

*Sección*

———— *documental*

## *Monopolio de los partidos políticos v.s. candidaturas independientes: el caso Michoacán SUP-JDC-037/2001 desde la óptica del derecho internacional*

*Mauricio Iván del Toro Huerta\**

*SUMARIO: A manera de introducción; Delimitación de los hechos; Las razones de la demanda; Planteamiento general de la cuestión; Relación entre el derecho internacional y el derecho interno: criterios comunes en aras de un efectivo acceso a la justicia; El monopolio de los partidos políticos; Monopolio de los partidos políticos v.s. candidaturas independientes: los límites nacionales e internacionales al derecho de participación política; Las limitaciones permitidas a los derechos de participación política: la necesaria referencia al derecho internacional; Comentario final.*

### A manera de introducción

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano identificado con la clave SUP-JDC-037/2001, promovido por Manuel Guillén Monzón, concluyó, entre otras cosas, que «la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no contiene ni admite, como regla absoluta, el monopolio de los partidos políticos en el ejercicio del derecho para postular candidatos en elecciones populares».<sup>1</sup> Tal afir-

mación, sostenida por la mayoría de los magistrados integrantes de la Sala Superior, con las salvedades y limitaciones que en la propia sentencia se establecen, constituye, por sí misma, un cambio sustancial en la concepción del régimen político-electoral mexicano, en general y del derecho de participación política; en especial, el derecho al voto pasivo.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, SUP-JDC-037/2001, Sentencia de 25 de octubre de 2001, p. 61. En adelante sólo se hará mención al número de página de la sentencia que corresponda.

<sup>2</sup> Generalmente, la doctrina ha considerado a México dentro de los Estados en cuyo ordenamiento jurídico se atribuye a los partidos políticos el monopolio en la postulación de candidaturas. *Cfr.*, entre otros, Miguel Aragón Reyes, «Democracia y representación. Dimensiones subjetiva y objetiva del derecho de sufragio» en J. Jesús

Sin embargo, es preciso analizar cada uno de los argumentos expresados por los magistrados, tanto en la sentencia como en los diferentes votos concurrentes y aclaratorios, antes de llegar a una

---

Orozco Henríquez (compilador), *Democracia y representación en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, tomo I, TEPJF-IFE-UNAM-Universidad de Quintana Roo-PNUD, México, 1999, p. 18; del mismo autor, «Derecho Electoral: sufragio activo y pasivo» en Dieter Nohlen, Sonia Picado, Daniel Zovatto (compiladores), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998, p. 120, así como, en esta misma obra, Francisco Fernández Segado, «La candidatura electoral: plazos, calificación, recursos, proclamación»; Juan Ignacio García, «Candidaturas Independientes» en *Diccionario Electoral*, 2ª edición, tomo I, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Capel, 2000, p. 133; y Muñoz Ledo, Porfirio (coordinador), *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Conclusiones y propuestas*, UNAM, México, 2001, p. 150.

---

\* Licenciado en Derecho egresado de la UNAM, profesor en Derecho Internacional Público en la UNAM, profesor investigador de la Escuela Judicial Electoral.

conclusión definitiva sobre la existencia o no de un monopolio de los partidos políticos en la postulación de candidatos a cargos de elección popular.

El estudio realizado por los magistrados, derivado del análisis de diversos artículos constitucionales, así como de los contenidos en tratados internacionales relativos al derecho de participación política, tuvo como objetivo determinar si el sistema jurídico mexicano consagra o no el derecho a participar como candidato independiente en los procesos electorales, específicamente a partir de la negativa de registro al ciudadano Manuel Guillén Monzón para participar en la elección a gobernador del Estado de Michoacán en el proceso electoral del año 2001.

La sentencia, aunque adoptada por unanimidad de votos respecto de la confirmación del acto impugnado, no contó con la aprobación unánime de los magistrados respecto del análisis constitucional y legal en torno al monopolio de los partidos políticos en la postulación de candidatos y del derecho a postulación independiente. En este punto, la votación cobra particular interés. El proyecto de resolución fue presentado por el magistrado Leonel Castillo González; sin embargo, en la sesión pública de resolución respectiva, una mayoría integrada por los magistrados José Luis de la Peza, José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, presidente del Tribunal, y José de Jesús Orozco Henríquez,

argumentó en contra de las partes considerativas de dicho proyecto y resolvió a favor de su engrose,<sup>3</sup> el cual estuvo a cargo del magistrado Orozco Henríquez, lo que motivó el voto concurrente de los magistrados Leonel Castillo González y Mauro Miguel Reyes Zapata que apoyaban el sentido del proyecto original. Por otra parte, la magistrada Alfonsina Berta Navarro Hidalgo y el magistrado Eloy Fuentes Cerda, rechazaron los argumentos tanto de la mayoría como del proyecto original, incorporando un voto aclaratorio conjunto.

La exposición de las tres posturas antes mencionadas, se enfrenta en su desarrollo con puntos de vista encontrados, todos con la misma destreza argumentativa. La balanza entonces tiende al péndulo, la justicia por momentos parece ir y venir abrazada por argumentos que, a pesar de tener el mismo fundamento, llegan a conclusiones diversas e incluso contradictorias. Se confirma el hecho, natural en los sistemas democráticos, aunque en ocasiones cuestionable desde el punto de vista argumentativo, de que la decisión se adopta por el voto

<sup>3</sup> El artículo 24, numeral 2, inciso c) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral establece que «Si el proyecto que se presenta es votado en contra por la mayoría de la Sala, a propuesta del presidente, se designará a otro magistrado electoral para que, dentro de un plazo de veinticuatro horas contadas a partir de que concluya la sesión respectiva, engrose el fallo con las consideraciones y razonamientos jurídicos correspondientes».

mayoritario independientemente del peso argumentativo de sus postulados. Desde el punto de vista formal, cualquier interpretación hubiera resultado válida, todas expresan un sistema coherente de argumentación y definden postulados a partir de su particular sistema de interpretación. Pero sólo una obtuvo la mayoría.

El sentido de la votación de la sentencia podría ser tema suficiente de análisis si la cuestión fuera analizar la lucha argumentativa desatada en la adopción de una sentencia. El tema que ahora nos ocupa es, sin embargo, diverso. Como toda sentencia relevante, cuyos argumentos hacen que el lector vaya de un extremo al otro asintiendo en cada frase expuesta por los magistrados, incluso cuando están implicadas posiciones contradictorias, la sentencia recaída al expediente SUP-JDC-037/2001 puede analizarse desde muy diversos puntos de vista. Incluso, el modelo argumentativo adoptado en la sentencia responde a una división metodológica a partir de los diferentes aspectos de Derecho Constitucional, Internacional y Teoría de la Argumentación Jurídica que se implican en la resolución del caso con la finalidad de justificar la decisión última.

Este ensayo sólo habrá de circunscribirse a aquellos aspectos internacionales que sirvieron de sustento argumentativo para delinear cada una de las posturas defendidas por los magistrados,

en particular, aquellas expuestas en el engrose y en el proyecto original, que finalmente se transformarían en voto concurrente, por ser donde se exponen mayores argumentos con base en el Derecho Internacional contemporáneo.

El estudio del tema de las candidaturas independientes, en sí mismo interesante, reviste mayor atractivo en tanto es estudiado a partir, no sólo de las disposiciones correspondientes de la Constitución federal y de los tratados internacionales aplicables, sino también de criterios y opiniones de instancias internacionales especializadas en materia de derechos humanos, que convierten este caso en el precedente más significativo en materia de monopolio de los partidos políticos y candidaturas independientes a la luz del derecho nacional e internacional.

Además, desde la perspectiva de la relación entre el derecho Internacional y el derecho interno, la sentencia representa un parámetro significativo del vínculo entre ambos sistemas, así como de su influencia recíproca. Como en escasas ocasiones, la sentencia dictada en el expediente SUP-JDC-037/2001 considera no sólo el texto de los diferentes tratados que regulan el derecho humano a la participación política, sino también resoluciones de organismos internacionales facultados para interpretar las disposiciones convencionales. Esta clara referencia a los operadores internacionales significa que, en

materia de derechos fundamentales, ambos ordenamientos, internacional e interno, se complementan de tal forma que no es factible concluir que se han vulnerado o no los derechos humanos constitucionalmente reconocidos sin analizar las disposiciones internacionales aplicables a tal derecho; reconociendo así la naturaleza subsidiaria de ambos sistemas conforme lo acredita la práctica y la doctrina más avanzada del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Constitucional.

Este énfasis «internacionalista» requiere de alguna precisión. El presente trabajo tiene por objeto exponer los criterios sostenidos por los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la federación al resolver un caso en concreto. Como documento de difusión, lo que se busca es, por un lado, brindar a los interesados un ejemplo plausible sobre cómo un tribunal constitucional aplica e interpreta la normativa constitucional a partir, aunque no exclusivamente, de fuentes internacionales y, por el otro, exponer el tema de las candidaturas independientes desde la perspectiva del Derecho Electoral en sus diferentes ámbitos nacional e internacional. En este sentido, las siguientes notas dan cuenta de la argumentación esgrimida por los magistrados electorales y presenta consideraciones elaboradas desde la perspectiva del Derecho Interna-

cional de los Derechos Humanos. Para una mejor comprensión de la problemática se exponen a continuación brevemente los principales hechos y las consideraciones generales del caso.

## Delimitación de los hechos

En sesión pública de veinticinco de octubre de dos mil uno, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió los autos del expediente SUP-JDC-037/2001, integrado con motivo del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano promovido por Manuel Guillén Monzón en contra del Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, de tres de agosto de dos mil uno, mediante el cual negó su registro como candidato independiente al cargo de gobernador del Estado de Michoacán, para el proceso electoral estatal de dos mil uno.

En su acuerdo, el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán sustentó la negativa de registro principalmente en el hecho de que el interesado

no cuenta con las cualidades que establece la ley para ser votado, dado que no ha ejercitado su derecho de asociarse libremente en un partido político, y más aún su solicitud no se encuentra dentro de los términos previstos por el Código Electoral de Michoacán, y por ende no está facultado para ejercitar plenamente, el derecho

político-electoral de ser votada a un cargo de elección popular, puesto que de conformidad con lo dispuesto en el Código Electoral de Michoacán, en sus artículos 34 fracción IV y 153, dicho ciudadano, *no fue propuesto en la correspondiente solicitud de registro, por partido político alguno, por lo cual el referido solicitante, no cumple cabalmente, con los requisitos enumerados en las fracciones del artículo 153 del Código Electoral de Michoacán.*<sup>4</sup> (cursivas del autor)

Tal situación, según lo expone el mencionado Consejo General, no podría considerarse violatoria de los derechos políticos del solicitante, «toda vez que se deja intacto y a salvo su derecho político-electoral de 'poder ser votado' siempre y cuando lo ejercite en los términos expuestos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo y el Código Electoral del Estado de Michoacán». En virtud de que

el derecho de los ciudadanos de participar en las elecciones populares con las facultades de votar y poder ser votados "deberá ejercitar en los términos de las disposiciones legales aplicables, es decir, el PODER SER VOTADO, lleva implícito el cumplir previamente con una serie de requisitos ya mencionados, que en la especie no se han cubierto por el peticionario del registro, por lo cual procede negar el mismo.

Inconforme con la resolución del Instituto Electoral Local,

<sup>4</sup> Cfr. Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, sobre la solicitud del registro de candidato a gobernador presentada por el ciudadano Manuel Guillén Monzón, para la elección a realizar el 11 de noviembre del año 2001.

el ciudadano Manuel Guillén Monzón promovió juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano que motivó la integración del expediente SUP-JDC-037/2001 radicado en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El expediente fue turnado al magistrado electoral Leonel Castillo González, para su substanciación y la elaboración del proyecto de sentencia correspondiente.

### Las razones de la demanda

En su demanda, el actor argumentó, a manera de agravios, que la autoridad responsable violentó en su perjuicio el derecho político fundamental previsto en los artículos 1º y 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consistente en la potestad o prerrogativa de ser votado y, con ello, de acceder en condiciones de igualdad al poder público, en virtud de que el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, sin considerar los preceptos constitucionales y los diversos tratados internacionales que otorgan la mencionada libertad política, de carácter obligatorio en términos de lo previsto en el artículo 133 constitucional, se limitó a fundar su resolución en disposiciones de la Constitución Política del Estado de Michoacán y del Código

Electoral de la misma entidad, que niegan la posibilidad de ser votado a aquel ciudadano que no pertenezca a un partido político o que no tenga el apoyo de éste, lo cual resulta indebido, a decir del actor, pues tales disposiciones conducen a que los mencionados institutos políticos hayan monopolizado la potestad de acceso al poder público (p. 13 y ss.).

