

**ÍNDICE**

**CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL JUEVES 3 DE JULIO DE DOS MIL OCHO.**

**SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS**

**1**

<b>NÚMERO</b>	<b>ASUNTO</b>	<b>IDENTIFICACIÓN DEBATE, Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS</b>
<b>61/2008 Y SUS ACUMULADAS 62/2008, 63/2008, 64/2008 Y 65/2008</b>	<p style="text-align: center;"><b>LISTA OFICIAL EXTRAORDINARIA NUEVE DE 2008.</b></p> <p><b>ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD</b> promovidas por los Partidos Políticos Nacionales Convergencia, del Trabajo, Nueva Alianza, Alternativa Socialdemócrata Campesina y Verde Ecologista de México en contra del Congreso de la Unión y otras autoridades, demandando la invalidez del Decreto por el que se expidió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 2008.</p> <p><b>(PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS)</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>3 A 67 EN LISTA.</b></p>

**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

**TRIBUNAL EN PLENO**

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA, CELEBRADA EL JUEVES 3 DE JULIO DE DOS MIL OCHO.**

**A S I S T E N C I A:**

**PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:**

**GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA.**

**SEÑORES MINISTROS:**

**SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO.**

**JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ.**

**MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS.**

**JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS.**

**GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL.**

**JOSÉ DE JESÚS GUDIÑO PELAYO.**

**MARIANO AZUELA GÜITRÓN.**

**SERGIO ARMANDO VALLS HERNÁNDEZ.**

**OLGA MA. DEL CARMEN SÁNCHEZ CORDERO.**

**JUAN N. SILVA MEZA.**

**(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 11:15 HORAS).**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.-** Se abre la sesión.

Señor secretario, sírvase dar cuenta con los asuntos del día.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS, LIC. JOSÉ JAVIER AGUILAR DOMÍNGUEZ.-** Sí señor, con mucho gusto.

Se somete a la consideración de los señores ministros el proyecto del acta relativa a la sesión pública número sesenta y seis ordinaria, celebrada el martes primero de julio en curso.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.-** A consideración de los señores ministros el acta con la que se dio cuenta.

No habiendo ninguna manifestación, les consulto su aprobación en votación económica.

**(VOTACIÓN FAVORABLE)**

Quedó aprobada el acta señor secretario.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS.-**

Muchas gracias.

**ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD  
NÚMEROS 61/2008 Y SUS ACUMULADAS  
62/2008, 63/2008, 64/2008 Y 65/2008.  
PROMOVIDAS POR LOS PARTIDOS  
POLÍTICOS NACIONALES  
CONVERGENCIA, DEL TRABAJO, NUEVA  
ALIANZA, ALTERNATIVA  
SOCIALDEMÓCRATA CAMPESINA Y  
VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO EN  
CONTRA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN  
Y OTRAS AUTORIDADES, DEMANDANDO  
LA INVALIDEZ DEL DECRETO POR EL  
QUE SE EXPIDIÓ EL CÓDIGO FEDERAL  
DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS  
ELECTORALES, PUBLICADO EN EL  
DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL  
14 DE ENERO DE 2008.**

La ponencia es del señor ministro José Fernando Franco González Salas.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.-** Señores ministros, empezamos la discusión de este asunto y el grado de avance es que resolvimos el tema concerniente a violaciones al procedimiento legislativo.

El tema segundo se refiere a la exclusión de las denominadas candidaturas ciudadanas, en que se impugna concretamente el artículo 218, párrafo primero, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Está a discusión este tema.

Señor ministro Góngora Pimentel.

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL.-** Gracias señor presidente.

En relación con el tema de las candidaturas independientes, difiero del proyecto en cuanto reconoce la validez de la limitación establecida en el artículo 218, párrafo primero, del Código Federal de Procedimientos Electorales.

El martes les pasé a todos los señores ministros mi opinión por escrito, como he acostumbrado hacer desde tiempo atrás.

En el sentido –dice el 218, párrafo primero- de que corresponde exclusivamente a los partidos políticos solicitar el registro de candidatos a los cargos de elección popular. La anterior conclusión, a ella se arriba bajo los argumentos consistentes en que no existe una permisión expresa en la Constitución Federal para la regulación de dichas candidaturas, y que no existe una obligación expresa para el Estado mexicano, adquirida con motivo de instrumentos internacionales; concluyendo que no hay inconsistencia entre la norma impugnada y el Texto Fundamental.

Sin embargo, contrario a tal conclusión, estimo que el establecimiento del monopolio de los partidos políticos para postular candidatos resulta inconstitucional, por contravenir el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal.

El citado precepto fundamental establece como prerrogativa del ciudadano poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establece la ley. Esta delegación por parte del Constituyente al Legislador ordinario no constituye una carta en blanco, no puede entenderse como la permisión para el establecimiento de cualquier requisito; sino que al estar en juego derechos fundamentales, sólo pueden limitarse cuando se persiga un fin constitucionalmente valioso y su restricción sea necesaria y proporcional.

