

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

VOTO ACLARATORIO

VOTO ACLARATORIO QUE CON FUNDAMENTO EN LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 187, PÁRRAFO ÚLTIMO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN EMITEN CONJUNTAMENTE LA MAGISTRADA ALFONSINA BERTA NAVARRO HIDALGO Y EL MAGISTRADO ELOY FUENTES CERDA EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO SUP-JDC-037/2001.

No se comparte las consideraciones que sustentan la presente ejecutoria, toda vez que es nuestra convicción que el sistema de partidos políticos que prevalece en nuestro orden jurídico, por su función preponderante en la sociedad, otorga a tales entidades el monopolio para la postulación de candidatos.

Ciertamente, las consideraciones a las que se arriba en el proyecto, contrarían el verdadero sentido de las diversas reformas constitucionales, que concluyeron con la actual redacción del artículo 41 de la Carta Magna, del cual es dable inferir que, la voluntad del constituyente, es la de no incluir las candidaturas independientes en el sistema electoral, y, por ende, establecer de manera exclusiva y definitiva la primacía de partidos como el único medio constitucional para el acceso a los cargos públicos de elección popular.

A efecto de determinar los alcances de la norma constitucional aludida, resulta conveniente apuntar algunos antecedentes.

Durante la vigencia de la Constitución Federal de 1857, los ordenamientos que rigieron la materia electoral eran omisos respecto de los partidos políticos, de manera que la elección de candidatos para ocupar los cargos de elección popular se llevaba a cabo a través de sistemas diversos en que dichos institutos resultaban ajenos.

No es sino hasta la Ley Electoral de 19 de diciembre de 1911, promulgada por Francisco I. Madero, que se regula por vez primera la intervención de los partidos políticos en las elecciones, confiriéndoles el derecho a postular candidatos tanto para electores, en elecciones primarias, como para los cargos de elección popular, sin que este derecho fuera exclusivo, en tanto podían concurrir candidatos que no pertenecieran a partido alguno.

La Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente, promulgada por Venustiano Carranza el 20 de septiembre de 1916, reconoció el derecho, tanto a los partidos políticos, como a los candidatos independientes, a nombrar representantes.

En la Ley Electoral de 1917 también aparece un capítulo relativo a los partidos políticos, los que podían concurrir a los procesos electorales con candidatos propios, al igual que también podían contender en dichos procesos candidatos independientes.

Es en 1946, con la expedición de una nueva Ley Electoral Federal en que por vez primera se limita el derecho a registrar candidaturas para los cargos de elección popular exclusivamente a favor de los partidos políticos. A partir de entonces dicha exclusividad aparecerá en las legislaciones electorales federales.

En estos términos, la Ley Federal Electoral de 5 de enero de 1973, que reguló los partidos políticos nacionales, como asociaciones instituidas en los términos de la misma ley, integradas por ciudadanos en pleno ejercicio de sus derechos políticos, para fines electorales, de educación cívica y orientación política, que concurren a la formación de la voluntad política del pueblo, reservó a los mismos, según el artículo 107, el derecho a registrar candidatos.

En el año de 1977, se modifica por vez primera después de su promulgación, el artículo 41 constitucional, a efecto de **constitucionalizar los partidos políticos**, como se señaló en la exposición de motivos correspondiente, ante la necesidad de regular su existencia y funciones. En dicha exposición se sostuvo:

“Elevar a la jerarquía del texto constitucional la normación de los partidos políticos asegura su presencia como factores determinantes en el ejercicio de la soberanía popular y en la existencia del gobierno representativo, y contribuye a garantizar su pleno y libre desarrollo.

Imbrincados en la estructura del Estado, como cuerpos intermedios de la sociedad que coadyuvan a integrar la representación nacional y a la formación del poder público[...] fijada la naturaleza de los partidos políticos y el papel decisivo que desempeñan en el presente y el futuro[...] Los partidos políticos aparecen conceptuados en el texto de la adición que se prevé, como entidades cuyo fin consiste en promover la participación del pueblo y en hacer posible, mediante el sufragio universal, libre, directo y secreto, el acceso de los ciudadanos a la representación popular, de acuerdo con los programas y principios que postulan.

Al estimar que por definición los partidos políticos nacionales son los mejores canales para la acción política del pueblo, su papel no debe limitarse exclusivamente a tomar parte en los procesos electorales federales[...]"