Por tales motivos, en virtud de que ni en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal ni en los tratados Internacionales correspondientes se impone límite alguno a los ciudadanos para postularse a cargos de elección popular, en opinión del enjuiciante, las normas secundarias que prohíben las candidaturas independientes son excluyentes y obedecen a motivaciones fundamentalmente políticas, por lo que, concluye el actor, de acuerdo con la interpretación constitucional prevista en el artículo 14, último párrafo, de la ley fundamental, se debe desprender la existencia del voto pasivo de los ciudadanos sin restricción alguna, debiéndose en consecuencia admitir su registro como candidato independiente a gobernador del Estado de Michoacán.

### Planteamiento general de la cuestión

Del análisis de los agravios expuestos en la demanda, la Sala Superior concluye que la pretensión del promovente consiste en

que se revoque el acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Michoacán por el que se negó su registro como candidato independiente para contender en la elección de gobernador, porque, en su concepto, sin ser postulado por un partido político, tiene derecho a ser votado para acceder a ese cargo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y diversos instrumentos internacionales de derechos humanos, particularmente, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Consecuentemente, la primera cuestión a dilucidar por la Sala fue si la Constitución y el Código Electoral del Estado de Michoacán autorizaban la participación de candidatos independientes en los procesos electorales. En este sentido, después de realizar una interpretación sistemática de los preceptos correspondientes, la Sala concluye que, al no prever la ley electoral local la posibilidad de que entes distintos a los partidos políticos puedan solicitar su registro para participar en las elecciones, «se infiere razonablemente que el legislador michoacano estableció el derecho exclusivo de los partidos políticos para la

postulación de candidatos a los puestos de elección popular.» (p. 18).

De esta forma, continúa la Sala, si la legislación michoacana adoptó un régimen que establece el derecho exclusivo de los partidos políticos para la postulación de candidatos a cargos de elección popular, aunque no lo haya declarado expresamente. El problema que se debe resolver «consiste en determinar si en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y/o en los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos suscritos y ratificados por México se encuentra previsto un derecho fundamental de todo ciudadano para ser postulado como candidato independiente, de tal manera que el legislador ordinario no pueda limitarlo a través del establecimiento del derecho exclusivo de los partidos políticos para la postulación de candidatos, con el objeto de determinar si el acto ahora impugnado que se basó en la citada legislación del Estado de Michoacán es acorde o no, en este punto, con la Constitución federal y los correspondientes instrumentos internacionales de derechos humanos» (p. 19).

A partir de este razonamiento, las posiciones de los magistrados se trifurcan:

Primera postura: la magistrada Alfonsina B. Navarro Hidalgo y el magistrado Eloy Fuentes Cerda, en su voto aclaratorio, argumentan en torno a la existencia constitucional del

derecho exclusivo de los partidos políticos a postular candidatos a cargos de elección popular y, en consecuencia, del monopolio de los partidos políticos.

Segunda postura: los magistrados Leonel Castillo González y Mauro Miguel Reyes Zapata, en su voto concurrente, consideran que, de conformidad con la Constitución y los tratados internacionales aplicables, no es posible derivar la existencia de tal monopolio, por lo que los ciudadanos tienen el derecho fundamental de participación política a través del sufragio pasivo de manera independiente y, en consecuencia, toda vez que no existe la legislación reglamentaria correspondiente y el Tribunal no tiene las facultades para subsanar tal vacío legal, el legislador incurre en una inconstitucionalidad por omisión y está obligado a legislar en la materia.

Tercera postura: los magistrados José Luis de la Peza, José de Jesús Orozco Henríquez y José Fernando Ojeto Martínez Porcayo, quienes representaron la votación mayoritaria, consideraron que, si bien del texto constitucional y de los tratados correspondientes, no es factible derivar el monopolio de los partidos políticos y, por tanto, es factible que el Constituyente Permanente legisle en materia de candidaturas independientes, también del análisis del mismo texto constitucional y de los instrumentos internacionales, se concluye que el de participación

política es un derecho de base constitucional y de configuración legal, susceptible de ser limitado conforme a las exigencias de una sociedad democrática, sin que el hecho de restringir dicha participación al requisito de ser postulado por un partido político sea una limitación contraria a la Constitución o a los convenios internacionales. Por tal motivo, no existe omisión legislativa y, por tanto, el legislador está facultado para establecer el régimen que mejor considere en los términos de la normativa constitucional, ya sea para regular las candidaturas independientes o para restringirlas en aras de fortalecer el sistema de partidos.

En apretada síntesis éstas son las tres posturas adoptadas por los magistrados de la Sala Superior al resolver el expediente SUP-JDC-037/2001. A continuación se hace un breve comentario respecto de la complementariedad del sistema internacional y el sistema nacional, con el objeto de ejemplificar, a partir del estudio comparado, dicha complementariedad que sirve, a su vez, de parámetro de análisis del presente trabajo. Inmediatamente, se exponen los argumentos más relevantes que sustentan cada una de las posiciones adoptadas en la sentencia y en los diferentes votos concurrentes y aclaratorios, haciéndose especial énfasis, como ya se ha mencionado, en las cuestiones de derecho internacional implicadas en el fallo.

### Relación entre el derecho internacional y el derecho interno: criterios comunes en aras de un efectivo acceso a la justicia

En materia de interpretación judicial, los criterios adoptados por los tribunales nacionales e internacionales en ocasiones guardan gran similitud, particularmente aquellos tribunales encargados de la protección de los derechos fundamentales, evidenciándose la naturaleza complementaria de ambos sistemas. De ahí que algunos criterios adoptados por los tribunales constitucionales consagren los mismos principios que aquellos enunciados por las cortes internacionales en materia de derechos humanos y viceversa.

Un ejemplo de lo anterior puede encontrarse en la sentencia que ahora se analiza, particularmente, respecto de los principios que rigen la regla de agotamiento de los recursos previos y el principio de definitividad que, en el ámbito del derecho internacional, tiene su correlativo en la regla consuetudinaria que obliga al previo agotamiento de los recursos internos antes de acudir a una instancia internacional.<sup>5</sup>

Dicha regla del previo agotamiento de los recursos internos

permite al Estado resolver el problema según su derecho interno antes de verse enfrentado a un proceso internacional, lo cual es especialmente válido en la jurisdicción internacional de los derechos humanos, por ser ésta «coadyuvante o complementaria» de la interna, como se expresa en el Preámbulo de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y como lo ha reiterado la Corte Interamericana de Derechos Humanos desde sus primeros casos contenciosos.<sup>6</sup>

Sobre el particular, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido en su jurisprudencia constante que «la oportunidad para decidir sobre los recursos internos debe adecuarse a los fines del régimen de protección internacional. De ninguna manera la regla del previo agotamiento debe conducir a que se detenga o se demore hasta la inutilidad la actuación internacional en auxilio de la víctima indefensa. Esa es la razón por la cual el artículo 46.2 establece excepciones a la exigibilidad de la utilización de los recursos internos como requisito para invocar la protección internacional, precisamente en situaciones en las cuales, por diversas razones,

<sup>5</sup> Para una revisión de la evolución de dicha regla en el Derecho Internacional véase la obra del jurista brasileño Antônio Augusto Cançado Trindade, actual Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, *O esgotamento de recursos internos no direito internacional*, Editora Universidade de Brasília, Brasília, 1984.

<sup>6</sup> Cfr. García Ramírez, Sergio (coordinador), *La Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, UNAM-CorteIDH, México, 2001. En particular véase: *Caso Velásquez Rodríguez*, sentencia de 29 de julio de 1998. Serie C, No. 4, párr. 61; *Caso Godínez Cruz*, *Sentencia de 20 de enero de 1989*. Serie C No. 5, párr. 64.

dichos recursos no son efectivos».<sup>7</sup>

El artículo 46 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece, entre otras cosas, que para que una denuncia por violaciones a la misma sea admitida por la Comisión, órgano competente para recibir tales comunicaciones, se requiere que se hayan interpuesto y agotado los recursos de la jurisdicción interna, conforme a los principios del Derecho Internacional generalmente reconocidos; excepto cuando no exista en la legislación interna del Estado el debido proceso legal para la protección del derecho que se alega ha sido violado; no se haya permitido al presunto lesionado el acceso a los recursos o haya sido impedido de agotarlos o haya retardo injustificado en la decisión sobre los recursos.

De esta forma, la remisión que hace el citado artículo «a los principios del Derecho Internacional generalmente reconocidos» implica, tal como lo ha señalado la Corte Interamericana, que tales principios «no se refieren sólo a la existencia formal de tales recursos, sino también a que éstos sean adecuados y efectivos», como resulta de las excepciones contempladas en el mismo artículo 46.<sup>8</sup>

Como reiteradamente ha señalado la Corte Interamericana:

Que sean adecuados significa que la función de esos recursos, dentro del sistema de derecho interno, sea idónea para proteger la situación jurídica infringida. En todos los ordenamientos internos existen múltiples recursos, pero no todos son aplicables en todas las circunstancias. Si, en un caso específico, el recurso no es adecuado, es obvio que no hay que agotarlo. Así lo indica el principio de que la norma está encaminada a producir un efecto y no puede interpretarse en el sentido de que no produzca ninguno o su resultado sea manifiestamente absurdo o irrazonable.<sup>9</sup>

Asimismo, la Corte ha enfatizado constantemente que un recurso debe ser, además, eficaz, es decir, «capaz de producir el resultado para el que ha sido concebido». Un recurso «puede volverse ineficaz si se le subordina a exigencias procesales que lo hagan inaplicable, si, de hecho, carece de virtualidad para obligar a las autoridades, resulta peligroso para los interesados intentarlo o no se aplica imparcialmente».

[C]uando se demuestra que los recursos son rechazados sin llegar al examen de la validez de los mismos, o por razones fútiles, o si se comprueba la existencia de una práctica o política ordenada o tolerada por el poder público, cuyo efecto es el de impedir a ciertos

demandantes la utilización de los recursos internos que, normalmente, estarían al alcance de los demás. En tales casos el acudir a esos recursos se convierte en una formalidad que carece de sentido.<sup>10</sup>

De la misma forma, la Corte Europea de Derechos Humanos, órgano encargado de la aplicación del Convenio Europeo de Derechos Humanos, se ha pronunciado al respecto y ha considerado que la norma internacional que contempla la exigencia del agotamiento previo de los recursos internos parte del presupuesto de la existencia de remedios efectivos en el ámbito de la jurisdicción interna de cada Estado.<sup>11</sup>

Con todas las reservas que la distinción entre jurisdicción nacional e internacional requieren, la Sala Superior del Tribunal Electoral ha adoptado criterios que en el fondo, *mutatis*

<sup>10</sup> CorteIDH, *Caso Velásquez Rodríguez*, Sentencia de 29 de julio de 1998. Serie C, No. 4, párrs. 66 y 68; *Caso Godínez Cruz*, Sentencia de 20 de enero de 1989. Serie C No. 5, párrs. 69 y 71.

<sup>11</sup> En el caso *Ekinci vs. Turquía*, la Corte reiteró: «La Cour rappelle que la règle de l'épuisement des voies de recours internes énoncée à l'article 35 § 1 de la Convention impose à un requérant l'obligation d'utiliser auparavant les recours normalement disponibles et suffisants dans l'ordre juridique interne pour lui permettre d'obtenir réparation des violations qu'il allègue. Ces recours doivent exister à un degré suffisant de certitude, en pratique comme en théorie, sans quoi leur manquent l'effectivité et l'accessibilité voulues. L'article 35 § 1 impose aussi de soulever devant l'organe interne adéquat, au moins en substance, et dans les formes prescrites par le droit interne, les griefs que l'on entend formuler par la suite devant la Cour, mais non d'user de recours qui ne sont ni adéquats ni effectifs». Cfr. TEDH, *Affaire Ekinci c. Turquie*, S 18-07-2000, núm. 25625/1994, párr. 56.

<sup>7</sup> CorteIDH, *Caso Velásquez Rodríguez Excepciones preliminares*. Sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C, núm. 1, párr. 93.

<sup>8</sup> *Caso Velásquez Rodríguez*. Sentencia de 29 de julio de 1998. Serie C, núm. 4, párr. 63; *Caso Godínez Cruz*, Sentencia de 20 de enero de 1989. Serie C No. 5, párr. 66.