En virtud y en vinculación con este derecho al voto pasivo, reconocido en nuestra Constitución Federal, es necesario hacer referencia a los instrumentos internacionales suscritos por el Estado mexicano al respecto.

Los artículos 23, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, prevén el derecho de ser elegido 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.

En relación con la previsión de requisitos para el ejercicio de los derechos políticos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha sostenido en el caso Yatana contra Nicaragua, que la restricción a los derechos políticos, debe encontrarse prevista en una ley, no ser discriminatoria, basarse en criterios razonables, atender a un propósito útil y oportuno, que la torne necesaria para satisfacer un interés público imperativo, y ser proporcional a ese objetivo.

Dice la Corte Interamericana, agrega: “Cuando hay varias opciones para alcanzar ese fin, debe escogerse la que restrinja menos el derecho protegido, y guarde mayor proporcionalidad, con el propósito que se persigue” –hasta aquí la cita de ese caso Yatana contra Nicaragua.

En este contexto, me parece que el requisito consistente en ser postulado por un partido político, no supera el examen de razonabilidad, necesidad y proporcionalidad a que me he referido.

De la exposición de motivos de la reforma analizada, se advierte que la finalidad aducida consiste en que cito: “Las normas jurídicas han sido ideadas para la competencia entre partidos, no entre éstos y candidatos independientes, a los que sería imposible incluir como

sujetos de los derechos y obligación que la Constitución y la ley imponen para aquellos”. Además, la experiencia internacional – agrega la exposición de motivos- demuestra que todas las democracias maduras siguen estando basadas en lo que hace a la competencia electoral en los partidos políticos” –hasta aquí la cita de la exposición de motivos-.

De la lectura de los motivos dados por el Legislador, para establecer la limitación impugnada, podría deducirse que la finalidad es el fortalecimiento del sistema de partidos, en seguimiento de las bases ya dadas al respecto.

Sin embargo, me parece que el examen de necesidad no es superado por la medida impuesta, toda vez que para el cumplimiento de la citada finalidad, no es necesaria la restricción del derecho fundamental de los ciudadanos a ser votados, puesto que siguiendo ese propósito, podrían tomarse medidas que no limiten el ejercicio del derecho fundamental, como lo ha dicho la ministra Luna Ramos, hablando de los derechos fundamentales en diversas ocasiones, ya que las candidaturas independientes no son contradictorias con el sistema de partidos, sólo lo moderan, pero pueden coexistir y armonizarse.

En relación con el contenido del artículo 41 constitucional, respecto del cual el proyecto afirma que existe una ausencia de permisión, explícita o positiva, estimo que el razonamiento opera a la inversa, esto es, que si las candidaturas ciudadanas no se encuentran prohibidas, entonces se encuentran permitidas, y la dificultad de su concreción legislativa no me resulta un argumento persuasivo para justificar la prohibición, en todo caso, corresponde al Legislativo la estructuración de un sistema coherente con la postura ciudadana y de partidos políticos.

Al respecto, tenemos que interpretar el silencio que guarda la Constitución sobre las candidaturas ciudadanas, no bajo la premisa interpretativa básica de este Alto Tribunal, en el sentido de que si el Constituyente lo hubiera querido -argumento que he escuchado varias veces- si el Constituyente lo hubiera querido, así lo hubiera puesto, sino atendiendo las razones de tal silencio que se vertieron en el procedimiento legislativo.

En efecto, no podemos soslayar que en la iniciativa de la reforma constitucional que se analiza, se propuso el establecimiento del monopolio partidista para la postulación de candidatos, sin embargo, en la propia Cámara de origen, se propuso eliminar tal restricción, argumentando, cito: “Que es responsabilidad de este Senado de la República, atender cabalmente los compromisos derivados de instrumentos internacionales, particularmente el Senado de la República, debe ser escrupuloso en esa materia, las fechas de suscripción y de ratificación de tratados internacionales en esta materia, nos obligan a ser escrupulosos en el manejo de este tema”. Según intervención del senador Ricardo García Cervantes.

Además, en el procedimiento parlamentario, tanto en la Cámara de Senadores, como de Diputados, hubo voces que pugnaban no sólo por el rechazo al establecimiento de la prohibición expresa, por razones de respeto al derecho internacional, sino que en respeto a éstos, estimaban que debía incluirse sin lugar a dudas, la figura de las candidaturas ciudadanas. Así dijo el señor senador Ricardo García Cervantes.

Hubiera sido muy grave que hubiéramos omitido sus análisis, pero hubiera sido más grave que esta disposición hubiera sido aprobada por el Senado de la República, por varias razones, una de ellas fue expresada con mucho tino por el propinante “Los Derechos

Humanos”, y en efecto no podríamos votar una disposición que está en contra de tratados internacionales, que este Senado ha ratificado, amén de los tratados internacionales, dice el senador García Cervantes, también el artículo 35 constitucional señala el derecho de los ciudadanos para votar y ser votados, y hubiera sido una disposición contradictoria la que establece el artículo 35 constitucional, y la que hubiésemos legislado y aprobado en el 41, párrafo segundo, que ahora discutimos.

