudio, el sentido de la modificación constitucional de dos mil siete se orientó a robustecer el sistema constitucional de partidos políticos.

f) Acorde con lo anterior, dado que no existe en el artículo 41 constitucional una sola base normativa relativa a las candidaturas independientes, no está previsto que el legislador ordinario federal pudiese regularlas, ni cómo pudiese hacerlo y ello no por razones pragmáticas sino por razones de principio de orden constitucional.

En este sentido, el legislador ordinario federal no sólo encontraría graves problemas para legislar en materia de candidaturas independientes, ciudadanas o no partidarias, sino que, más allá de esas cuestiones pragmáticas, lo más importante (desde un punto de vista normativo) es que, dado el diseño constitucional orientado a fortalecer el sistema constitucional de partidos políticos, en lo tocante a las referidas candidaturas independientes, tampoco hay bases constitucionales que permitan hacer efectivos los principios rectores de la función estatal electoral (como el de certeza o de legalidad), así como otros principios relacionados (como el de igualdad en la contienda electoral o el relativo a que en el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales los recursos públicos deberán prevalecer sobre los de origen privado) y, particularmente, en lo tocante a prerrogativas tan importantes como el acceso a los medios de comunicación (radio y televisión), entre otros aspectos fundamentales.

g) No obstante que no exista una base constitucional expresa que permita desarrollar las candidaturas independientes con otros bienes y valores tutelados constitucionalmente –destacadamente el sistema de partidos–, el hecho de que el legislador ordinario no las haya establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, de ninguna manera genera su inconstitucionalidad.

En efecto, el establecimiento por el legislador ordinario federal en el artículo 218, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales del derecho exclusivo de los partidos políticos nacionales para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular tiene sustento constitucional. Por tanto, al no existir inconsistencia alguna entre la norma general impugnada y la Constitución Federal, lo procedente es reconocer la validez constitucional de la misma.

II. Opinión.

Conviene tener presente el texto del artículo 218, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales impugnado en las acciones de las que deriva el presente voto:

"Artículo 218.

"Corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular. ..."

Como ya lo dije, coincido con la resolución en cuanto a la declaración de validez del precepto impugnado, pero no por la totalidad de las razones que sustentan la sentencia.

Retomando las consideraciones que sustentan el precedente de la acción de inconstitucionalidad 28/2006 y sus acumuladas 29/2006 y 30/2006 del Estado de Yucatán citado en la sentencia, reitero que en mi opinión hay una delegación al legislador ordinario para que decida si permite el establecimiento de candidaturas independientes o no.⁷ En este sentido, **es facultad del legislador federal determinar su sistema jurídico electoral y corresponde a él determinar si permite el establecimiento de candidaturas independientes o si otorga la facultad exclusiva a los partidos políticos para postular candidatos a cargos de elección popular.**

Sin embargo, no comparto las consideraciones relativas a la interpretación del artículo 41 de la Constitución Federal que sustenta la sentencia. En mi opinión, de la interpretación del mencionado artículo 41, especialmente de la reforma de noviembre de dos mil siete y analizando la totalidad del procedimiento de reformas constitucionales, llego a la conclusión de que la intención del Constituyente Permanente fue que en un momento dado sí se puedan establecer a nivel federal las candidaturas independientes.

En efecto, del análisis del procedimiento de reformas, esencialmente, advierto que en la iniciativa de éstas se preten-

7. El Tribunal Pieno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 28/2006 y sus acumuladas 29/2006 y 30/2006, en su sesión de cinco de octubre de dos mil seis, estableció que toda vez que de la interpretación tanto en lo individual como armónico y sistemática de las disposiciones constitucionales aplicables [artículos 35, fracción II, 41, 52, 53, 54, 56, 115, 116 y 122 de la Constitución Federal, entre otros], no deriva que la propia Constitución establezca de forma alguna que sea derecho exclusivo de 'los partidos políticos' postular candidatos a cargos de elección popular (con excepción hecha de las elecciones por el principio de representación proporcional), debe concluirse que 'es facultad del legislador (federal o local) determinar dentro de su sistema jurídico electoral, si sólo los partidos políticos tienen derecho a postular candidatos a esos otros cargos de elección popular o si también permiten candidaturas independientes'.