<sup>9</sup> Corte I.D.H., *Caso Caballero Delgado y Santana, Excepciones Preliminares*. Sentencia de 21 de enero de 1994. Serie C No. 17, párr. 63; *Caso Velásquez Rodríguez*, Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párrs. 63-64; *Caso Godínez Cruz*, Sentencia de 20 de enero de 1989. Serie C No. 5, párrs. 66-67; *Caso Fairén Garbí y Solís Corrales*, Sentencia de 15 de marzo de 1989. Serie C No. 6, párrs. 87-88.



*mutandis*, coinciden con las de instancias internacionales respecto de garantizar efectivamente los derechos fundamentales de los individuos.

Así, en el caso SUP-JDC-037/2001, la autoridad responsable sostuvo que no se cumplió con el requisito de procedibilidad previsto en el artículo 10, apartado 1, inciso *d*), en relación con el numeral 80, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, consistente en la carga del actor de agotar las instancias locales previas, en virtud de las cuales pudiera haberse modificado, revocado o anulado el acto impugnado. La Sala, al estudiar la causal de improcedencia, determinó que tal argumento es infundado, en virtud de que

Conforme con criterios reiterados de esta Sala Superior, la exigencia de agotar los medios ordinarios de impugnación antes de ocurrir a los procesos jurisdiccionales excepcionales y extraordinarios, como es el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, está dada en función de que, a través de ellos, se pueda conseguir de manera pronta y adecuada la restitución, en la mayor medida posible, del goce de los derechos sustantivos que se estimen conculcados, propósito que se alcanza cuando se puede modificar, revocar o anular los actos o resoluciones electorales impugnados, después de haber estudiado los motivos de inconformidad aducidos (p. 13).

En el caso en particular, si bien contra el acto impugnado era procedente el recurso de apelación previsto en la legislación electoral local ante las Salas Unitarias del Tribunal Electoral del

Estado de Michoacán, dicho órgano no podría resolver la cuestión de inconstitucionalidad planteada por el actor, en virtud de que tanto el Tribunal Electoral,<sup>12</sup> como el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,<sup>13</sup> han señalado que los tribunales locales, sean electorales o de otra naturaleza, no pueden pronunciarse en sus resoluciones sobre disposiciones jurídicas ordinarias que contravengan la Constitución federal, ni siquiera por vía de desaplicación, en virtud de que el artículo 133 de la propia Constitución no autoriza el control difuso de la constitucionalidad de normas generales o actos de autoridad, reservándolo como competencia exclusiva del Poder Judicial de la Federación. Por ello, toda vez que la instancia local no podría resolver la controversia planteada no debe exigirse el agotamiento del medio de impugnación ordinario antes de acudir a la instancia federal.

Criterios similares en relación con la efectividad de los recursos como base del principio de definitividad han sido expues-

tos en diferentes tesis de jurisprudencia y relevantes emitidas por la Sala Superior del Tribunal Electoral. En su jurisprudencia, la Sala Superior ha señalado que

la razón que constituye la base lógica y jurídica para imponer al justiciable la carga de recurrir previamente a los medios ordinarios, antes de acceder a la justicia constitucional federal, radica en la explicación de sentido común de que tales medios de impugnación no son meras exigencias formales para retardar la impartición de la justicia, obstáculos impuestos al gobernado con el afán de dificultarle la preservación de sus derechos ni requisitos inocuos que deben cumplirse para conseguir la tutela efectiva que les garantiza la Constitución federal, sino instrumentos aptos y suficientes para reparar, oportuna y adecuadamente, las violaciones a las leyes que se hayan cometido en el acto o resolución que se combata; y al ser así las cosas, se impone deducir que, cuando ese propósito o finalidad no se puede satisfacer en algún caso concreto, ya sea por las especiales peculiaridades del asunto, por la forma en que se encuentren regulados los procesos impugnativos comunes, o por las actitudes de la propia autoridad responsable o de la que conoce o deba conocer de algún juicio o recurso de los aludidos, entonces se extingue la carga procesal de agotarlos, y por tanto se puede ocurrir directamente a la vía constitucional, pues las situaciones apuntadas imposibilitan la finalidad restitutoria plena que por naturaleza corresponde a los procesos impugnativos.

Por ello, el actor «queda exonerado de agotar los medios de impugnación previstos en la ley electoral local, en los casos en que el agotamiento previo de los medios de impugnación, se traduzca en una amenaza seria para los derechos sustanciales que son

<sup>12</sup> Véanse los criterios seguidos por el Tribunal Electoral al resolver los expedientes de los juicios de revisión constitucional electoral SUP-JRC-040/2000 y SUP-JRC-041/2000, acumulados; SUP-JRC-029/2001 y SUP-JRC-126/2001.

<sup>13</sup> Véase la tesis de jurisprudencia identificada con la clave P./J.74/99, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo X, agosto de 1999, página 5, bajo el rubro «CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN».

objeto del litigio, porque los trámites de que consten y el tiempo necesario para llevarlos a cabo puedan implicar la merma considerable o hasta la extinción del contenido de las pretensiones o de sus efectos o consecuencias, por lo que el acto electoral se considera firme y definitivo».<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Cfr. Tesis de jurisprudencia: DEFINITIVIDAD Y FIRMEZA. SI EL AGOTAMIENTO DE LOS MEDIOS IMPUGNATIVOS ORDINARIOS IMPLICAN LA MERMA O EXTINCIÓN DE LA PRETENSIÓN DEL ACTOR, DEBE TENERSE POR CUMPLIDO EL REQUISITO. Sala Superior. S3ELJ 09/2001. TESIS DE JURISPRUDENCIA J.09/2001. Tercera Época. Sala Superior. Materia Electoral. Aprobada el 16 de noviembre de 2001, por unanimidad de votos; véase además: DEFINITIVIDAD Y FIRMEZA, CONSTITUYEN UN SOLO REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL, Sala Superior. S3ELJ 023/2000, TESIS DE JURISPRUDENCIA J.023/2000. Tercera Época. Sala Superior. Materia Electoral. Aprobada por unanimidad de votos. Suplemento No. 4, de la revista *Justicia Electoral*, pp. 8-9. En el mismo sentido se orientan las tesis relevantes: DEFINITIVIDAD Y FIRMEZA COMO REQUISITO DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. DEBE TENERSE POR SATISFECHO CUANDO POR CAUSAS AJENAS AL PROMOVENTE RESULTA DIFÍCIL O IMPOSIBLE LA RESTITUCIÓN DE DERECHOS A TRAVÉS DE LOS MEDIOS IMPUGNATIVOS LOCALES. Sala Superior. S3EL 019/9, Suplemento No. 3 de la revista *Justicia Electoral*, pp. 39-41; DEFINITIVIDAD Y FIRMEZA DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA EN REVISIÓN CONSTITUCIONAL. CIRCUNSTANCIAS ESPECIALES QUE CONDUCEN A TENERLAS POR SATISFECHAS EN CIERTOS CASOS. Sala Superior. S3EL 007/98. Suplemento No. 2, de la revista *Justicia Electoral*, pp. 40-41; y REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL JUICIO. OBSERVANCIA DEL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. Sala Superior. S3EL 045/97, Suplemento No. 1, revista *Justicia Electoral*, p. 66.

Los criterios mencionados, tanto los de tribunales nacionales, en este caso la Sala Superior del Tribunal Electoral, como aquellos establecidos por tribunales internacionales, se inscriben dentro de la misma tendencia a garantizar la efectividad en el acceso a la justicia por encima de formalidades excesivas; lo que prueba que ambas instancias se complementan y se refuerzan mutuamente en un plano de complementariedad y no de sustitución. Una instancia sea local, federal o internacional actúa cuando otra no resulta efectiva para garantizar el derecho que se considera conculcado, una no sustituye a la otra, sino que ambas se complementan en la protección de los derechos fundamentales. La efectiva garantía de los derechos es el rasgo distintivo del estado actual de la protección jurisdiccional.

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) es un derecho subsidiario o complementario en el sentido de que el deber principal de reconocimiento, respeto y protección de los derechos humanos le corresponde a cada Estado dentro de su jurisdicción, de manera que si el DIDH actúa «lo hace en defecto del cumplimiento por parte del Estado, en su Derecho interno, de esos deberes».<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Piza E., Rodolfo y Trejos, Gerardo, *Derecho Internacional de los Derechos Humanos: La Convención Americana*, Editorial Juricentro, San José, Costa Rica, 1989, p. 41.

Así, la Corte Europea de Derechos Humanos puso de manifiesto que el mecanismo de protección instaurado por el Convenio Europeo para la Protección de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales «reviste un carácter subsidiario con relación a los sistemas nacionales de garantía de los derechos humanos [...] El Convenio confía en primer término a cada uno de los Estados contratantes el cometido de asegurar el disfrute de los derechos y libertades que él consagra. Las instituciones creadas por aquél contribuyen a dicha finalidad, pero sólo entran en juego, por la vía contenciosa después de haber agotado todos los recursos internos».<sup>16</sup>

En el mismo sentido, la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su preámbulo reconoce «que los derechos esenciales del hombre no nacen del hecho de ser nacional de determinado Estado, sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana, razón por la cual justifican una

<sup>16</sup> Caso *Handyside v.s. Reino Unido*. TEDH, Sentencia 7-12-76, No. 0026/1976, párr. 48. «48. The Court points out that the machinery of protection established by the Convention is subsidiary to the national systems safeguarding human rights (judgment of 23 July 1968 on the merits of the "Belgian Linguistic" case, Series A No. 6, p. 35, para. 10 *in fine*). The Convention leaves to each Contracting State, in the first place, the task of securing the rights and liberties it enshrines. The institutions created by the make their own contribution to this task but they become involved only through contentious proceedings and once all domestic remedies have been exhausted (article 26).»

protección internacional, de naturaleza convencional *coadyuvante o complementaria* de la que ofrece el derecho interno de los Estados americanos» (cursivas del autor).

Desde el punto de vista formal, el carácter de subsidiariedad del DIDH deriva de que éste no regula relaciones entre Estados ni supone contraprestaciones entre ellos, sino que regula relaciones entre el individuo y el Estado, en el marco de la comunidad internacional, imponiendo determinadas obligaciones al Estado, sin que su cumplimiento requiera ninguna contraprestación por parte de los individuos o de los otros Estados partes en los tratados respectivos.<sup>17</sup>

La propia Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que:

[El] objeto y fin de la Convención Americana no son el intercambio recíproco de derechos entre un número limitado de Estados, sino la protección de los derechos de todos los seres humanos en América, independientemente de su nacionalidad.[...] tanto frente a su propio Estado como frente a los otros Estados contratantes. Al aprobar estos tratados sobre derechos humanos, los Estados se someten a un orden legal dentro del cual ellos, por el bien común, asumen varias obligaciones, no en relación con otros

Estados, sino hacia los individuos bajo su jurisdicción.<sup>18</sup>

En este sentido, el DIDH «genera obligaciones objetivas para los Estados —distintas de los derechos subjetivos y recíprocos propios del Derecho internacional clásico—, y confiere al individuo la condición de titular de derechos que derivan directamente del ordenamiento jurídico internacional».<sup>19</sup>

Este principio lo consagra la Convención Americana en su artículo 29(b) cuando señala que ninguna de sus disposiciones podrá interpretarse en el sentido de «limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados».

La protección internacional no sustituye, ni lo pretende, a la nacional, sino que ambas tienen una naturaleza complementaria. El carácter de subsidiariedad y complementariedad de ambos regímenes se manifiesta, entre otras cosas, en: la jerarquía de las normas internacionales en el ámbito interno, la interpretación del derecho interno por los tribunales internacionales (para verificar la compatibilidad de tal derecho con el internacional), la relevancia del derecho interno en

el proceso legal internacional, la implementación de decisiones judiciales internacionales por los tribunales nacionales, la supervisión internacional de la compatibilidad de los actos internos de los Estados con sus obligaciones internacionales, la compatibilidad y prevención de conflictos entre ambas jurisdicciones en materia de derechos humanos, la obligación internacional de los Estados de proveer recursos de derecho interno eficaces y el correlativo deber de agotamiento de tales recursos por las supuestas víctimas antes de acudir a una instancia internacional, y la función de los órganos y procedimientos de derecho público interno en la protección de los derechos humanos.<sup>20</sup>

Respecto al tema que nos ocupa, en el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH), el tema de las candidaturas independientes, como tal, ha sido poco abordado; el mayor desarrollo legislativo y doctrinal se ha hecho en el ámbito interno de los Estados e incluso el desarrollo jurisprudencial en esta materia cuenta también con escasos precedentes tanto en instancias nacionales como internacionales.<sup>21</sup> Por ello, la

<sup>17</sup> Faúndez, Héctor. *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. Aspectos institucionales y procesales*, 2ª ed., Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 1999, p. 37.