De lo anterior puede concluirse que habiendo sido propuesta, al discutirse tal limitación en la Cámara de origen, ante las razones disidentes, que en buena medida tenían como fundamento las obligaciones internacionales del país, fue la intención del Constituyente no establecerla.

Respecto a la expresión en dicho numeral de que será finalidad de los partidos políticos, dice el numeral: “Promover la participación del pueblo en la vida democrática y contribuir a la integración de la representación nacional, y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos, al ejercicio del poder público”. Eso dice.

Tampoco puede considerarse una limitación constitucional para las candidaturas independientes, pues esto en todo caso constituye una directriz de actuación para los partidos políticos, pero no una restricción para los ciudadanos; de tal forma que del artículo 41 constitucional de este artículo no puede colegirse —pienso— de ninguna forma que los partidos políticos tengan el monopolio de la postulación de candidaturas para cargos de elección popular, ni menos aún que estén prohibidas las candidaturas independientes o no partidistas.

El acceso al poder público no puede ser monopolio de los partidos políticos, estos son —como lo señala nuestra Constitución— entidades de interés público, que tienen como una de sus finalidades contribuir a la integración de la representación nacional, pero no pueden llegar al extremo de limitar la participación política de los individuos y su prerrogativa consagrada constitucionalmente, de acceder al ejercicio de los cargos de elección popular; es cierto, es verdad que los partidos políticos tienen una función importante en una sociedad, pues expresan el pluralismo y concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular; sin embargo, no debe sustituir enteramente la democracia de los ciudadanos, pues si bien aquellos son instrumentos de la democracia son sólo esos instrumentos y no condición de ella, no podemos soslayar las críticas formuladas a los sistemas de partidos y que tristemente son palpables, la partidocracia que constituye una deformación de la democracia, en donde los únicos actores son los partidos, tendiendo a construirse en instrumentos de grupo, siendo sus intereses los que han de ser preservados y no los de la sociedad, dándose una desvinculación y una gran distancia entre las organizaciones políticas y el resto de los ciudadanos, ninguna representación democrática puede darse sin la participación de los ciudadanos, esto quiere decir que el principio básico de la organización política consiste en la libre elección de los representantes populares, sin que medie entidad alguna en su postulación; por ello, tomando en cuenta la importante función que también tienen los partidos políticos creo que es necesario armonizar el régimen de partidos con el respeto al derecho constitucional de los ciudadanos de acceder a todos los cargos de elección popular, ya en otra ocasión sostuve este criterio, tal vez ahora un poco más ampliado, gracias señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Gudiño.

**SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO:** Sí gracias señor presidente, si bien en el proyecto se señala que al no establecerse en la Constitución Federal una prohibición expresa respecto a las candidaturas independientes, podría decirse el proyecto, interpretarse como una presunta intención objetiva del Constituyente permanente, de abrir un espacio constitucional para que el Legislador Ordinario Federal pueda o no establecerlas en el ámbito federal; considero pertinente señalar que desde mi perspectiva, no existe tal posibilidad de interpretación debido a que de la interpretación integral de la Constitución Federal, se desprende que en el sistema jurídico mexicano vigente es únicamente a través de los partidos políticos como los ciudadanos pueden acceder al poder público.

En efecto, como se señala en el proyecto, en ningún momento el texto constitucional llega a regular o señalar bases para las candidaturas independientes, sino por el contrario, las reformas en materia electoral de diciembre de 2007, confirman que se prevé con mayor contundencia, que es sólo a través de los partidos políticos, que los ciudadanos podrán acceder a los puestos de elección popular, al establecerse mayores previsiones respecto de dichos partidos e incluso plasmarse categóricamente en el artículo 116, que en el caso de los Estados, los partidos políticos tienen reconocido el derecho exclusivo para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular con excepción de lo dispuesto en el artículo 2º, Apartado A, fracción III y VII de la propia Constitución.

Asimismo, el hecho de que en el artículo 41 no se haya incluido la expresión categórica, de que en el ámbito federal también existe dicha exclusividad, no puede considerarse que se dejó la puerta abierta para que el Legislador ordinario federal opte por incluirla, ya que se sigue considerando en dicho precepto, que los partidos políticos tienen como fin hacer posible el acceso de los ciudadanos

al ejercicio del poder público; por lo que si bien, la Constitución establece como una prerrogativa de los ciudadanos mexicanos el poder ser votados para todos los cargos de elección popular, sin establecer condición o limitante alguna en su interpretación integral se encuentra en armonía con lo que se establece en el artículo 41 constitucional, en el que solamente se consideran dentro de sus bases a los partidos políticos.