Con esta reforma, la Constitución mexicana, a diferencia de otras, otorga una naturaleza especialísima a los partidos políticos, los reputa como entidades de interés público, es decir, no son asociaciones privadas, ni órganos del Estado, así como tampoco persona morales de derecho público o privado; sino precisamente una naturaleza conforme a los fines que desempeñan en la sociedad, como cuerpos intermedios entre la sociedad y el Estado, que a la vez garantizan el ejercicio de la soberanía popular y la existencia del gobierno representativo, así como la necesidad de dotarlos de los medios necesarios para el cumplimiento de los fines propuestos.

Conforme a esta reforma, el segundo párrafo del artículo 41 constitucional quedó en los siguientes términos:

“Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.”

Al expedirse la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, en el año de 1977, surgida de la reforma constitucional antes comentada, se reitera el carácter de los partidos políticos como entidades de interés público, que en cumplimiento de sus funciones contribuyen a integrar la voluntad política del pueblo y mediante su actividad en los procesos electorales, coadyuvan a constituir la representación nacional, reiterando en su artículo 165 la exclusividad a favor de los partidos políticos para solicitar el registro de candidatos.

En los años de 1990, 1993 y 1994, se dieron nuevas reformas al texto del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la segunda de ellas atinente al financiamiento público de los partidos políticos, como una medida para su fortalecimiento.

De la primera de las anteriores reformas, surge un nuevo ordenamiento secundario en la materia, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Tan-

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

to el multicitado artículo 41 de la Ley Fundamental, como este ordenamiento fueron objeto de una profunda reforma en el año de 1996. La referida norma constitucional quedó en los términos que inicialmente ha quedado transcrita; mientras que el código electoral federal mantiene la exclusividad de los partidos políticos nacionales en el registro de candidatos a cargos de elección popular, al consignar en el artículo 175, párrafo 1, textualmente, lo siguiente:

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

La evolución que hasta aquí se ha apuntado respecto de los partidos políticos, no es ajena a un proceso de evolución histórica y social de nuestro país, al igual que en los restantes sistemas electorales del mundo.

Los partidos políticos han llegado a constituirse en una consecuencia de que en la Constitución se haya admitido la participación social en las decisiones del Estado. Responden al problema de mediar entre una diversidad no ordenada de opciones e intereses sin regular y una unidad estatal de decisión y acción. Agregando opiniones e intereses afines y presentándolos para que se pueda decidir sobre ellos, constituyen un eslabón intermedio necesario en el proceso de formación de la voluntad política. Si bien el sufragio popular es el presupuesto para la democracia, ésta sería inoperante de contar con un amplio número de alternativas personales y programas, que hacen con ello totalmente imprescindibles los partidos, de modo tal que su acogida en la constitución significa no sólo el reconocimiento normativo de una realidad, sino también su regulación.

Sea cual sea la concepción democrática de una Estado, todas apuntan hacia los partidos políticos como la instancia mediadora más importante entre el pueblo y el Estado, cuyo campo de acción no se agota ya en la simple representación popular, sino que se extiende a otros ámbitos, incluso la dirección misma del Estado. Si la Constitución ubica el poder del Estado en el pueblo, que no lo puede ejercer por sí mismo, la instancia mediadora entre las complejas concepciones y necesidades sociales, que ofrezcan a elección alternativas viables para ser votadas por las mayorías, la constituyen indudablemente los partidos políticos, en razón de lo cual se reconoce como una de sus finalidades el coadyuvar a la formación de la voluntad popular.

El pueblo no posee, por naturaleza propia, una voluntad general sino que más bien contiene en sí mismo una multiplicidad de opiniones e intereses individuales, a veces hasta contrarios entre sí, y sólo será capaz de elección en la medida en que se realice la diversidad social, a través de un proceso de selección progresiva, a unas pocas alternativas susceptibles de decisión. Esta reducción es tarea de los partidos políticos, agrupando opiniones e intereses afines, y condensándolos en programas políticos y seleccionando personas comprometidas con los objetivos del programa. De esa forma se hacen identificables para el elector.

En la medida en que los partidos políticos cumplen con la agregación de intereses, definición de objetivos y selección de personas, hacen posibles las elecciones y el cumplimiento de uno de los fines que les ha impuesto la Constitución, como lo es el contribuir a la integración de la representación nacional. Pero como para conformar esta representación nacional, han de contar necesariamente con la voluntad del pueblo, expresada mayoritariamente, en esa medida es que la voluntad popular trasciende al poder público, y de ahí deviene en un Estado en que el poder dimana del pueblo y se instituye en beneficio de éste.