<sup>18</sup> El efecto de las reservas sobre la entrada en vigor de la Convención (artículos 74 y 75), Opinión Consultiva OC-2/82 del 24 de septiembre de 1982. Serie A, N° 2, párrs. 27, 28 y 29.

<sup>19</sup> Faúndez, *op. cit.*, p. 37.

<sup>20</sup> Cfr. Cançado Trindade, Antonio, *El Derecho Internacional de los Derechos Humanos en el Siglo XXI*, Editorial Jurídica de Chile, 2001, p. 267 y ss.

<sup>21</sup> Aunque aventurado, podemos decir que existen al menos dos razones para explicar el hecho de que el tema de las candidaturas independientes haya sido poco abordado en el ámbito del DIDH, particularmente, por los diversos organismos creados para supervisar el

cumplimiento de las obligaciones derivadas de los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

La primera, referida al derecho genérico de participación política, tiene su origen en una posición ideológica frente al derecho internacional en el sentido de que éste no se aplica a ciertas materias que se consideran de dominio exclusivo del Estado en el que se ejerce plena soberanía entre ellos los aspectos políticos. Tal postura, en suma restrictiva de los derechos fundamentales, ha sido seguida por nuestro país en no pocos casos presentados ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en estos casos el gobierno mexicano consideró que la Comisión «carece de competencia para pronunciarse sobre procesos electorales por razones de soberanía nacional y en virtud de la aplicación del derecho a la autodeterminación de los pueblos» (Cfr. *Caso 9828. Resolución No. 01/90 de 17 de mayo de 1990, párr. 4*), en razón de que, a su decir, «todo lo relativo a las elecciones se refiere de manera directa al ejercicio del derecho a la libre determinación del pueblo mexicano y que tales asuntos no pueden ser de competencia de ninguna instancia internacional» (Cfr. *Caso 10.180, Informe No. 8/91 de 22 de febrero de 1991, párr. 3*), pues los procesos electorales internos de los Estados se llevan a cabo en ejercicio del «derecho soberano de los pueblos a darse el sistema político que más les convenga, y que su calificación compete única y exclusivamente a los órganos internos legítimamente establecidos conforme a su orden constitucional» (Cfr. *Caso 10.956, Informe No. 14/93 de 7 de octubre de 1993, párr. 2.2*). En casos posteriores se verifica un cambio sustancial en la posición de México frente a la competencia de la Comisión y ya no alude a los principios de soberanía o autodeterminación como causales de improcedencia de las peticiones individuales limitándose a argumentar respecto de cuestiones eminentemente procesales no ideológicas como son el no agotamiento de los recursos internos. (Cfr. *Caso 11.537, Informe No. 9/98, de 3 de marzo de 1998 y caso 10.545, Informe No. 33/98 de 5 de mayo de 1998*). Como afirma Héctor Gros Espiell «dos derechos políticos han dejado de ser materia reservada de manera exclusiva a la jurisdicción interna o doméstica, y si bien la determinación de quiénes son las personas legalmente capacitadas para ejercerlos o de quiénes son ciudadanos continúa siendo competencia de las constituciones o de las leyes internas, el derecho en sí mismo está garantizado y protegido en el terreno internacional, aunque, desde luego, de

sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral recaída al juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano identificado con la clave SUP-JDC-037/2001, al igual que los votos particulares formulados por algunos de los magistrados integrantes del tribunal, representan el desarrollo más significativo de los últimos años en la materia y permiten a los estudiantes y estudiosos del Derecho Electoral identificar los aspectos fundamentales a analizar al hablar de candidaturas independientes y las diferentes posturas que sobre el mismo tema existen, así como respecto de la cuestión del

manera subsidiaria a la protección interna» (Cit. en Daniel Zovatto, «Derechos políticos como derechos humanos», en Dieter Nohlen, Sonia Picado, Daniel Zovatto (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, Fondo de Cultura Económica-IIDH-TEPJF-IFE-Universidad de Heidelberg, México, 1998, p. 36).

La segunda razón por la cual no se ha tematizado la cuestión de las candidaturas independientes en el ámbito del Derecho internacional de los derechos humanos se explica a partir de sus propios postulados. Conforme al principio de complementariedad y subsidiariedad del sistema internacional y el nacional, expresado en diversos instrumentos internacionales y reafirmado por la jurisprudencia de los tribunales internacionales, a los Estados les corresponde respetar y garantizar los derechos humanos de los individuos y sólo a falta de una protección eficaz por las instancias nacionales actúan los organismos internacionales. Por tal motivo no ha sido frecuente que el tema de las candidaturas independientes sea analizado por instancias internacionales al no presentarse denuncias sobre el particular, lo que no implica que no haya sucedido. Recuérdese el caso 10109, resolución No. 26/88 de 13 de septiembre de 1988, tramitado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos contra Argentina.

monopolio de los partidos políticos en la postulación de candidatos a cargos de elección popular en el régimen mexicano. Bajo la óptica de complementariedad entre el sistema internacional y el nacional es que se realiza el estudio de los argumentos de los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral.

## El monopolio de los partidos políticos

En primer lugar, se expondrán las consideraciones expresadas por la magistrada Alfonsina Berta Navarro Hidalgo y el magistrado Eloy Fuentes Cerda en su voto aclaratorio conjunto a la sentencia dictada en el expediente SUP-JDC-037/2001.<sup>22</sup> Si bien los magistrados no hacen referencia a tratados u otros instrumentos internacionales, sus argumentos constituyen el punto de partida de la discusión sobre la existencia o no de un monopolio de los partidos políticos en la postulación de candidaturas a cargos de elección popular.

En su voto aclaratorio, formulado respecto de las consideraciones que sustentaron la

<sup>22</sup> Cfr. 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. (En adelante sólo se hará referencia al número de páginas que corresponde a la sentencia.)

sentencia, no así de los resolutive, los cuales, como ya se dijo, contaron con el voto unánime de los magistrados, concluyen que en el sistema constitucional mexicano se «estableció el monopolio de los partidos políticos para la postulación de candidatos a puestos de elección popular» y, por tanto, «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» (p. 212).

En contraposición a la mayoría, los magistrados Fuentes Cerda y Navarro Hidalgo, sostienen la convicción de 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». Por ello, en su concepto, las consideraciones de la sentencia «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» (p. 192).

De esta forma, los magistrados exponen sus argumentos haciendo una revisión histórica de la evolución de las normas aplicables a la postulación de candidatos a cargos de elección popular, a partir del análisis de los antecedentes constitucionales y legales respectivos, desde aquellos contenidos por la Constitución federal de 1857 y las Leyes Electorales de 1911, 1916, 1917, 1946, 1973 y 1977, pasando por la reforma, de 1977, al artículo 71 constitucional y las sucesivas reformas constitucionales de 1990, 1993 y 1994 del artículo 41 de la Constitución federal, hasta llegar a las profundas reformas del año 1996, tanto al texto constitucional como a las leyes reglamentarias.

En virtud de tal evolución normativa, que como lo señalan los magistrados, no es ajena a un proceso de evolución histórica y social de nuestro país, los partidos políticos han llegado a constituirse en la instancia mediadora más importante entre el pueblo y el Estado. En consecuencia, las reformas político-electorales han buscado fortalecer el régimen de sistema de partidos, lo que explica el hecho de que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su artículo 175, párrafo 1, señale:

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

De la misma forma, respecto del argumento del actor en el

sentido de que 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, los magistrados consideran que

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 concurren a la formación de la representación nacional. De ello, como consecuencia, el reconocimiento del constituyente, plasmado en el artículo 41 [constitucional] 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 (p. 200).

Posteriormente, siguiendo un modelo de argumentación a partir del «análisis literal, siste-

mático y funcional» del contenido del artículo 41 constitucional, los magistrados consideran que, si en dicho precepto se establece que la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizaría mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a tres bases: la existencia de un sistema de partidos políticos, un órgano administrativo electoral encargado de organizar las elecciones y un sistema de medios de impugnación, consecuentemente,

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, 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» (p. 203).

En opinión del magistrado Fuentes y de la magistrada Navarro, la adecuada lectura del artículo 41 constitucional, «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 legis-

lador usó, respecto de los mencionados tres principios que sustentan la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo, «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» (p. 203).

Por lo que, si bien el texto del artículo 41 de la Constitución federal, no consigna de manera textual el derecho exclusivo de los partidos políticos nacionales a postular candidatos a los puestos de elección popular, igualmente cierto es, a decir de los magistrados, «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» (pp. 204-205).

Lo anterior conduce a los magistrados 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»; incluso en las discusiones parlamentarias relativas a la reforma de 1996, «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» y de las cuales se infiere que el tema de las candidaturas independientes, no es nuevo en el debate parlamentario, sino que «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» (pp. 205 y 207).

Por ello, la expresión: «hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público», contenida en el texto del artículo 41 de la Constitución federal, «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» (p. 207).

Respecto a que 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 de elección popular, en opinión de los magistrados, ello no implica que no existan otras limitaciones para el ejercicio de

esta prerrogativa ciudadana. Para ello, consideran, debe observarse el principio de que la Constitución es un todo y así debe ser interpretada, no admitiéndose interpretaciones aisladas de sus preceptos, debiéndose considerar que los mismos tienen igual jerarquía; por tanto, no pueda establecerse la preeminencia de uno sobre otro, 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 [opinión de los magistrados] 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 (p. 208).

En opinión de los magistrados, en el proceso de reforma se pensaba en un régimen electoral único y no en dos como lo argumentó la mayoría.

[N]o 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 (p. 210).

Además, respecto del principio de equidad fundamental en las elecciones populares, a que se refiere el artículo 41 constitucional, en el sentido de que en los procesos Electorales federales «los partidos políticos nacionales deberán contar,

en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendentes a la obtención del sufragio popular», los magistrados consideran que de tal principio se debe derivar el hecho de que «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» (p. 211).

Con base en esta precisión, los magistrados concluyen que «si el Constituyente Permanente hubiese deseado que otras organizaciones o personas en lo individual pudieran presentar candidaturas a cargos de elección popular, necesariamente, hubiera establecido que no sólo a los partidos políticos se les aseguraría que contarán con elementos para sus actividades tendentes 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» (p. 211).

Hasta aquí el voto aclaratorio conjunto del magistrado Fuentes y la magistrada Navarro. Ahora bien, dado que el presente estudio pretende resaltar los aspectos internacionales de la sentencia y en virtud de que en el voto aclaratorio conjunto de la Magistrada Navarro y del Magistrado Fuentes no se hace mención a ningún instrumento internacional, cabe hacer la siguiente consi-

deración. En opinión del autor, siguiendo los argumentos expuestos por los Magistrados en su voto, es congruente inferir que, si del texto constitucional se deriva el monopolio de los partidos políticos y, por ende, la exclusión de las candidaturas independientes, y si tal conclusión es acorde con los derechos establecidos en el artículo 35 de la Constitución Federal respecto de la participación política, toda interpretación de los tratados internacionales que resultara contraria sería incompatible con el texto constitucional, en virtud del artículo 133 de la Constitución que dispone que los tratados deben "estar de acuerdo con la misma". Por ello, puede inferirse razonablemente, con base en estos postulados, que no era necesario el estudio de los tratados Internacionales ratificados por nuestro país en virtud de que la propia Constitución no aceptaría Interpretación diversa a la que postula la existencia del monopolio de los partidos políticos en la postulación de candidatos a cargos de elección popular.

### Monopolio de los partidos políticos *v.s.* candidaturas independientes: los límites nacionales e internacionales al derecho de participación política

En este apartado se presentan conjuntamente los dife-

rentes argumentos y puntos de vista expuestos por los magistrados Leonel Castillo González y Mauro Miguel Reyes Zapata, en su voto concurrente,<sup>23</sup> así como aquellos expresados por los magistrados José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, José Luis de la Peza y José de Jesús Orozco Henríquez, quienes integraron la posición mayoritaria y, en consecuencia, determinaron el sentido final de la resolución.