La construcción gramatical “hacer posible”, involucra a contrario sensu, que si no es por los partidos políticos, no se hace posible el acceso al poder público por parte de los ciudadanos; es decir, fuera de ellos no es posible jurídicamente producir el acceso al poder público, excluyéndose cualquier otro medio, como lo serían las candidaturas independientes. Debe precisarse que la Constitución Federal como se ha señalado, existe toda una regulación que establece bases generales y lineamientos específicos que tienden a garantizar la participación de los partidos políticos, la equidad en los procesos electorales y la certeza necesaria, para que en una contienda política se tengan reglas claras y precisas de cómo se llevan a cabo las elecciones a las que todos los que participan en la búsqueda del poder público deben ajustarse antes, durante y después de los procesos electorales; lo que no ocurre en las candidaturas independientes, que no son contempladas en la Constitución Federal, por lo que considerar que sí prevé la posibilidad que existan dichas candidaturas independientes, es considerar que la propia Constitución establece un sistema inequitativo y discriminatorio; pues mientras respecto a un cierto tipo de personas establece todo un catálogo de reglas, requisitos, obligaciones y derechos, para otro tipo no establece absolutamente nada; por lo que se dejaría en manos del Legislador ordinario toda su regulación, la cual podría ser totalmente restrictiva o bien muy laxa conforme al parecer de dicho Legislador.

En efecto, admitir el régimen de candidatura independiente representa romper la equidad del proceso electoral, pues mientras que los partidos políticos deberán someterse a una extensa reglamentación y las personas físicas pueden optar por una regulación menor, lo que construye finalmente un privilegio, entonces, en el marco de la normatividad constitucional se violentaría el principio de legalidad en materia electoral, ya que al no existir un parámetro constitucional de participación de los candidatos independientes, como sí existe en la fracción I, del artículo 41 para los partidos políticos, existirían conductas de participación política emitidas al margen del texto normativo y en condiciones de inequidad con los partidos, ya que respecto de ellos, no existe toda una regulación constitucional, que tiende precisamente a garantizar la equidad en los procesos electorales, y la certeza necesaria, para que el acceso de los ciudadanos al poder público, tenga reglas claras, precisas y generales.

Asimismo, debe considerarse que la Constitución Federal, es un documento de carácter programático, que es congruente en todas sus partes, y que al no contemplar expresamente en su sistema las candidaturas independientes, sino sólo a los partidos políticos, debe concluirse que no las permite, porque como ya dije, todo el sistema electoral está estructurado en torno a los partidos políticos. Por lo que si dentro de nuestra Constitución, se establece un sistema para acceder al poder público, que únicamente considera a los partidos políticos, del que quedan fuera las candidaturas independientes, ni para el sistema federal, ni para los sistemas locales, pueden aceptarse candidaturas independientes. En consecuencia, coincido con el proyecto en cuanto reconoce la validez del artículo 218, párrafo primero, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el que se establece que corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales, el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargo de elección

popular, pero por lo expresado anteriormente, no comparto las razones expresadas, porque considero que no hay una permisividad en la Constitución, si no hay francamente una restricción en favor de los partidos políticos, porque en torno de ellos es que está estructurado todo el sistema electoral.

Gracias señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Cossío Díaz.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Gracias señor presidente. Yo coincido con el proyecto en cuanto a la declaración de validez del precepto, pero no por las razones, creo que el proyecto que corre en este argumento de la página mil veinte a la mil cincuenta y cinco, nos presenta dos tipos de razones:

Por una parte, esta condición de delegación hacia el Legislador, pero por otro lado, algunas razones, digamos, de carácter constitucional, en las cuales se está estimando que sería muy complejo, sobre todo las que están en la página mil cuarenta y nueve, llevar a cabo un desarrollo, y eso va un poco en la línea de lo que acaba de señalar el señor ministro Gudiño.

Yo creo que aquí el tema, al menos como yo lo veo, es el siguiente: El Congreso de la Unión, en su función de órgano de reformas y adiciones a la Constitución, no postuló una posición exclusiva respecto de los partidos políticos, es cierto que eso estaba señalado en la iniciativa, pero, a través de varias intervenciones, el ministro Góngora hizo alusión a algunas de ellas, la del senador García Cervantes y algunas otras, en el sentido de que no se mantuviera esa condición de exclusividad o de monopolio como aquí se le ha denominado, a los partidos políticos, sino que esto quedara a la regulación. De eso yo no infiero, de esa intervención, que obligatoriamente se tengan que establecer las candidaturas, que el

Senado de la República haya dicho que tenía que sustentar sus nociones en compromisos internacionales, eso es un tema, para efectos del COFIPE, que le corresponde al Senado hacerlo, en virtud de que lo ha definido esta Suprema Corte de Justicia, la jerarquía de los Tratados está sobre las leyes generales y sobre las leyes federales, entonces, de ahí yo no encuentro un argumento conclusivo para un sentido u otro del proyecto.