Ahora bien, la función de los partidos políticos, como se desprende del texto constitucional, no se agota en la participación en las elecciones, ésta es una de ellas, de manera que su papel en la formación de la voluntad popular no se agota tampoco en este sólo acto. La formación de la voluntad popular se produce más bien en un proceso permanente, en el que destacan las elecciones como una decisión vinculante respecto de las personas que han de tener la titularidad de los cargos, pero que cubre muchas otras etapas, en la que los partidos participan, junto con otros numerosos actores, a diferencia de los cuales, pueden trasladar reivindicaciones y opiniones, que podrán reflejarse en el proceso de toma de decisiones de los poderes públicos. De esta manera, a través de los partidos políticos, también el pueblo influye en el ejercicio del poder, pues los comicios no tienen ya por única finalidad la elección de personas, sino que cobran el carácter de votaciones sobre el curso del gobierno.

Lo que en un principio de dio como un mandato en función de la persona propuesta y electa, se ha transformado en la actualidad, en que el elector no ve prioritariamente por la personalidad del candidato, sino del partido que lo propone, en tanto este representa una ideología, unos principios y un programa. De hecho, la elección basada en función de una persona, se antoja inoperante en un sistema de gobierno en donde

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

las determinaciones de un poder y sus relaciones con los otros, resultan intrincadas. Pensemos así en un Ejecutivo que carezca del más mínimo apoyo y vinculación con miembros de las Cámaras del Congreso de la Unión, o en un diputado o senador, aislado de todo grupo, que pretenda apoyar por sí solo sus propuestas. De ahí que, para el gobierno de una democracia representativa, como la que establece nuestra Carta Fundamental, únicamente deviene operativa por acción de los partidos, y muy difícilmente por la acción aislada de ciudadanos, en tanto aquellos no sólo constituyen una fuerza social, sino, al mismo tiempo, actores determinantes del Estado. Baste recordar, que los partidos no son objeto de creación del orden constitucional, como acontece con los órganos de gobierno, son una realidad, un sustrato natural en los diversos intereses y concepciones de la sociedad, que el orden constitucional ha tenido que reconocer como la base de la participación social en las decisiones estatales, que le permite una consolidación organizativa, de modo que, en estos términos, los partidos políticos se perfilan como el cauce idóneo y único para el ejercicio de la democracia.

Entendido en este contexto, puede establecerse que desde que se propuso la reforma al artículo 41 constitucional se estaba pensando en una reforma política completa y que se llevaba a cabo con una visión integral, de manera que si sólo unos días después se expidió la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, es dable establecer una vinculación muy estrecha entre los objetivos de la reforma constitucional y los de la reforma legal.

De esta manera, si en el artículo 165, párrafo cuarto, de la citada ley se estableció expresamente: “sólo los partidos políticos pueden solicitar el registro de candidatos”, ello obedeció a que dentro del proceso de reforma política se consideró indispensable fortalecer a los partidos políticos y convertirlos en el medio a través del cual los ciudadanos podrían acceder a los cargos de elección popular y no a través de su postulación como candidatos por alguna otra organización o en lo individual.

Esto se puede advertir del propio texto de la iniciativa que también se cita en el proyecto, el cual es del siguiente tenor:

“[...]”

Elevar a la jerarquía del texto constitucional la normación de los partidos políticos asegura su presencia como factores determinantes en el ejercicio de la soberanía popular y en la existencia del gobierno representativo, y contribuye a garantizar su pleno y libre desarrollo.

Imbricados en la estructura del Estado, como cuerpos intermedios de la sociedad que coadyuvan a integrar la representación nacional y a la formación del poder público el Ejecutivo Federal a mi cargo estima conveniente adicionar el artículo 41 para que en este precepto quede fijada la naturaleza de los partidos políticos y el papel decisivo que desempeñan en el presente y el futuro de nuestro desarrollo institucional”.

Del texto trasunto se advierte que a los partidos políticos se les considera como factores determinantes en el ejercicio de la soberanía popular y en la existencia del gobierno representativo y como cuerpos intermedios de la sociedad que coadyuvan a integrar la representación nacional y a la formación del poder público y, precisamente, para que quede fijada su naturaleza y papel decisivo de esos institutos políticos, se consideró conveniente adicionar el artículo 41 constitucional.