En sus argumentos, los cinco magistrados coinciden en muchos de los razonamientos pero difieren en sus conclusiones. Como veremos, ambos grupos consideran tanto las disposiciones constitucionales y legales aplicables como los instrumentos internacionales suscritos por nuestro país, destacándose las referencias a diferentes operadores internacionales, lo que hace de sus planteamientos verdaderas luchas argumentativas. Lo más atractivo es constatar cómo, a partir de los mismos supuestos de derecho, llegan a conclusiones diversas. Destaca también el peso argumentativo que los magistrados le otorgan a las opiniones y resoluciones de los operadores internacionales especializados en materia de derechos humanos; de

---

<sup>23</sup> Voto concurrente que formulan los magistrados Leonel Castillo González y Mauro Miguel Reyes Zapata, para que se confirme la resolución impugnada, ante las diferencias suscitadas en la sesión pública correspondiente, respecto a la fundamentación y motivación en que se debe sustentar la decisión, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 187, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, p. 120 y ss.

tal concepción depende, en gran medida, el resultado final de ambos razonamientos, así como del planteamiento general del que parte cada una de las dos posturas.

Para mayor comprensión de la problemática planteada, basta recordar que la autoridad responsable negó el registro al actor por considerar que no estaba facultado para ejercer plenamente su derecho político-electoral de ser votado para el cargo de gobernador, porque no lo postuló un partido político, en términos de la Constitución y el Código Electoral del Estado de Michoacán; en virtud de que dicha normativa no prevé la posibilidad de que entes distintos puedan solicitar su registro para participar en las elecciones. De ahí, «se infiere razonablemente que el legislador michoacano estableció el monopolio de los partidos políticos respecto al derecho de postulación de candidatos a los puestos de elección popular» (p. 123).

La primera cuestión importante que se planteó, fue determinar la compatibilidad o no de la legislación local con la Constitución federal, toda vez que, al no prever aquella que entes distintos a los partidos postulen candidatos es posible inferir que el propio legislador michoacano «estableció el derecho exclusivo de los partidos políticos para la postulación de candidatos», como lo expresa la mayoría (p. 18) o «adoptó un régimen de monopolio de los partidos políticos» para tal



postulación, como se considera en el voto concurrente (p. 123). En este punto, los planteamientos, aunque no del todo diversos, difieren en su apreciación.

Para la mayoría, la cuestión era determinar si en la Constitución federal y en los instrumentos internacionales correspondientes «se encuentra previsto un derecho fundamental de todo ciudadano para ser postulado como candidato independiente, de tal manera que el legislador ordinario no pueda limitarlo a través del establecimiento del derecho exclusivo de los partidos políticos para la postulación de candidatos» (p. 19).

Para los magistrados Castillo y Reyes, la problemática se plantea de modo diferente, en el sentido de que el problema a resolver consistía en determinar si en la Constitución federal como en la normativa local «se encuentra previsto, también, el monopolio de los partidos políticos para la postulación de candidatos» con el objeto de determinar la compatibilidad o no de esta última con la Norma fundamental.

Como podrá apreciarse, aunque el planteamiento es muy similar, la cuestión a analizar se orienta de diferente manera. La mayoría inclina su análisis a determinar si existe o no un derecho fundamental absoluto a ser postulado independientemente como candidato sin restricción alguna, mientras que los magistrados Castillo y Reyes se orientan a determinar la existencia o no del monopolio partidista

en tal postulación. De resultar demostrado el primer supuesto, el mayoritario, el derecho pasivo de participación política, de no ser absoluto, aceptaría dentro de sus limitaciones la que conlleva a la exclusividad de los partidos políticos en la postulación de candidatos. De demostrarse la segunda, la minoritaria, basta con que no se acredite tal monopolio para que exista el derecho ciudadano de participación política independiente. La cuestión, aunque similar, lleva, como veremos, a conclusiones diversas.

Planteada así la cuestión, es significativo observar cómo a partir de los mismos fundamentos, o casi los mismos, se llega a conclusiones diversas. Desde el punto de vista del Derecho Internacional, la sentencia es muy ilustrativa en virtud de que, en su argumentación, tanto la mayoría como la minoría concurrente, analizan las diversas disposiciones contenidas en diversos instrumentos internacionales firmados y ratificados por México, particularmente aquellas contenidas en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 25, incisos *b* y *c*) y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 23, incisos *b* y *c*). Además, ambas posturas consideran las observaciones expuestas por el Comité de Derechos Humanos, órgano encargado de supervisar la debida aplicación del Pacto Internacional, en su *Observación General 25*, relativa al derecho de participar en los asuntos pú-

blicos, así como el informe y las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, uno de los órganos encargados de supervisar el cumplimiento de la Convención, en su *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en México 1998*. adicionalmente la mayoría cita, en apoyo a sus argumentos, criterios sostenidos por la Corte Europea de Derechos Humanos, instancia jurisdiccional encargada de resolver las controversias derivadas de la aplicación del Convenio Europeo de Derechos y Libertades Fundamentales de 1960.

Tal referencia a disposiciones y operadores internacionales demuestra, por sí misma, un conocimiento amplio de tal normativa por parte de los magistrados, y, además, la necesaria complementariedad entre el ordenamiento internacional y el interno, pues como veremos, cada posición emplea dichos documentos dándoles diferente peso argumentativo, con el ánimo de «fortalecer» el argumento propio o «debilitar» el ajeno.

Como se mencionó desde el inicio del presente trabajo, tanto la posición mayoritaria, resultado del engrose, como la que representaba el proyecto original, coinciden respecto del contenido literal del texto del artículo 41, párrafo segundo, fracciones I y II, constitucional,<sup>24</sup> como se puede observar en el siguiente párrafo:

<sup>24</sup> Particularmente, el artículo 41 constitucional señala: «La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante

El contenido literal del texto transcrito, no es apto para considerar que incluye la exclusividad del derecho para postular candidatos en las elecciones populares, a favor de los partidos políticos, porque en dicho texto no está empleado algún enunciado, expresión o vocablo, mediante el cual se exprese tal exclusividad, o a través del que se advierta, claramente, la exclusión de las personas jurídicas o físicas, que no tengan la calidad de partido político, respecto al derecho de postulación, ni tal exclusión constituye una consecuencia necesaria del hecho de encontrarse reconocido, como uno de los fines de las organizaciones partidistas, el hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulen, y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, porque de estas expresiones no se puede deducir o inferir que sólo estos institutos políticos puedan desempeñar las actividades que sean necesarias para la consecución del propósito citado, de hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, sobre todo, porque no se trata de labores que sólo puedan

atribuirse a un tipo específico de personas, por su naturaleza, de modo tal que, cuando se confiriera a alguna clase de éstas, ya resultara material y jurídicamente imposible otorgárselas a otras clases diferentes de personas; sino que, por el contrario, se trata de acciones que admiten la posibilidad de desempeño, a través de una adecuada regulación que las armonice evitando puntos de confrontación, tanto por los partidos políticos, por estar inmersas dentro de sus finalidades, como por otras personas jurídicas con fines políticos, e inclusive por las personas físicas, no organizadas o afiliadas necesariamente en una persona moral. Esto es, el hecho de que la postulación de candidatos se encuentre dentro de los fines de los partidos políticos, sólo constituye la expresión de ese hecho, pero en modo alguno conlleva la exclusión de otras entidades del ejercicio de tal derecho» (pp. 48 y 125).

De la misma forma, ambas posturas coinciden al señalar que «el análisis de la construcción gramatical de las normas constitucionales indicadas, tampoco aporta elementos para sostener la consagración del monopolio de los partidos políticos, en la postulación de candidatos, porque al examinar la función gramatical que desempeña cada uno de los términos y vocablos utilizados, individualmente y en su conjunto, y atendiendo al orden en que se encuentran expresados, no se descubre algo que pudiera servir de apoyo para construir algún argumento en el sentido señalado» (pp. 49 y 126).

Por tales motivos, se considera que no existen elementos para considerar que, en la voluntad plasmada en la reforma

constitucional de 1996, se encuentre la decisión de conferir a los partidos políticos el derecho de postulación de candidatos, como una prerrogativa propia y excluyente de otras organizaciones sociales o de los ciudadanos en lo individual (pp. 49 y 126).

El objeto de dicha reforma, por lo que atañe a los partidos políticos,

consistió en regular su existencia y funciones en la ley fundamental, para poder configurar cabalmente su realidad jurídica, social y política, y asegurar su presencia como factores determinantes en el ejercicio de la soberanía popular y en la existencia del gobierno representativo, contribuyendo a garantizar su pleno y libre desarrollo, con lo cual se resalta el carácter de protagonistas fundamentales en los procesos democráticos, de los partidos políticos, los que no deben faltar de ninguna manera en ellos, pero no se dice que tales procesos comiciales constituyan un ámbito reservado nada más para ellos, en cuanto a la presentación de propuestas y candidatos» (pp. 51 y 128).

Se trató también de reconocerles o conferirles «la calidad de cuerpos intermedios de la sociedad, que coadyuven a integrar la representación nacional y la formación del poder público», sin que en tal expresión se considere el monopolio partidista en la integración de los órganos de representación popular. Por el contrario, al reconocerles la calidad de coadyuvantes, se reconoce que «no son los únicos que realizan las acciones necesarias para conseguir el objetivo propuesto».

En este punto, sin embargo, la mayoría acota y considera que

---

elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a 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...»

lo anterior no implica que «necesariamente el legislador ordinario deba contemplar y regular las candidaturas independientes o no partidistas, en tanto que podría interpretarse que, aun en el supuesto de que en la ley se estableciera el derecho exclusivo de los partidos políticos a postular candidatos, aquéllos seguirían siendo sólo coadyuvantes para integrar la representación nacional y la formación del poder público, pues serían los ciudadanos eventualmente electos los representantes y miembros del poder público y los partidos políticos sólo los vehículos para el efecto, sin con ello contrariar la Constitución federal» (p. 52).

En lo restante, se coincide en que la reforma reconoció un papel decisivo a los partidos políticos en el presente y el futuro del desarrollo institucional, cuyo fin consiste en promover la participación del pueblo y en hacer posible el acceso de los ciudadanos a la representación popular, pero no que únicamente los entes partidistas puedan actuar para el logro de ese objetivo. En conclusión, los partidos políticos nacionales son los mejores canales para la acción política del pueblo, por lo que las reformas tuvieron como propósito el establecimiento de un sistema de partidos más dinámicos, «pero no el de conducir las actividades electorales nada más a través de estos canales». Sin que en la iniciativa de reforma existan expresiones

«mediante las cuales se establezca, directa o indirectamente, el monopolio de los partidos políticos, en la postulación de los candidatos a elecciones populares» (pp. 53, 54, 129, 130).

El objeto de la reforma, en opinión de los magistrados,

fue regular la existencia y participación de los partidos políticos en la vida democrática de México, mediante normas que enriquecen su intervención, no sólo en los procesos electorales, sino en la vida diaria del país; se trató de elevarlos a rango constitucional; se les confirió la calidad de órganos, además de elección, como fundamentalmente de orientación política; se establece que la reforma política comprende los procesos electorales a fin de que, dentro del pluripartidismo, todos los ciudadanos, con derecho constitucional, puedan votar y ser votados para acceder a los cargos de elección popular; se facilita a los institutos políticos el acceso a los medios de comunicación, para la difusión de sus ideas; se destaca que son organismos intermediarios entre los ciudadanos y el Estado. Luego se precisa que la democracia requiere de su existencia para que los individuos se agrupen conforme a la ideología que sustenten, para que, garantizada la acción, puedan influir en los destinos del país; la exigencia de que los partidos políticos tengan un mínimo de membresía, tiene por objeto eliminar aquellos sin carácter representativo, alentando por el contrario las organizaciones de ciudadanos que presenten sus puntos de vista a la consideración nacional; finalmente, se les exenta de satisfacer requisitos, distintos a los previstos por la Carta Magna, para participar en los procesos electorales estatales y municipales (pp. 56 y 133).

En este sentido, se concluye, tanto por la mayoría como por la minoría concurrente, que no

puede inferirse del texto constitucional ni de su proceso de reforma, el derecho exclusivo de los partidos políticos de postular candidatos a cargos de elección popular, en virtud de que «la propuesta del monopolio tendría que haber sido clara, expresa e indudable, ante la importancia que implicaría su acogimiento, puesto que llevaría a subordinar el ejercicio de otros derechos fundamentales al de ser votado, tales como el de asociación, el de libertad de pensamiento y expresión, al establecer como condición para ejercer el derecho político a ser votado, que los ciudadanos se asocien de algún modo con un partido político, y adquieran el compromiso de defender los principios y programas de dicho partido». En consecuencia, el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, «no es apto para sostener que la ley fundamental prevé el monopolio de los partidos políticos, respecto a la postulación de candidatos en los procesos electorales» (pp. 58 y 134). En consecuencia, es posible que el legislador reglamente la participación de candidaturas independientes en los procesos comiciales.