Pero en lo que a nosotros nos corresponde, insisto, es que el proyecto ahí tiene una mezcla de argumentaciones, por un lado pareciera, que está diciendo que efectivamente es una facultad delegada al Legislador ordinario para desarrollar esos elementos y, por otro lado, pareciera que está diciendo: que dado una serie de condiciones más pragmáticas, muy complejo, llegar a establecer eso y entonces pareciera como que está prohibiendo que el Legislador ordinario en el COFIPE, establezca la exclusividad.

Si el señor ministro Franco, en este caso, desarrollara las razones en las cuales coincidieran, por ejemplo, con la opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral o lo que se sostuvo en las Acciones Acumuladas de Yucatán, la 28 y las Acumuladas 29 y 30, en el sentido de que hay una delegación al Legislador ordinario para que establezca estas razones, yo creo que en ese caso se podría establecer esta situación.

Por otro lado, creo que no debe pasar desapercibido el hecho de que algunos de los señores ministros no aceptan que podamos pronunciarnos respecto de omisiones legislativas en acciones de inconstitucionalidad. Cuando se analizó el tema de la Ley de Medios, como se le denominó genéricamente, tuvimos una votación de cinco a cuatro; el señor ministro Gudiño y yo no participamos en las discusiones, en el sentido de la posición mayoritaria de cinco, que no podíamos ordenarle al Legislador que se pronunciara para

efecto de generar estas situaciones. Yo, en lo general, acepto la condición de que podemos, en cierto tipo de omisiones, no todas las que definimos en el caso del Municipio del Centro de Tabasco, y otras que después provinieron; sí podíamos decirle al Legislador que en determinado tiempo debía expedir determinadas normas, etcétera, pero sí creo que esto es un presupuesto que también vale la pena considerarlo porque si no le vamos a poder dar efectos, entonces tampoco tiene mucho sentido ponernos a discutir si hubo una omisión y si ésta es parcial o total, o en fin, cualquiera de los elementos clasificatorios que vimos.

Sintetizando entonces, la participación, porque nos queda mucha discusión para el día de hoy, simplemente yo diría que: si lo que en el proyecto se afina, es la posibilidad de que el Legislador ordinario puede desarrollar estas condiciones de las candidaturas independientes y se quitan esos elementos que parecieran dar un sustento a la restricción constitucional, que es la que me importa en este caso de generar esas candidaturas independientes, yo estaría de acuerdo. Y creo que los problemas pragmáticos; si se genera inequidad o no se genera inequidad, pues éstos los tendríamos que ver en la Ley una vez que el propio Legislador desarrollara las condiciones y entonces sí aplicar los criterios de finalidad, necesidad y razonabilidad que señalaba el señor ministro Góngora, pero en cuanto a la forma en la que expresamente se regularon esas candidaturas para saber si las mismas son o no acordes a las condiciones de los partidos políticos, etcétera, etcétera, entonces yo estoy a favor de la constitucionalidad del proyecto, pero no comparto la totalidad de las razones que se están dando en el proyecto para sustentar este criterio.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.-** Señor ministro Silva Meza.

**SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA.-** Gracias señor presidente.

Yo, por el contrario, de lo que se ha manifestado ahora por el ministro Cossío, por el ministro Gudiño, tampoco, yo difiero; difiero del reconocimiento de validez que se hace en el proyecto en relación con este tema de la exclusión de las candidaturas ciudadanas o candidaturas independientes. Debo manifestar que sustancialmente comparto lo expresado por el señor ministro Góngora en su dictamen y en lo particular agregaría, desde mi perspectiva y en relación un tanto con lo que se acaba de decir por el ministro Cossío, yo creo que no existe libertad configurativa para el Legislador para decidir que los partidos políticos pueden monopolizar el acceso a la participación en las elecciones, pues desde mi perspectiva y así lo hemos venido sosteniendo reiteradamente cuando este tema se ha enfrentado por este Tribunal Pleno; desde mi perspectiva existen directrices contenidas en la misma Constitución y de ver sus instrumentos internacionales y opiniones de recomendaciones que también nos generan obligación de no desatenderlas y desprender de aquéllas y de éstos que, condicionar el acceso a los procesos electorales a ser presentado por un partido político, viola un derecho fundamental; un derecho fundamental a ser votado para cargos públicos que lo desprendemos precisamente del artículo 35, constitucional en su fracción II, donde se establecen las prerrogativas del ciudadano para ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la Ley. Esto es, este derecho fundamental está referido a ciudadanos mexicanos que, reuniendo las calidades que establezca la Ley, puedan ser votados para los cargos de elección popular.