Asimismo, debe tenerse presente que si aun bajo el imperio de la Constitución de 1917, diversas leyes en materia electoral reconocieron el derecho de postulación de candidatos independientes para ocupar cargos de elección popular, ello también encuentra su justificación en el devenir de nuestra historia, pues al promulgarse la Carta Magna era incipiente la existencia de partidos políticos, los que apenas empezaban a surgir, teniendo preeminencia por ello las candidaturas independientes. Sin embargo, conforme estas instituciones se van consolidando, y logran su reconocimiento, no sólo a nivel legal, sino constitucional, con el rango de entidades de interés público; adoptan un papel central en la formación ideológica y política de los ciudadanos, y se constituyen por sí mismo como cauce a las diversas opiniones de la población, una población, por otra parte, de grandes dimensiones, con una multiplicidad de diferencias culturales, étnicas, sociales, económicas, de educación, se plantean, por sí mismos, como la opción más viable para el ejercicio de la democracia, en un sistema representativo, como lo es el nuestro, ante la imposibilidad de que sea una diversidad de individualidades, no aglutinadas entre sí, sino particularmente aisladas, las que concurran a la formación de la representación nacional. De ello, como consecuencia, el reconocimiento del constituyente, plasmado en el artículo 41 y no en ningún otro, de que sean los partidos políticos nacionales los medios para el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público.

Precisado lo anterior, se esta en posibilidad de abordar el análisis literal, sistemático y funcional del contenido del artículo 41 constitucional, mismo que en lo que importa establece:

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

“Artículo 41

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme las siguientes bases:

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma. Además, la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado[...]

III. La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia[...]

IV. Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley[...].”

Del contenido de dicho dispositivo constitucional se infiere que el legislador estableció de manera indudable que la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo a nivel federal, y ello validamente puede traspasarse al ámbito local, se realizaría mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a tres bases:

1o. La de los partidos políticos, mismos a los que elevó a la categoría de entidades de interés público y ordenó que la ley determinaría las formas específicas de su intervención en el proceso electoral, como de hecho se hizo en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, atribuyéndoles en su carácter de organizaciones de ciudadanos, la facultad de ser el conducto para hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre secreto y directo, otorgándoles de manera equitativa los elementos económico y de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma.

2o. La de la organización de las elecciones federales a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, lo que a nivel local, lo constituirían los Institutos o consejos electorales estatales, todos ellos, dotados de personalidad jurídica y patrimonios propios, en cuya integración participan los respectivos Poderes Legislativos, los partidos políticos y los ciudadanos, en los términos que ordenan las leyes aplicables, y;

3o. El sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley, cuyo fin es el de garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales.

De manera que, si en el artículo Constitucional aludido se establece que la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizaría mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, sustentadas exclusivamente en las tres bases aludidas, esto es, de los partidos políticos, el órgano administrativo electoral encargado de organizar las elecciones y el sistema de medios de impugnación, es claro que, no se admite la posibilidad de la existencia de una base diversa, verbigracia, las candidaturas independientes o la organización de las elecciones por un ente distinto al Instituto,

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

pues al establecer el constituyente las elecciones se deben desarrollar conforme las apuntadas bases, con ello establece la estructura constitucional fundamental o esencial conforme la cual deben discurrir las elecciones, lo cual veda la posibilidad de que éstas se puedan sustentar en otras bases distintas, puesto que, si el legislador no las incluyó, ello implica su exclusión, en aplicación del principio que recoge el aforismo latino que reza: **“Lex ubi voluit expressit, ubi non expressit noluisse censendum est”**, esto es, que “se debe creer que cuando lo quiso, lo expresó y que cuando no lo expresó es porque no lo quiso”.