Sin embargo, en este punto, la mayoría consideró que

No es óbice para lo anterior el hecho de que el segundo párrafo del artículo 41 constitucional establezca que «La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas,

conforme a las siguientes bases...» y, entre las mismas, en la fracción I se prevea la necesaria intervención de los partidos políticos en los procesos electorales, pero no se contemple base alguna relativa a la participación necesaria de candidatos independientes en tales procesos electorales, toda vez que el alcance de la locución «conforme a las siguientes bases» sólo significa que el legislador ordinario, en ejercicio de sus respectivas atribuciones, debe necesariamente ajustarse a las mismas y salvaguardar las competencias y los principios, fines y valores que en tales bases se contemplan (por ejemplo, el fortalecimiento y preservación de un sistema plural de partidos políticos; las formas específicas de intervención de los partidos políticos en los procesos Electorales; la necesaria participación de los partidos políticos nacionales en las elecciones estatales y municipales; las formas de financiamiento público a los partidos específicas de intervención de los partidos políticos en los procesos electorales; la necesaria participación de los partidos políticos nacionales en las elecciones estatales y municipales; las formas de financiamientos políticos nacionales en las elecciones federales; los principios rectores de la función estatal de organizar las elecciones federales, y el establecimiento de un sistema de medios de impugnación para garantizar que todos los actos y resoluciones electorales se ajusten a los principios de constitucionalidad y legalidad), mas ello no impide que, sin contravenir tales bases, el legislador ordinario esté facultado para establecer lineamientos adicionales (como pudiera ser, por ejemplo, el derecho de los ciudadanos mexicanos a participar como observadores electorales; la posibilidad de que los partidos políticos establezcan frentes y coaliciones o, incluso, el derecho de los ciudadanos a participar como candidatos

independientes), siempre y cuando, se insiste, lo anterior se armonice (esto es, sea conforme, acorde, proporcionado y con arreglo) con los derechos, atribuciones, instituciones, principios, fines y valores previstos en las bases constitucionales referidas (p. 59).

De esta forma, la mayoría acota y aclara: es posible que el legislador establezca otras bases no contempladas en el artículo 41, *incluso, el derecho de los ciudadanos a participar como candidatos independientes* (pp. 59-60), siempre que esta inclusión armonice con las bases restantes, lo que implica, desde esta posición, que, en la actualidad no se contemple el derecho de participación independiente, aunque pudiera contemplarse en un futuro si el legislador así lo considera.

Finalmente, ambas posturas coinciden en que las elecciones que se llevan a cabo bajo los lineamientos relativos a la representación proporcional se rigen por el principio de la exclusividad de los partidos políticos en la postulación de candidatos, en virtud de la propia naturaleza de dicho sistema electoral (pp. 60 y 138).

Del análisis del texto constitucional se llega a dos conclusiones comunes, aceptadas tanto por la mayoría como por la minoría concurrente. La primera: «la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no contiene ni admite, como regla absoluta, el monopolio de los partidos políticos, en el ejercicio del derecho para postular

candidatos en elecciones populares» y, la segunda, dicha Norma fundamental sí contiene y admite dicha exclusividad, respecto a las elecciones que se lleven a cabo bajo el principio de representación proporcional y primera minoría (pp. 61 y 142).

En los siguientes aspectos, sin embargo, las conclusiones varían. Para los magistrados Castillo y Reyes la consecuencia de tales conclusiones es clara: «el monopolio partidista, para la postulación de candidatos en elecciones regidas por el principio de mayoría relativa, debe considerarse contrario al Ordenamiento Supremo de la Nación, con excepción de la elección de Senadores de primera minoría» y, por tanto, resultan «inconstitucionales las normas de la legislación electoral del Estado de Michoacán, que ubican dentro del citado monopolio de los partidos políticos para postular candidatos, la elección de gobernador, al no hacer ningún distingo».<sup>25</sup>

Para la mayoría, como veremos a continuación, la cuestión estriba en determinar si el de

<sup>25</sup> Es preciso aclarar que la sentencia que ahora se analiza es anterior al fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dictado el pasado veintitrés de mayo al resolver la contradicción de tesis 2/2000-PL, en la cual consideró que el Tribunal Electoral carece de competencia para hacer consideraciones y pronunciarse sobre la constitucionalidad de una norma general, aun a pretexto de determinar la inaplicación de ésta. La Sala Superior ya se ha pronunciado al respecto en las sentencias recaídas a los juicios de revisión constitucional electoral SUP-JRC-095/2002, SUP-JRC-108/2002, SUP-JRC-111/2002 y en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-773/2002.

participación política es un derecho absoluto o permite ciertas limitaciones, entre ellas la que otorga la exclusividad de postulación de los candidatos a cargos de elección popular a los partidos políticos.

### Las limitaciones permitidas a los derechos de participación política: la necesaria referencia al derecho internacional

Para los magistrados De la Peza, Ojesto y Orozco, que conformaron la mayoría, una de las cuestiones fundamentales a determinar era si de la interpretación de las disposiciones aplicables de la Constitución federal, particularmente del artículo 35, fracción II, así como de los instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos y ratificados por México, invocados por el propio enjuiciante en su demanda, podía desprenderse que el derecho de los ciudadanos a ser votados fuera absoluto y no admitiera limitación legal alguna, resultando inconstitucional la negativa de registro impugnada. O si, por el contrario, el derecho de participación política, no siendo absoluto, admite ciertas limitaciones. De resultar correcta esta última apreciación, como en efecto consideró la mayoría, se tendría que determinar si la disposición legal que establece la exclusividad de los partidos políticos en la solicitud de registro de candidaturas era una limitación compatible con las normas cons-

titucionales e internacionales correspondientes.

En consecuencia, la mayoría consideró que dentro del requisito constitucional establecido en el artículo 35, fracción II, relativo a las calidades que los ciudadanos deben satisfacer para ejercer su derecho a ser votados, podría considerarse aquella que dispone el requisito de ser postulado por un partido político, si así lo estableció el legislador ordinario. Sin que tal restricción represente, *per se*, una vulneración de las normas y principios constitucionales o de los tratados internacionales, «ya que estos ordenamientos no prohíben las limitaciones o restricciones legales a los derechos político-electorales ni a los derechos fundamentales o humanos en general, sino que lo que prohíben es que tales limitaciones o restricciones sean irracionales, injustificadas, desproporcionadas o que se traduzcan en privar de su esencia a cualquier derecho, fin, principio o valor constitucional o electoral fundamental» (pp. 20-21).

Ahora bien, siendo el derecho de participación política uno de los derechos humanos fundamentales, reconocido en diversos instrumentos internacionales, tanto universales como regionales, en particular, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos y habiendo ratificado nuestro país dichos instrumentos, resultaba necesario referirse a ellos para resolver el fondo de la controversia, si se considera que, conforme al artículo 133 consti-

tucional, los tratados internacionales debidamente ratificados forman parte de la Ley Suprema de la Unión. Además, con base al principio de exhaustividad,<sup>26</sup> la Sala Superior estaba constreñida a referirse a tales documentos invocados por el actor en sus agravios.

De cualquier forma, la importancia de los instrumentos internacionales, así como de las decisiones emitidas por los órganos facultados para la supervisión de los compromisos Internacionales adquiridos por los Estados al ratificarlos, es evidente si se considera el proceso de evolución del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el papel central que han desempeñado los órganos especializados sean o no de naturaleza jurisdiccional.<sup>27</sup>

Por tales motivos, los magistrados entran al análisis de diferentes instrumentos internacionales, particularmente, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, con el objeto de de-

<sup>26</sup> Véase la jurisprudencia obligatoria emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación bajo el rubro: EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES. CÓMO SE CUMPLE. /SUP012.3 EL3) J. 12/2001, aprobada el 16 de noviembre de 2001.

<sup>27</sup> Cfr. Cançado Trindade, Antônio Augusto, *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*, vols. I y II, Sergio Antonio Fabris Editor, Porto Alegre, Brasil, 1997 y 1999; Fix-Zamudio, Héctor, *Protección Jurídica de los Derechos Humanos. Estudios comparativos*, 2ª ed., CNDH, México, 1999; Nikken, Pedro, *La Protección Internacional de los Derechos Humanos: su Desarrollo Progresivo*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Civitas, Madrid, 1987.

terminar si «establecen o no un derecho fundamental absoluto de todo ciudadano a figurar como candidato independiente sin necesidad de ser postulado por partido político alguno, o bien, si el alcance y contenido del derecho político-electoral del ciudadano a ser votado y a acceder, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas son susceptibles de ser delimitados legalmente» (p. 80).

En este punto, es significativo destacar la concepción de los magistrados respecto a los organismos internacionales encargados de la supervisión de los tratados, ya que de dicha apreciación depende la ponderación de las resoluciones de dichos organismos y la importancia de éstas en la construcción de los argumentos judiciales. A manera de ejemplo, los magistrados Castillo y Reyes, en su voto concurrente, destacan «la importancia actual que se reconoce a la contraloría política y jurídica que llevan a cabo los organismos internacionales, para evaluar la legitimidad de los sistemas jurídicos nacionales, no obstante su falta de fuerza jurídica vinculatoria» (p. 143). Desde esta perspectiva, y aunque solamente a mayor abundamiento, se refieren a las consideraciones expuestas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el documento denominado «Informe sobre la situación de los

derechos humanos en México 1998»,<sup>28</sup> en que se señala:

El derecho de acceso a la contienda electoral.

445. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como una obligación y un derecho de los ciudadanos mexicanos, el votar y ser votado. También señala cuáles son los requisitos que los ciudadanos deben cubrir para aspirar a algún puesto de representación popular. Entre éstos, no figura el de ser postulado por algún partido político. Sin embargo, la ley reglamentaria, es decir el Cofipe, señala en su artículo 175, inciso 1, que «...corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular».

446. En estos términos, toda candidatura independiente es invalidada desde un principio. Hasta ahora no ha sido posible encontrar en México una fórmula que garantice la estabilidad y consolidación del sistema de partidos, que resulte compatible con la garantía

constitucional que tienen los ciudadanos para ser votados para cargos de elección popular, sin tener que hacerlo obligadamente bajo las siglas de algún partido político.

...

#### VI. RECOMENDACIONES

501. En virtud del análisis precedente, la CIDH formula al Estado mexicano las siguientes recomendaciones:

502. Que adopte las medidas necesarias para que la reglamentación del derecho de votar y ser votado, contemple el acceso más amplio y participativo posible de los candidatos al proceso electoral, como elemento para la consolidación de la democracia.

Como se advierte del texto transcrito, «la importante opinión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos —señalan los magistrados Castillo y Reyes—, se orienta en el sentido de que, entre los requisitos constitucionales que los ciudadanos deben reunir para aspirar a algún puesto de representación popular, no figura el de ser postulado por algún partido político, pero que, sin embargo, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales sí impone ese requisito, en el artículo 175, apartado 1». Con ello, la Comisión está poniendo de manifiesto, a juicio de los magistrados, «que la ley secundaria se opone a la Constitución, pues no se puede entender de otra manera la clara manifestación de que, en la Ley Fundamental del país no figura la postulación de los candidatos por los partidos políticos, y que no obstante la ley ordinaria sí lo exige; y esto se corrobora con la recomendación mencionada, en el

<sup>28</sup> Durante su 100º período de sesiones, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos aprobó el Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en México con fundamento en la competencia atribuida por la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 41), el Estatuto (artículo 8) y el Reglamento de la Comisión (artículo 62). El informe fue elaborado con base en la información y documentación recibida antes, durante y después de la visita *in loco* que realizó la Comisión a México del 15 al 24 de julio de 1996, a invitación del gobierno mexicano; siendo ésta la primera visita *in loco* a nuestro país, lo mismo que el primer informe de la Comisión sobre la situación de los derechos humanos en México. El texto completo del Informe está disponible en la página electrónica de la Comisión Interamericana en internet: <http://www.cidh.org/Countryrep/Mexicio98sp/indice.htm>

sentido de que se adopten las medidas necesarias para que la reglamentación al derecho de votar y ser votado contemple el acceso más amplio y participativo posible de los candidatos al proceso electoral, considerando que esto es un elemento necesario para la consolidación de la democracia.» (p. 144). En la opinión de los magistrados es claro el papel fundamental que se atribuye al informe de la Comisión.<sup>29</sup>