Ahora bien, como algunos; algunos de nosotros hemos sostenido o se sostuvo por alguno de nosotros, que el alcance que el órgano reformador a la Constitución Federal atribuyó al concepto calidades que establezca la Ley referida a la fracción II, del artículo 35 de la

Constitución, fue el de asignarle significado de circunstancia inherente a la persona misma de los ciudadanos que pretenden ocupar un cargo de elección popular, con lo que evidentemente excluye otro tipo de atributos o circunstancias que no sean esenciales intrínsecamente al sujeto en cuestión.

En consecuencia, la pertenencia a un partido político no puede considerarse como una calidad necesaria para ejercer un cargo de elección popular, dado que formar parte de un partido político no es un atributo intrínseco relativo a la persona; por lo que no puede entrar en la categoría de calidades requeridas por la Constitución.

Por tanto, al no existir un mandato expreso que obligue a que el derecho a ser votado deba ser forzosa y necesariamente ejercido por conducto de un partido político, ni tampoco que prohíba las candidaturas independientes, desde mi perspectiva, el derecho fundamental a ser votado prevalece en toda su extensión.

Este criterio fue sostenido precisamente por este Tribunal Pleno cuando abordamos, aquí se recuerda ahora, el tema de las candidaturas independientes en el Estado de Yucatán, este desarrollo que se hizo y fue un tema también ampliamente debatido, todo el tema fue muy muy debatido, nos llevó a darle este sustento, también, encontrando apoyo en lo que se ha dicho aquí, en los instrumentos internacionales, en las recomendaciones de organismos internacionales, en el tema de los candidatos al proceso electoral como este Tribunal Pleno lo señaló en aquella ejecutoria 28/2006.

En este sentido no comparto, me separo, difiero en este tema del proyecto y, desde mi punto de vista, no debe reconocerse la validez del artículo 218, párrafo primero del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Gracias señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Valls.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Muchas gracias señor presidente. En este tema de las denominadas candidaturas ciudadanas, los promoventes aducen que en el artículo 218, párrafo primero, del Código impugnado, se excluyen tales candidaturas estableciéndose que corresponde solamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, por lo que, se viola, argumentan, el derecho a ser votado consagrado en el artículo 35, fracción II, de la Constitución.

Al respecto y en congruencia con el voto que sostuve al resolverse las diversas Acciones de Inconstitucionalidad 28/2006 y sus acumuladas 29 y 30, también de 2006, reitero que en mi opinión, las candidaturas ciudadanas, también denominadas candidaturas independientes no están previstas a nivel constitucional, ya que del texto de la norma fundamental se advierte que desde la reforma efectuada en mil novecientos setenta y siete, se ha establecido la exclusividad de los partidos políticos como canal de participación política ciudadana, lo que se ha mantenido no sólo en las reformas al artículo 41, realizadas en mil novecientos noventa, mil novecientos noventa y tres, mil novecientos noventa y cuatro, mil novecientos noventa y seis, e inclusive, en la reciente reforma a la Constitución Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación de trece de noviembre de dos mil siete; si fuera la intención del Legislador constitucional que hubiera candidaturas ciudadanas, en todas estas reformas de los cinco años que he mencionado se hubiera hecho la inclusión explícita en la Constitución.

Todo esto se confirma si atendemos a que conforme al texto del artículo 41 constitucional vigente, a partir de la última reforma, la de dos mil siete, se advierte que las elecciones federales se realizarán conforme a las bases que establece el propio numeral de cuya

lectura se advierte que sólo incluye la participación de los ciudadanos a través de los partidos políticos, y más aún, no contiene el 41 ninguna base para que operen candidaturas ciudadanas, sobre todo en lo relativo a financiamiento, acceso a medios de comunicación, vigilancia, control, etc., que como es sabido, son elementos necesarios para el sistema democrático mexicano. Luego entonces, la disposición contenida en el artículo 35, fracción II de la Constitución, en el sentido de que todo ciudadano mexicano tiene el derecho a ser votado, debe interpretarse armónicamente con las demás disposiciones constitucionales que tengan relación con las elecciones, por lo que, si bien se establece tal derecho, también es cierto que se dispone a la par, que la vía para hacer posible el acceso de los ciudadanos al poder público, es a través de los partidos políticos, de ahí que no sea necesario contener una disposición que expresamente prohíba las candidaturas ciudadanas o independientes, cuando es claro que el texto fundamental señala cuál es la forma para acceder al poder público, y las bases para los procesos electorales federales y locales, en términos de los artículos 41, 116 y 122 constitucionales. Por consiguiente, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, lejos de contravenir la Constitución en este aspecto, se ajusta a ella, al señalar la exclusividad de los partidos políticos, sin que pueda sostenerse que conforme a la Constitución Federal, el legislador federal pueda o no optar por establecer a la par del acceso al poder público, a través de partidos políticos, las candidaturas ciudadanas, porque insisto, esto no tiene cabida en el sistema mexicano, tanto así, que no existe base o lineamiento alguno, a partir del cual el Legislador pudiera regular dichas candidaturas, como sí existe respecto de los partidos políticos, y que es el marco referente obligado del Legislador secundario para expedir las leyes correspondientes, y que garantiza el cumplimiento de los principios de equidad y certeza en materia electoral. En estas condiciones, el sentido de mi voto es en