Así las cosas, es inconcuso, que la adecuada lectura del precepto constitucional en análisis, evidencia la exclusividad del derecho para postular candidatos en las elecciones populares a favor de los partidos políticos, por así desprenderse del enunciado o expresión que el legislador usó, en el sentido de que la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizaría mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, sustentadas en tres bases esenciales ya señaladas, sin incluir expresamente otra base constitucional, como podría ser la de la intervención de diversas personas que no tengan la calidad de partido político, pues esa falta de inclusión, **“mutato nomine”**, significaría en la práctica su exclusión, de acuerdo con las dos acepciones de la expresión “excluir”, que establece la Real Academia de la Lengua Española, en su diccionario correspondiente a la Vigésima Primera Edición, publicado por Editorial Espasa Calpe, sociedad anónima, impresión correspondiente al año dos mil, que son del tenor literal siguiente “excluir. (del latín *excludere*) [...] 2. Descartar, rechazar o negar la posibilidad de alguna cosa[...] 3. prnl. Ser incompatibles dos cosas”; máxime porque, al utilizar el legislador la frase “conforme a las siguientes bases”, con ello es claro, que establece que las elecciones deben desarrollarse de acuerdo con esos fundamentos, esto es, mediante la intervención de los partidos políticos, el Instituto Federal Electoral y el sistema de medios de impugnación, en el entendido que el vocablo “conforme”, de acuerdo con la definición contenida en el diccionario antes referido, significa: “Conforme. (Del lat. *conformis*) adj. Igual, proporcionado, correspondiente. Acorde con otro en un mismo dictamen, o unido con él para alguna acción o empresa. adv. m. que denota relaciones de conformidad, correspondencia o modo. Según y conforme. Conforme a loc. adv. “con arreglo a” o “de la misma suerte o manera que”; mientras que la palabra base, por su parte, se define así: **“Base.** (Del lat. *basis*, y este del gr. *Basic*) f. Fundamento o apoyo principal en que estriba o descansa alguna cosa. A base de. loc. prepos. Tomando como base, fundamento o componente principal”; ahora bien, la expresión **fundamento** (del lat.

fundamentum.), **se define en el propio diccionario, como** “Principio y cimiento en que estriba y sobre el que se apoya un edificio y otra cosa. Razón principal o motivo con que se pretende afianzar y asegurar una cosa”.

En este orden de ideas es inconcuso que aunque el multicitado artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no consigna de manera sacramental o textual el derecho exclusivo de los partidos políticos nacionales a postular candidatos a los puestos de elección popular, igualmente cierto es, que al constituirlos como la base o conducto por el cual deben desarrollarse las elecciones tendientes a la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo implícitamente así lo estableció, lo que además se corrobora con el hecho de que en el actual sistema jurídico electoral mexicano, no existe absolutamente ninguna norma jurídica en la que se fije con precisión los alcances, forma de ejercicio, requisitos y condiciones necesarias para hacer factible y adecuada la existencia de las candidaturas independientes, esto es, que hagan viable la postulación de candidatos fuera de un partido político; que se puede calificar inclusive, como un vacío legal.

Lo anterior, conduce a estimar que nuestro sistema constitucional electoral, excluyó la posibilidad de la existencia de candidaturas independientes para el acceso a los cargos de elección popular; tan es éste, el espíritu del legislador, que en las discusiones parlamentarias relativas a la iniciativa del veinticinco de julio de 1996, atinentes al decreto de reforma de los artículos 35, 36, 41, 54, 56, 60, 73, 74, 94, 98, 99, 101, 105, 108, 110, 111, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se suscitaron intervenciones de algunos legisladores que en contrario de la mayoría, proponían que se incluyeran las candidaturas independientes al proyecto de reforma política constitucional, se transcribe literalmente el documento en lo que importa:

[Intervención del diputado José Jesús Ortega Martínez]:

“[...]Sin embargo, y a pesar de nuestro esfuerzo, en algunos temas de la mayor importancia persistieron y se impusieron resistencias y actitudes francamente retardatarias y timoratas, que hacen que esta reforma, a pesar de todo, no pueda ser considerada completa y menos definitiva como lo prometió el Jefe del Ejecutivo Federal!

Así, es lamentable que el Gobierno y algunos partidos mantuvieran su posición a no permitir las candidaturas independientes y con ello persisten en negar el

derecho a muchos ciudadanos a ser candidatos a puestos de elección popular, sin la obligación de pertenecer a ningún partido político[...]”.

[Intervención del diputado Itzcóatl Tonatiuh Bravo Padilla]:

“[...] Queremos dejar constancia aquí de las notorias ausencias. No podemos dejar de señalar las grandes e importantes ausencias que quedan de manifiesto en el actual proyecto de decreto. No se hace mención a las candidaturas independientes, aunque el veto anticonstitucional para que los ciudadanos podamos ejercer libremente nuestro derecho a ser votados, está establecido en el Cofipe. Hubiese sido muy importante que fuera incluido este tema en la presente iniciativa.

Por nuestra parte seguiremos insistiendo en el próximo período de sesiones ordinarias para que atendamos esta legítima demanda de la sociedad; presentaremos nueva iniciativa de ley para modificar el Cofipe y se abra así la posibilidad a las candidaturas independientes[...]”.