<sup>29</sup> Sobre el valor jurídico de los informes de la Comisión, particularmente aquellos derivados de los procedimientos de denuncias individuales contemplados en el artículo 44 de la Convención Americana, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, órgano último del sistema interamericano de protección de los derechos humanos, ha reiterado que, de conformidad con la regla de interpretación contenida en el artículo 31.1 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, «el término 'recomendaciones' usado por la Convención Americana, debe ser interpretado conforme a su sentido corriente y, por ello, no tienen el carácter de una decisión jurisdiccional obligatoria cuyo incumplimiento generaría la responsabilidad del Estado». *Cfr. Caso Loayza Tamayo*. Sentencia de 17 de septiembre de 1997, Serie C, No. 33 párr. 79; *Caso Genie Lacayo*, Sentencia del 29 de enero de 1997, Serie C, No. 30, párr. 93; *Caso Caballero Delgado y Santana*, Sentencia del 8 de diciembre de 1995, Serie C, No. 22, párr. 67). Sin embargo, como lo ha reiterado también la propia Corte, «en virtud del principio de buena fe, consagrado en el artículo 31.1 de la Convención de Viena sobre el Derecho a los Tratados, si un Estado suscribe y ratifica un tratado internacional, especialmente si trata de derechos humanos, como es el caso de la Convención Americana, tiene la obligación de realizar sus mejores esfuerzos para aplicar las recomendaciones de un órgano de protección como la Comisión Interamericana que es, además, uno de los órganos principales de la Organización de los Estados Americanos, que tiene como función 'promover la observancia y la defensa de los derechos humanos' en el hemisferio (Carta de la OEA, artículos 52 y 111)». *Cfr. Caso Cesti Hurtado*. Sentencia de 29 de septiembre de 1999. Serie C No. 56, párr. 186 y *Caso Loayza*

Otro documento que cobra singular importancia, en opinión de los magistrados Castillo y Reyes, es la Observación General o Comentario General 25, del Comité de Derechos Humanos, aprobado por el Comité en su 1510ª sesión, correspondiente al 57º período de sesiones, el 12 de julio de 1996, relativo al *Derecho a participar en los asuntos públicos, derecho a votar y derecho al acceso, en condiciones de igualdad a las funciones públicas (artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos)*. El comentario señala, entre otras cosas que:

15. La realización efectiva del derecho y la posibilidad de presentarse a cargos electivos garantiza que todas las personas con derecho de voto puedan elegir entre distintos candidatos. Toda restricción del derecho a presentarse a elecciones, como la fijación de una edad mínima, deberá basarse en criterios objetivos y razonables. Las personas que de otro modo reúnan las condiciones exigidas para presentarse a elecciones no deberán ser excluidas mediante la imposición de requisitos irrazonables o de carácter discriminatorio, como el nivel de instrucción, el lugar de residencia o la descendencia, o a causa de su afiliación política. Nadie debe ser objeto de discriminación ni sufrir desventajas de ningún tipo a causa de su candidatura. Los Estados Partes deben

*Tamayo*. Sentencia de 17 de septiembre de 1997, Serie C, No. 33 párr. 80. Es importante reiterar que tales comentarios los ha expresado la Corte respecto de los informes emitidos por la Comisión conforme al artículo 51 de la Convención relativo a los casos de denuncias individuales y no respecto de sus informes generales, tales como el dedicado a México en 1998.

indicar y explicar las disposiciones legislativas en virtud de las cuales se puede privar a un grupo o categoría de personas de la posibilidad de desempeñar cargos electivos.

[...]

17. El derecho de las personas a presentarse a elecciones no deberá limitarse de forma excesiva mediante el requisito de que los candidatos sean miembros de partidos o pertenezcan a determinados partidos. Toda exigencia de que los candidatos cuenten con un mínimo de partidarios [para presentar su candidatura] deberá ser razonable y no constituir un obstáculo a esa candidatura. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5 del Pacto, las opiniones políticas no deberán usarse como motivo para privar a una persona del derecho a presentarse a elecciones.

[...]

27. Teniendo presentes las disposiciones del párrafo 1 del artículo 5 del Pacto, los derechos reconocidos y amparados por el artículo 25 no podrán interpretarse en el sentido de que autorizan o refrendan acto alguno que tenga por objeto la supresión o limitación de los derechos y libertades amparados por el Pacto, en mayor medida de lo previsto en el presente Pacto.

El artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que todos los ciudadanos gozarán, sin discriminación alguna y sin restricciones indebidas de los derechos y oportunidades a: *a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas,*

auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y *c*) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Tales derechos, como lo expresa el artículo 5 del Pacto, no podrán interpretarse en el sentido de «conceder derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos y libertades reconocidos en el Pacto o a su limitación en mayor medida que la prevista en él».

Para los magistrados Castillo y Reyes, el Comentario General, que si bien no tiene un efecto vinculante, es un parámetro significativo y orientados en la interpretación del Pacto Internacional, no deja lugar a dudas respecto de que, en opinión del Comité, sólo se admiten restricciones al derecho a presentarse a las elecciones, «cuando tales restricciones estén basadas en criterios objetivos y razonables, y que rechazan la imposición de requisitos irrazonables o de carácter discriminatorio, como la filiación política, incluyendo dentro de estos últimos el consistente en que los candidatos sean miembros de partidos o pertenezcan a determinados partidos» (pp. 146-147).

No pasa por alto, señalan los magistrados en su voto concurrente, que en la legislación or-

dinaria mexicana no se exige como requisito indispensable la membresía o pertenencia de los candidatos al partido político que los postule, pero no obstante, «se considera que el efecto que se produce es el mismo, porque conforme a la legislación electoral, los candidatos están obligados a desarrollar sus campañas electorales sobre la base de los principios, programas y plataformas del partido político que los postule, con lo cual se les exige su conversión, por lo menos durante el proceso electoral, en miembros o militantes de hecho de la organización (artículos 176 y 182, apartado 4 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como 35, fracción X, del Código Electoral del Estado de Michoacán), con lo que, además de exigírseles que se asocien de ese modo singular, se les restringen o condicionan otros derechos fundamentales, tales como el de asociación, de libertad de pensamiento y de expresión».<sup>30</sup> El mismo argumento es

<sup>30</sup> Tal opinión de los magistrados coincide con otros criterios adoptados por el propio Comité de Derechos Humanos, respecto de la discriminación, término que debe entenderse, a decir del Comité, como: «toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que se basen en determinados motivos, como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento o cualquier otra condición social, y que tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas.» *Cfr. Observación General 18*, Aprobada en el 37º período de sesiones en 1989, sobre la No discriminación, párr. 7.

aplicable respecto del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,<sup>31</sup> cuyo texto es muy similar al del Pacto con la particularidad de que expresamente señala que «la ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal», sin incluir en estas categorías el requisito de necesaria postulación por un partido político.

Otra consideración expresada en el voto concurrente de los magistrados Castillo y Reyes, relativa a la relación entre la Constitución federal y los tratados internacionales, que es importante destacar es la siguiente:

Al efecto, no pasa por alto la jerarquía que existe entre la Constitución mexicana y los Tratados Internacionales, en cuanto a que

<sup>31</sup> «Artículo 23. Derechos Políticos.

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

*a*) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

*b*) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de voluntad de los electores, y

*c*) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La Ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.»



éstos deben estar conformes con aquélla, según lo ordena el artículo 133 de la Carta Magna; pero es indudable que cuando una norma constitucional admite, por una parte, una interpretación que entra en plena conformidad y armonía con un tratado internacional, aprobado por las autoridades nacionales competentes, de acuerdo con lo establecido en los artículos 76, fracción I, y 89, fracción X, de la propia Constitución, y, por otra, una interpretación que los ponga en oposición, lógicamente resulta de mayor admisibilidad la primera. Esto, especialmente, porque las autoridades encargadas de suscribir y aprobar los tratados, es decir, el Presidente de la República y el Senado, respectivamente, tienen la obligación de verificar previamente, si el tratado que se suscribe y aprueba está conforme con la Ley Fundamental del país, para que de esa manera, prevalezca el principio de supremacía constitucional, previsto en el artículo 133 de la Constitución, donde se afirma la subordinación de los tratados internacionales a la misma Carta Magna, al exigirles, para ser ley suprema en toda la unión, estar conformes con aquella, pues tales funcionarios protestaron, al asumir su cargo, cumplir y hacer cumplir la Constitución, de acuerdo con el artículo 128 de ese ordenamiento (pp. 155-156).

La posición de la mayoría respecto de las resoluciones de los organismos internacionales se desarrolla en otra dirección. En la sentencia se pretenden justificar ciertas limitaciones al ejercicio del derecho de participación política, en particular, aquella consistente en la necesaria postulación de candidatos por los partidos políticos.

Así, los magistrados De la Peza, Ojesto y Orozco Henrí-

quez consideraron que, «con independencia de que las referidas recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos carecen de fuerza jurídica vinculatoria» y que la naturaleza jurídica de la citada Comisión es la de ser un órgano autónomo y consultivo de la Organización de los Estados Americanos, «razón por la cual aquéllas no tienen carácter obligatorio», es importante puntualizar lo siguiente:

a) La Comisión Interamericana de Derechos Humanos en ningún momento sostiene u opina que el Estado mexicano, al no prever legalmente la posibilidad de candidaturas independientes, haya violado el artículo 23 u otro precepto de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ni tampoco algún otro instrumento internacional de derechos humanos.

b) La Comisión Interamericana de Derechos Humanos estima que, como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece entre los requisitos que los ciudadanos deben cubrir para aspirar a algún puesto de representación popular el de ser postulado por algún partido político, al prever el artículo 175, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que «Corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular», según la Comisión, ello resulta incompatible con «la garantía constitucional que tienen los ciudadanos para ser votados para cargos de elección popular, sin tener que hacerlo obligadamente bajo las siglas de algún partido político».

Como puede observarse, la Comisión parte del supuesto de que la Constitución garantiza el

derecho de los ciudadanos a ser votados para cargos de elección popular sin tener que hacerlo obligadamente bajo las siglas de un partido político; sin embargo [...], teniendo en cuenta la interpretación gramatical del artículo 35, fracción II, constitucional y la interpretación sistemática y funcional de las disposiciones aplicables del propio ordenamiento, esta Sala Superior, con respeto absoluto a las atribuciones de la Comisión y en su carácter de máxima autoridad jurisdiccional en la materia, con la salvedad de las acciones de inconstitucionalidad que son competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha considerado que no cabe desprender de tales preceptos el referido derecho constitucional o fundamental de los ciudadanos a ser candidatos independientes, sino que el derecho político-electoral del ciudadano a ser votado tiene base constitucional y configuración legal, por lo que es competencia del legislador ordinario delimitar su alcance, máxime que expresamente el Poder Revisor de la Constitución rechazó incorporar a nivel constitucional el referido derecho.

c) Cabe insistir en que la recomendación contenida en el *Informe* va dirigida a la adopción de las medidas necesarias para que la reglamentación del derecho de ser votado, contemple el acceso más amplio y participativo posible de los candidatos al proceso electoral, como elemento para la consolidación de la democracia, lo cual requeriría hacerse a través de medidas legislativas (encontrando una fórmula que garantice la estabilidad y consolidación del sistema de partidos y sea compatible con la posibilidad de que haya candidaturas independientes) mas no jurisdiccionales, en el entendido de que, como se mencionó, dicha recomendación no deriva de una violación a la Convención Americana sobre Derechos Humanos ni

de instrumento internacional alguno, sino de la facultad de la Comisión para que se adopten medidas progresivas que, desde su perspectiva, resulten en favor de los derechos humanos [artículo 41, inciso b), de la Convención].

d) El *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México* es resultado de una visita *in loco* de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos del 15 al 24 de julio de 1996, por lo que no tiene en cuenta los efectos de la importante reforma constitucional en materia electoral actualmente en vigor, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis.