contra de la ponencia que se nos consulta, ya que en mi opinión, conforme al texto constitucional vigente, no es sostenible como lo propone el proyecto, que el Legislador federal pueda decidir en un momento dado, si establece candidaturas independientes o no. Gracias señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Sergio Aguirre.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Iba a dar las gracias a usted por permitirme hacer uso de la palabra, pero me siento en la antigüedad, le doy las gracias por su permisión para hacer uso de la palabra. Se ha significado que en tratados internacionales se establece un derecho sin limitaciones para votar y ser votado, sin otra taxativa que aquella que dimanase de la Constitución por razones de edad, sexo, religión, etc. Se hacen reservas en los tratados, pero en la especie qué pasa, que los tratados que yo estoy viendo, que son aquellos que se mencionaron, la Convención Americana sobre Derechos Humanos de San José de Costa Rica, de noviembre de 69, está estableciendo que hay que tener acceso en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas de su país, que se tiene derecho de votar y ser electos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual, y por voto secreto que garantice la libre expresión de voluntad de los electores. También se dice en el artículo 30: Que las restricciones permitidas –habla del alcance de las restricciones al artículo 30- de acuerdo con esta Convención al goce y ejercicio de los derechos y libertad reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a las leyes que se dictaren por razones de interés general, con el propósito para el cual han sido establecidas, esto dice el Tratado de mención ¿que nos dice el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en el artículo 25? “Todos los ciudadanos gozarán sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2º y sin restricciones indebidas, es to quiere decir que

hay restricciones debidas y si compaginamos los dos Tratados, deben de ser las restricciones motivadas por el interés general y yo me pregunto ¿la cláusula democrática y el orden en el acceso a los puestos de elección popular si se quieren ver como restricciones, no cumplirán con las razones de estar de conformidad con las leyes y por razones de interés general? Bueno yo pienso que sí, yo estoy con el proyecto, pero además hay algo inquietante en el artículo 35 que lo quiero compartir con ustedes, 35 de la Constitución: “se establece que son prerrogativas del ciudadano ¿cuáles? Votar en las elecciones populares; poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo y comisión, teniendo las calidades que establezca la Ley; asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país” Si interpretamos esta garantía de los ciudadanos mexicanos, este derecho fundamental, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país, esto querrá decir que la asociación se tiene que dar, a condición de que sea individual y libre para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país ¿y qué pasa con los que no se quieren asociar, ni individual, ni libremente, simplemente, no se quieren asociar, no podrán tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país? Hombre yo creo sí y si nos quedamos ahí vamos a llegar a la conclusión de que es una fracción inútil, porque si sí podemos participar en los asuntos políticos del país sin asociarnos individual y libremente, para qué queremos que la Constitución diga lo que dice. Señores ministros, señoras ministras, la pertenencia a asociaciones para tomar parte en los asuntos políticos por parte de ustedes, creo que brillan por su ausencia, ninguno se ha asociado para ejercer como ministro de la Suprema Corte y ocioso está en hacer el inventario de nuestra participación en los asuntos políticos del país, uno de ellos es precisamente esta Acción de Inconstitucionalidad 61 y sus acumulados, esto es tomar parte en los asunto políticos del país y

no estamos asociados ni individual ni libremente para ese fin ¿esto qué quiere decir? Que esta fracción tiene un destinatario, que es en los puestos de elección popular a que se refieren las anteriores; entonces la Constitución misma si lo queremos ver como sistema nos está llevando a que aparte de las razones que se nos dan en el proyecto, puedan existir otras; sobre las cuales solamente les pido reflexionar.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Tiene la palabra el señor ministro Cossío.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Gracias señor presidente.

Yo he escuchado las razones que se han dado en uno y otro caso, para no coincidir con el proyecto; y yo no comparto unas ni otras. Quisiera ver la condición así. En primer lugar lo que el artículo 35 de la Constitución dice, en su párrafo segundo, es: que se tengan las calidades establecidas en la Ley; y esto me parece, que no podemos obviar que se está haciendo una remisión a Ley; no está diciendo, las calidades establecidas en esta Constitución, de manera tal, que se cierre todo el ciclo argumentativo en la propia Constitución. Cuando se establece que se puede ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la Ley, me parece que tenemos que entender Ley como norma inferior a Constitución; y no Ley, como disposición constitucional.