[Intervención del diputado Graco Luis Ramírez Garrido Abreu]:

“[...]En la exposición de motivos que se nos ha entregado del dictamen y de la iniciativa se observa una contradicción grave y delicada, porque se señala que se ampliarán los espacios de participación y representación ciudadana y sin embargo se olvida lo que dice en el mismo texto: que la cédula para ello se cifra en la medida que el interés democrático nacional se consolida en el factor unipersonal de los mexicanos para ser capaces, con base en su legítimo liderazgo, de postularse y ser electos enarbolando ideas propias que no necesariamente se sustenten en posturas partidistas. Tengo la impresión, muy respetuosa, de que en la lógica de esta reforma prevaleció el fijar las reglas de los partidos políticos junto con el Gobierno, olvidándose que final y esencialmente de lo que se trata es del ejercicio libre y voluntario de los ciudadanos para ejercer mediante el sufragio el mandato del voto. Se trata de condiciones no para los partidos políticos exclusivamente, sino garantías para los ciudadanos para poder ejercer con toda libertad el sufragio y poder elegir de esta manera a sus representantes o al poder que lo gobierne.

¿En qué artículo de la Constitución se establece la obligación de estar afiliado a un partido político para ser candidato? ¿De qué manera está entonces arrogándose y abrogándose, arrogándose los partidos y abrogando en la práctica el derecho de los ciudadanos a participar de acuerdo con el artículo 35 de la Constitución?

¿De qué manera se establece en el artículo 41 el derecho de los partidos a participar en elecciones, pero no para que tengan un monopolio registrando únicamente los partidos las candidaturas, ese derecho de los partidos? En consecuencia el monopolio es excluyente del derecho ciudadano de votar y ser votado.

Si el fin entonces es fortalecer las garantías ciudadanas, ¿por qué se niega ese derecho de votar y ser votado con toda libertad?

Estamos llegando a la aberración, compañeras y compañeros diputados, de que en la boleta electoral o se reconoce el apartado del candidato no registrado y suponiendo que la mayoría de los ciudadanos de una demarcación, distrito o entidad decidan votar mayoritariamente por ese candidato no registrado, llegaríamos al absurdo de que ese candidato votado mayoritariamente por el sufragio libre ciudadano, no pueda ser electo porque no cumple con el requisito de haber sido registrado por un partido político.

Aquí se demuestra la convivencia desafortunada de la mayoría de los partidos políticos y el Gobierno, para mantener un oligopolio. Reconozco la actitud de mi grupo parlamentario, pero no puedo estar de acuerdo con el espíritu de esta reforma que niega ese derecho.

[...]Lo que no podemos aceptar es que haya partidos que nieguen la expresión libre de los ciudadanos. **Es necesario reconocer en la ley el derecho de las candidaturas independientes, hay que reglamentarlas para que sean candidaturas respaldadas consistentemente por ciudadanos si es necesario y darles también condiciones de equidad en la lucha electoral.**

[...]Por lo tanto, debemos reconocer que a partir de 1997 **una posibilidad de construcción del sistema político mexicano democrático que queremos, es de que se abra a las figuras políticas de los candidatos independientes[...]**".

[Intervención del diputado Alejandro Rojas Díaz-Durán]:

"[...]Sin embargo, yo creo que a todos nos queda claro que aún hay algunos elementos dentro de estas reformas, que habrán que discutirse, profundizarse y expandirse.

Creo que fue un error el hecho de no haber incluido el derecho que tienen los mexicanos, todos, para que puedan registrarse independientemente de los partidos políticos, porque eso hubiera fortalecido a los propios partidos; el hecho de entrar en competencia con liderazgos, con personalidades o con ideas, hace también posible que las estructuras partidarias entren a un proceso interno de mejoría y de mejores propuestas. **Yo creo que cerrar el paso a las candidaturas independientes, va en contra de los propios partidos políticos. Hubiera sido un paso complementario importante el hecho de que esto se hubiese aceptado,** con el propósito de mantener vías, como cualquier régimen democrático, abiertas para la participación[...]".

(NOTA: Los nombres incluidos entre corchetes no forman parte de la transcripción literal).

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

O sea, como se puesto de relieve, el tema de las candidaturas independientes, no es nuevo, por el contrario, ya fue abordado en el congreso, y allí se llegó a la determinación de por el momento no incorporarlo al régimen jurídico constitucional electoral Mexicano.