Al respecto, la referida Comisión emitió el comunicado de prensa 16/98, el 28 de septiembre de 1996, donde reconoce lo siguiente:

El contexto del informe está marcado por un proceso de cambio en México, dentro del cual se han verificado importantes avances hacia el fortalecimiento del sistema democrático y la vigencia del Estado de Derecho, especialmente en materia de elecciones libres y el fortalecimiento de una sociedad civil cada vez más participativa.<sup>32</sup>

<sup>32</sup> En este punto, resulta conveniente señalar que, si bien la visita realizada por la Comisión Interamericana a México, en efecto, se llevó a cabo del 15 al 24 de julio de 1996, parece que no se limitó en sus conclusiones y observaciones a dichas fechas; del propio informe es factible derivar que la Comisión contó, en la redacción de su informe final, con información posterior, tal como se desprende de su párrafo 423, en que señala que "todas las reformas [electorales] han permitido que las últimas elecciones generales, realizadas en julio de 1997, fueran consideradas por los observadores mexicanos y la comunidad internacional, como las más limpias y correctas en México". De igual forma, en su párrafo 500 reitera "su

e) En relación con lo señalado en el inciso que antecede, cabe citar el *Análisis del sistema electoral mexicano. Informe de un grupo de expertos*, que fue elaborado a invitación de la Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas (OSP) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) por los expertos electorales a nivel internacional Felipe González Roura, Dieter Nohlen y Daniel Zovatto, quienes tomaron en cuenta la reforma constitucional y legal en materia electoral de 1996, llegando a la conclusión identificada con el número 242 en el sentido de que 'En suma, consecuencia de la Reforma de 1996, el sistema electoral mexicano cuenta hoy con un marco normativo y un aparato institucional idóneos para garantizar la realización de procesos electorales libres, justos y equitativos' (México, OSP-PNUD, 1997, p. 61) (90-92).

---

complacencia por el éxito del proceso electoral realizado en el México en el mes de julio de 1997, que constituye un ejemplo de modernización y democracia." Lo anterior permite inferir que si bien la visita de la Comisión tuvo lugar antes de la reforma de agosto de 1996, tales reformas fueron consideradas posteriormente por la Comisión en la elaboración final de su informe; sin embargo, debe resaltarse también que en el mismo documento existen expresiones que evidencian desconocimiento de la legislación posterior a dicha reforma; como es el caso del párrafo 447 en donde se afirma que el Cofipe "contiene un sistema de medios de impugnación al cual no tiene acceso el ciudadano común, y ni siquiera por sí mismos los candidatos de los partidos a los distintos cargos de elección popular. Los mecanismos que establece el sistema de medios de impugnación son los de revisión, apelación, inconformidad, y reconsideración." Lo anterior, en efecto, hace dudar del sustento de sus recomendaciones finales; lo que explica, de alguna manera, la diferencia en el criterio adoptado por la mayoría respecto del voto concurrente de los magistrados Castillo y Reyes.

Para la mayoría, tampoco constituye obstáculo para desestimar los agravios del actor, la Observación General 25, emitida por el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en el sentido de que sólo admiten la restricción del derecho a presentarse a las elecciones, cuando tales restricciones estén basadas en criterios objetivos y razonables, y que rechazan la imposición de requisitos razonables o de carácter discriminatorio, como la filiación política, incluyendo dentro de estos últimos el consistente en que los candidatos sean miembros de partidos o pertenezcan a determinados partidos, en virtud de que

en la legislación ordinaria mexicana federal, al igual que en la correspondiente al Estado de Michoacán, no se exige como requisito indispensable la membresía o pertenencia de los candidatos al partido político que los postule, por lo que no se actualizaría la violación al derecho de libre asociación que proscribe el citado documento, máxime que resulta un hecho notorio para este órgano jurisdiccional que, en conformidad con los estatutos de diversos partidos políticos, con frecuencia éstos dejan cierto número de candidaturas vacantes para ser ocupadas por ciudadanos externos o no afiliados al respectivo partido político (pp. 94-95).<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> Criterio similar sostuvo la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su resolución No. 26/88 de 13 de septiembre de 1988, en el Caso 10109 contra Argentina. En que la Comisión concluyó, entre otras cosas, que el hecho de que la Ley Electoral estableciera la facultad exclusiva de los partidos políticos en la nominación de candidatos no implicaba la obligación de

añarse a ellos, por lo que no se consideró dicha normativa violatoria de la constitución argentina o de la Convención. En sus conclusiones la Comisión señaló:

«8. En cuanto a si la reglamentación del derecho de elegir y ser elegido es compatible con la Convención Americana ..., la Comisión considera que no es atendible el punto de vista del reclamante, ya que corresponde tener presente que todo cuerpo electoral está formado por miles o millones de electores, o sea, que cada elector es potencialmente un candidato con idéntico derecho que los demás a ser elegido para posiciones públicas de carácter electivo. Este potencial hace necesario, para el desenvolvimiento democrático, que la ley reglamente el ejercicio de este derecho. "En la medida que no existan restricciones irrazonables para la formación y desenvolvimiento de los partidos políticos, ni para la participación y militancia dentro de ellos, no se alcanza a comprender cuál es la afectación al derecho de elegir y ser elegido" [como sostuvo el gobierno argentino]. En este sentido existe también el sistema de primarias abiertas que tampoco excluyen la nominación partidaria, o la presentación de las candidaturas por un número de electores igual o similar al requerido para la fundación de un partido con un programa de acción del candidato.

9. En la generalidad de los países democráticos los candidatos "independientes" sólo pueden presentarse al proceso electoral avalados con ciertos requisitos similares o iguales a los que rigen en Argentina, es decir, reglamentando el derecho a elegir y ser elegido a través de postulación partidaria o promoción de candidatos por un grupo considerable de electores.

En la denuncia que originó el caso en cuestión, el reclamante alegó la presunta violación de los derechos políticos, reconocidos por el artículo 23 de la Convención Americana, así como de los derechos de asociación y de igualdad ante la ley, con motivo de la vigencia de diversas leyes electorales argentinas que reconocían "en forma exclusiva la nominación de candidatos" lo que suponía el monopolio de las postulaciones para cargos de elección a favor de los partidos políticos, en contraposición de la propia Constitución Argentina y de la Convención. Si se compara esta resolución de 1988 con los comentarios expuestos por la Comisión en el Informe sobre México de 1998, pareciera que el criterio de la Comisión

Como puede apreciarse, una de las cuestiones centrales a determinar para la mayoría fue si el ejercicio del derecho de participación política aceptaba ciertas restricciones y entre éstas aquella que limitaba la postulación de candidaturas a los partidos políticos. Para la mayoría tal derecho establecido en la Constitución y en los tratados internacionales es un derecho constitucional de configuración legal, que deja al legislador la libertad de limitarlo siempre que tales restricciones sean sobre la base de criterios objetivos y razonables y no tengan por objeto la supresión o limitación de los derechos reconocidos.

En apoyo a su argumentación, la mayoría consideró, entre otros aspectos, el criterio constante sostenido por la Corte Europea de Derechos Humanos, respecto a la naturaleza de los derechos de participación política consagrados en el artículo 3 del Protocolo número 1 al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, en el sentido de que:

ha cambiado y, en estos temas, sigue al Comité de Derechos Humanos en su Observación General 25. Sin embargo, el Caso 10109 contra Argentina es el único presentado hasta el momento en que se ha estudiado de manera concreta la legislación de un estado por lo que hay que esperar que otros casos sean planteados ante la Comisión y en su oportunidad, de ser procedente, resueltos en definitiva por la Corte Interamericana.

los derechos en cuestión no son absolutos. Puesto que el artículo 3 (P 1-3) los reconoce sin enunciarlos expresamente, ya no digamos definirlos, hay un margen para establecer limitaciones que están implícitas. En sus órdenes jurídicos internos, los Estados contratantes sujetan los derechos a votar y a ser votado a condiciones que no están, en principio, precluidas bajo el artículo 3 (P 1-3). Dichos Estados tienen un amplio margen de apreciación en este ámbito, pero corresponde a la Corte determinar en última instancia si se ha cumplido con los requerimientos del protocolo número 1 (P 1). La Corte tiene que determinar a su entera satisfacción si tales condiciones no restringen los derechos en cuestión a grado tal de hacer nugatoria su esencia y privarlos de su efectividad; asimismo, ha de determinar que tales condiciones se establecen en aras de un objetivo legítimo y que los medios empleados no son desproporcionados.<sup>34</sup>

<sup>34</sup> Cfr. CEDH, *Caso Mathieu-Mohin y Clerfayt vs. Bélgica*, S 02-03-1987, No. 0123/1987, párr. 52. «The rights in question are not absolute. Since Article 3 (P1-3) recognises them without setting them forth in express terms, let alone defining them, there is room for implied limitations (see, *mutatis mutandis*, the Golder judgment of 21 February 1975, Series A No. 18, pp. 18-19, § 38). In their internal legal orders the Contracting States make the rights to vote and to stand for election subject to conditions which are not in principle precluded under Article 3 (P1-3). They have a wide margin of appreciation in this sphere, but it is for the Court to determine in the last resort whether the requirements of Protocol No. 1 (P1) have been complied with; it has to satisfy itself that the conditions do not curtail the rights in question to such an extent as to impair their very essence and deprive them of their effectiveness; that they are imposed in pursuit of a legitimate aim; and that

Para la mayoría, las opiniones de las instancias internacionales especializadas constituyen un referente importante y complementan el argumento principal en el sentido de que el derecho de participación política establecido en el artículo 35, fracción II de la Constitución establece un derecho constitucional de configuración legal,<sup>35</sup> y como tal, dentro de los límites de la objetividad y razonabilidad admite ciertas restricciones, entre ellas la necesaria postulación a través de los partidos. Para la minoría concurrente, por el contrario, los criterios internacionales permiten reforzar el argumento de que el derecho de participación política excluye la posibilidad de limitación res-

pecto de la postulación exclusiva por los partidos políticos y, por tanto, dado que el texto constitucional no establece tal limitación y tampoco está contemplada en instrumento internacional alguno, el legislador ordinario está obligado a legislar sobre la materia.

En ambas posturas, los argumentos derivados de los instrumentos internacionales juegan un importante papel, sea que se esté de acuerdo con una u otra, la cuestión sobre el monopolio de los partidos políticos y el de las candidaturas independientes seguirán siendo una de las cuestiones más polémicas en el derecho electoral mexicano. En este sentido, la sentencia recaída al expediente SUP-JDC-037/2001 es un precedente de referencia obligatoria, como lo son, en materia de derechos humanos, aquellos establecidos tanto por los tribunales constitucionales como por las instancias internacionales.

## Comentario final

El presente trabajo se ha circunscrito a los aspectos internacionales de la sentencia, aunque en ocasiones resulta imprescindible ligarlas con otros aspectos. Muchas cuestiones quedaron pendientes para explicar el sentido final de la votación y deberán ser objeto de otros estudios: las

referencias al derecho comparado, las consecuencias de la inconstitucionalidad por omisión, la cuestión, importantísima, de las «cualidades» a que se refiere el artículo 35, fracción II, constitucional, son sólo algunos ejemplos. Podemos, sin embargo, desde la óptica del derecho internacional llegar a algunas conclusiones.

De las exposiciones vertidas por los magistrados se puede apreciar, claramente, que para justificar su determinación, no sólo consideraron las disposiciones de los ordenamientos locales y federales que regulan el ejercicio del derecho de participación política, sino también disposiciones y criterios de tratados y organismos internacionales. Tal referencia al Derecho Internacional de los Derechos Humanos constituye un precedente significativo que manifiesta la complementariedad del sistema internacional y nacional, complementariedad que tiene por objeto una mejor y más efectiva protección de los derechos humanos.

Independientemente del sentido final del fallo y de las opiniones disidentes, el fallo por sí mismo es de enorme trascendencia y requiere de mayor estudio, lo mismo que, en general, las sentencias de los tribunales constitucionales e internacionales. Esperamos que este estudio haya contribuido a tal esfuerzo.

---

the means employed are not disproportionate». Similares criterios ha sostenido el Tribunal en los casos *Gitonas and others vs. Greece*, S 01-07-1997, No. 0782/1997, párr. 39 y *Matthews vs. The United Kingdom*, S 18-02-1999, rec. 24833/1994, párr. 63. Cabe precisar, que en ninguno de los casos la cuestión fue determinar la compatibilidad o no con el Convenio Europeo de la exclusividad en la postulación de candidatos por parte de los partidos políticos. Las limitaciones a que se refieren los casos en cuestión, se refieren a cuestiones lingüísticas y libre expresión, a criterios de inelegibilidad por haber ocupado ciertos cargos públicos y a ciertas limitantes respecto del régimen de elección de los representantes al Parlamento Europeo, respectivamente.

<sup>35</sup> Respecto de la consideración del derecho al sufragio pasivo como un derecho constitucional de configuración legal, véase: Luis López Guerra, Eduardo Espín, *et al.*, *Derecho Constitucional*, volumen I, 4ª edición, Turant Lo Blanch, Valencia, 2000, pp. 326 y ss.

Esta obra se terminó de imprimir en  
el mes de noviembre de 2002,  
en Grupo Impresor Carmona,  
S.A. de C.V., Bélgica 203-4, Col. Portales,  
C.P. 03300, México, D.F.,  
Tel. 56-72-80-97 Fax 56-72-81-65.

*Su tiraje consta de 2,000 ejemplares.*