día otorgar un monopolio a los partidos políticos para la postulación de candidatos a cargos de elección popular, posteriormente el dictamen de la Cámara de Senadores (Cámara de Origen) hizo una modificación a dicha propuesta, únicamente cambiando la redacción, pero dejando el monopolio aludido. Sin embargo, al momento en que dicho dictamen se discutió, algunos senadores de diversos grupos parlamentarios expresaron que debería eliminarse esa previsión, lo que se votó y se eliminó (107 votos en pro y 11 en contra). Así entonces, de la lectura de dicha discusión, concluyo que la intención fue que no se estableciera un monopolio exclusivo a favor de los partidos políticos.

Ahora, en el caso, los partidos políticos promoventes impugnaron el hecho de que en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, no se hayan establecido las candidaturas independientes y señalan que por esa omisión el artículo 218, párrafo 1, es inconstitucional.

Considero que esa omisión o falta de establecimiento de las candidaturas independientes en el aludido ordenamiento legal, no origina la inconstitucionalidad del precepto impugnado, pues el legislador federal dentro de su facultad legislativa eligió otorgar el monopolio exclusivo a los partidos políticos.

Una argumentación de este tipo hubiese bastado para sostener la constitucionalidad del precepto. Sin embargo, el tratamiento que se da en la sentencia cuando se estima que "dado que no existe en el artículo 41 constitucional una sola base normativa relativa a las candidaturas independientes –no se prevé que el legislador ordinario federal pueda regularlas ni cómo podría hacerlo–, el legislador ordinario federal no sólo

encontraría graves problemas para legislar en materia de candidaturas independientes, ciudadanas o no partidarias, sino que, más allá de esas cuestiones pragmáticas, lo más importante es que, dado el diseño constitucional orientado a fortalecer el sistema constitucional de partidos políticos, en lo tocante a las referidas candidaturas independientes, tampoco hay bases constitucionales que permitan hacer efectivos los principios rectores de la función estatal electoral (como el de certeza o de legalidad), así como otros principios relacionados (como el principio de igualdad en la contienda electoral o el principio de que en el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales los recursos públicos deberán prevalecer sobre los de origen privado) y, particularmente, en lo tocante a prerrogativas tan importantes como el acceso a los medios de comunicación (radio y televisión), entre otros aspectos fundamentales", no lo comarto.

En efecto, en la sentencia se aduce esencialmente que sería muy complejo llevar a cabo todo un desarrollo en caso de que se llegara a establecer la posibilidad de permitir candidaturas independientes, y en mi opinión, estos motivos eran innecesarios para el caso, pues un análisis sobre si esa permisión generaría problemas diversos o no, son temas que tendrían que analizarse directamente en la ley, una vez que el propio legislador desarrollara las condiciones y entonces sí se tendrían que aplicar los criterios de finalidad, necesidad y razonabilidad, pero en cuanto a la forma en la que expresamente se regularan esas candidaturas para saber si las mismas son o no acordes a las condiciones de los partidos políticos, y no en un caso como éste.

En este sentido, me parece que la sentencia tiene argumentaciones encontradas pues, por un lado, pareciera que está

señalando que efectivamente la permisión del establecimiento de las candidaturas independientes es una facultad delegada al legislador ordinario para desarrollar esos elementos (cuestión que comarto), pero por otro lado, parece que precisa que dado una serie de condiciones pragmáticas y muy complejas, llegar a establecer este tipo de candidaturas generaría ciertos conflictos, situación esta última que me parece innecesaria en esta sentencia.

Por las razones anteriores, comarto la conclusión de la sentencia en el sentido de que el artículo 218, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales no es constitucional, pero no así la totalidad de las consideraciones que sustentan la sentencia.