Desde otra perspectiva, la expresión: “hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público”, contenida en el texto del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aplicado a **contrario sensu**, debe entenderse en el sentido de que, si no es a través de los partidos políticos, no es posible el acceso de los ciudadanos al poder público, es decir, a los cargos de elección popular.

Ahora bien, debe tenerse presente que si bien el texto del artículo 35 constitucional, en su fracción II, no establece mayores limitaciones que las de cumplir con los requisitos de elegibilidad impuestos por la misma Constitución, para ser electo a un cargo, ello no implica no existan otras limitantes para el ejercicio de esta prerrogativa ciudadana. Para ello, debe tenerse presente el principio de que la Constitución es un todo, y es en función de ello como debe ser interpretada; de ahí que no sea válido intentar interpretar una norma, que sea parte de ella, considerándola en forma aislada haciendo caso omiso de su contexto, pues una exégesis aceptable, si bien debe partir de una norma particular, debe considerar el contexto particular en que aparece y el general que se desprende de toda la Constitución. Como consecuencia de ello, toda norma inmersa en la misma, tiene igual jerarquía, de ahí que no pueda establecerse la preeminencia de una sobre otra, para efectos de su interpretación.

En este contexto, si como lo hemos dicho, el artículo 35 consagra a favor de todos los ciudadanos, en principio, el derecho a ser votado, sin otra limitación que la de cubrir los requisitos de elegibilidad que para cada caso se establecen, lo cierto es que la propia Ley Fundamental, en el artículo 41, no establece más cauce para ello que ejercitar esta prerrogativa a través de un partido político nacional. Dispositivo que forma parte de ese todo, y que guarda igual jerarquía que el que se comenta. De ahí que si la misma Constitución es la que consagra un derecho y sólo ofrece una alternativa para su ejercicio, no existe duda alguna de que ésta es la única alternativa viable y jurídica para su ejercitabilidad. En otro sentido, si bien el multicitado artículo 41, no consigna textualmente el derecho exclusivo de los partidos políticos nacionales a postular candidatos a los puestos de elección popular, igualmente cierto es, que en ninguna otra de las normas constitucionales, se desprende disposición alguna que

haga viable la postulación de candidatos fuera de un partido político nacional, sin que la prerrogativa contenida en la fracción II del artículo 35, fuera base suficiente para ello, en tanto que es también presupuesto del referido artículo 41, en tanto que los partidos políticos sólo pueden postular como candidatos a aquellas personas que satisfagan los requisitos de ciudadanos y se encuentren en pleno goce de los derechos políticos que implica esta calidad, e inclusive, a virtud de esta misma disposición es derecho sólo reservado a los ciudadanos mexicanos el afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos; habida cuenta que, estimar lo contrario, sería tanto como pensar que el constituyente ideó un sistema electoral desarticulado, lo cual, en mi opinión no es así, sino que, por el contrario, desde la exposición de motivos de la reforma se observa que pensó en forma integral para que la legislación estuviese acorde con lo previsto en la Constitución, de manera que si desde el principio hubiese tenido la idea de preservar la posibilidad de que aun cuando se estableciera un sistema de partidos, también existiera la posibilidad de que otras organizaciones o los ciudadanos por sí mismos postularan candidatos a cargos de elección popular, así lo hubiese establecido.

Para apoyar lo anterior, resulta pertinente transcribir otra parte de la exposición de motivos de que se viene hablando, siendo la siguiente:

“Objetivo fundamental de esta Iniciativa es promover una más amplia y diversificada concurrencia en la Cámara de Diputados de las corrientes de opinión y las tendencias ideológicas existentes en el país; para lograrlo es necesario revisar los principios electorales vigentes.

Se han considerado los frutos y las experiencias que resultaron de la reforma de 1963, que incorporó al sistema electoral mexicano el régimen de los diputados de partido en la composición de la Cámara de Diputados y que a lo largo de cinco procesos electorales permitió acceso de las minorías a la representación nacional, pero que, sin embargo, ha agotado sus posibilidades para atender los requerimientos de nuestra cada vez más dinámica y compleja realidad política y social.

Por ello, creemos que es necesario implementar, dentro del concepto de mayoría, nuevos instrumentos que nos lleven a satisfacer las exigencias de una representación adecuada a las diversas fuerzas políticas que conforman la sociedad mexicana.

De ahí que en la Iniciativa se contenga la propuesta para adoptar un sistema mixto con dominante mayoritario en el que se incluye el principio de la representación proporcional, de modo tal, que en la Cámara de Diputados esté presente el mosaico ideológico de la República.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Creemos que, sin debilitar el gobierno de las mayorías, el sistema mixto que se propone ampliará la representación nacional, haciendo posible que el modo de pensar de las minorías esté presente en las decisiones de las mayorías.

En este orden de ideas, se determina que 300 diputados serán electos según el principio de votación mayoritaria simple en el mismo número de distritos electorales uninominales, y hasta 100 diputados según el principio de la representación proporcional, votados en listas regionales que formulen los partidos políticos, para cada una de las circunstancias plurinominales en que se divida el país”.

Como puede apreciarse en el proceso de reforma se pensaba en un régimen electoral único y no en dos como se pretende hacer ver en el proyecto que se analiza, es decir, no se plantea la existencia de unas reglas para las elecciones por el principio de mayoría relativa y uno distinto para el de representación proporcional; no se trata de que en unos participen de manera exclusiva los partidos políticos y en el otro no, sino que esa exclusividad se da en ambos tipos de elección, puesto que, según se dice en la exposición de motivos, aun las minorías obtendrán la posibilidad de acceder a los cargos de elección popular a través de los partidos políticos, sin que se prevea una forma diversa.

Además, no debe perderse de vista que en la misma reforma del artículo 41 constitucional que se comenta se señaló expresamente lo siguiente:

“En los procesos electorales federales los partidos políticos nacionales deberán contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular”.

De esta disposición se deriva, claramente, otro principio fundamental que rige en las elecciones populares, el de equidad.

La introducción de este principio, implica también que, desde entonces, no existe la posibilidad de que candidatos independientes pudieran participar en las elecciones populares, toda vez que si esto ocurriera no habría manera de que, con lo expresamente señalado en la constitución, pudiera derivarse algún sistema que permitiera mantener el citado principio de equidad.

Con base en esta precisión, se puede establecer que si el Constituyente Permanente hubiese deseado que otras organizaciones o personas en lo individual pudieran pre-

sentar candidaturas a cargos de elección popular, necesariamente, hubiera establecido que no sólo a los partidos políticos se les aseguraría que contaran con elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular y, además, como lo hizo con los partidos políticos, debió remitir a la ley para que regulara las formas específicas de la intervención de estos otros sujetos en el proceso electoral.

Todo esto es así, en consideración a que precisamente cuando se habla de constitucionalización de los partidos políticos, se está haciendo referencia a que el carácter que anteriormente se les reconocía sólo en la ley, ahora también formara parte de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para dejar en claro su calidad como intermediarios indispensables y sin los cuales no sería posible el acceso de los ciudadanos a los cargos de elección popular, pues ya en las leyes expedidas en los años de 1946, 1951 y 1973, en sus respectivos artículos 60, 68 y 107, se establecía que solamente los partidos políticos podrían registrar candidatos.

Así las cosas, es dable concluir que nuestro sistema constitucional sí estableció el monopolio de los partidos políticos para la postulación de candidatos a puestos de elección popular, sin que la prerrogativa contenida en la fracción II del artículo 35, fuera base suficiente para estimar lo contrario, en tanto que es también presupuesto del referido artículo 41, en tanto que los partidos políticos sólo pueden postular como candidatos a aquellas personas que satisfagan los requisitos de ciudadanos y se encuentren en pleno goce de los derechos políticos que implica esta calidad, e inclusive, a virtud de esta misma disposición es derecho sólo reservado a los ciudadanos mexicanos el afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

Las anteriores consideraciones dan sustento al criterio que se sostiene, por cuanto a que la única vía de postulación de candidatos, es por conducto de los partidos políticos, sin que de ello derive limitación alguna a la prerrogativa constitucional de ser votado, si de la misma Constitución dimanaran los conductos para ejercerla.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

MAGISTRADO PRESIDENTE

**JOSÉ FERNANDO OJESTO
MARTÍNEZ PORCAYO**

MAGISTRADO

**LEONEL CASTILLO
GONZÁLEZ**

MAGISTRADO

JOSÉ LUIS DE LA PEZA

MAGISTRADO

ELOY FUENTES CERDA

MAGISTRADA

**ALFONSINA BERTA NAVARRO
HIDALGO**

MAGISTRADO

J. JESÚS OROZCO HENRÍQUEZ

MAGISTRADO

**MAURO MIGUEL REYES
ZAPATA**

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

FLAVIO GALVÁN RIVERA