Revisando aquí mis antecedentes, la primera vez que establecimos esta expresión de calidades, fue en el artículo 8º, de la Ley primera, de las Leyes Constitucionales del 36; y después, muy claramente en el artículo 35 del proceso Constituyente de 57, y ahí me parece que cuando se está especificando la condición de Ley, insisto, se está haciendo una remisión a una norma subordinada a Constitución; consecuentemente qué problema se plantea aquí, que quiénes

están sosteniendo que del artículo 35, que se puede desprender la imposibilidad para el Legislador ordinario de modificar o establecer más requisitos, que lo que ellos consideran las calidades, no me parece una forma adecuada de argumentar, porque están suponiendo que ley, sí tiene el alcance de una norma de jerarquía constitucional. En todo caso, lo que podríamos hacer es, saber si los requisitos que se están estableciendo en ley, satisfacen o no el criterio de constitucionalidad; pero no hacer esta confusión de las normas.

En segundo lugar, se dijo, que el caso Yatama contra Nicaragua, era un precedente muy importante en este caso, como la cita genérica que se hizo de resoluciones internacionales. El caso Yatama contra Nicaragua fue resuelto el veintitrés de junio de dos mil cinco, y en un párrafo dice: “que aplica, única y exclusivamente a los indígenas, para elecciones municipales de los indígenas yatamas del Estado de Nicaragua en la Costa Atlántica. Si quisiéramos darle significado jurídico para nuestro orden jurídico, tendríamos que interpretar el artículo 2º, Apartado A), fracción III, con la decisión Yatama, pero no decir, que la decisión Yatama, es el precedente que salva estas condiciones, y que nos obliga a hacer ciertas cosas.

El ministro Aguirre lo refería también en la página mil treinta y tres del proyecto, del artículo 23 de la Convención y el artículo 25 del Pacto. Lo que está garantizando el artículo 23 de la Convención es: Se reglamentará el derecho y oportunidades electorales, y dice: Debe establecer una igualdad de oportunidades por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente en un proceso penal; y en el artículo 25 del Pacto, se dice: Tener acceso en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas de su país. Entonces, ahí tampoco yo entiendo por qué se nos esté diciendo

por las Convenciones Internacionales, que tenemos que abrir expresamente las propias candidaturas independientes.

En la página mil treinta y cuatro y mil treinta y cinco, el señor ministro Franco nos transcribe, la parte correspondiente de la observación general 25 que es la oficina del alto Comisionado para los Derechos Fundamentales, en el párrafo quince, de esta recomendación, otra vez se dice lo siguiente: Todas las personas con derecho a voto pueden elegir entre distintos candidatos; y luego dice, toda restricción del derecho a presentarse a elecciones como la fijación de una edad mínima, deberá basarse en criterios objetivos y razonables; entonces lo primero es, considerar la edad; y en segundo, si hay criterios objetivos y razonables.

Tercero. 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.

Cuando habla esta recomendación, que habría que ver su valor normativo, porque es una recomendación no es un tratado internacional; pero supongamos que tuviera un valor normativo, nos pareciera altamente prescriptiva esta Convención, no está diciendo esto que se deban necesariamente abrir las candidaturas independientes, sino que a las personas no se les puede negar su participación por causa de su afiliación política.

¿Qué pasa si en los estatutos de un partido político se establece que habrá personas que no perteneciendo a los partidos políticos puedan ser sujetos a candidaturas? Pues eso satisface la Recomendación 25. Es decir, el problema no está entonces en si existen o no existen candidaturas mandatadas por una opinión, insisto, independientemente de su valor normativo, porque no todo

el derecho internacional vale igual, hay cosas de muy distinta jerarquía y de muy distinta obligatoriedad para el Estado mexicano, pero otorgando esta posibilidad de que tengan un valor normativo claro, insisto, la duda estaría en si los partidos políticos a su vez cierran las candidaturas a sus afiliados, no en si de aquí se desprende la posibilidad de tener esa condición de afiliados.

Y el párrafo 17, que está transcrito en la página 1035, dice: “El derecho a 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.” Otra vez, este es un problema de estatutos de los partidos, no es un problema de candidaturas independientes, creo que esto es en todo caso lo que se estaría diciendo; y en cuanto a las afirmaciones que hacía el señor ministro Gudiño, el hecho de que le demos, desde la reforma del presidente López Portillo, en setenta y siete, una posición central a los partidos políticos, yo de ahí no derivo la exclusividad o el monopolio exclusivo de los partidos, e insisto, que no existan las bases de la generación, pues no, no existen las bases porque esto justamente está delegado en el Legislador ordinario, y en caso de que el Legislador ordinario desarrollara esas bases de financiamiento, si es que existe, de acceso a medios, si es que se da, de condiciones de equidad en la contienda, etcétera, o de integración de representantes en casillas, dependiendo si la distribución va a ser distrital o la característica que tenga, ahí es donde tendríamos que emitir el juicio de constitucionalidad de la razonabilidad que tuvieran los desarrollos legislativos, pero no me parece que sea un argumento fuerte para decir: “Están monopolizadas las candidaturas en los partidos”, porque no se establecieron las condiciones que justamente se están delegando al Legislador ordinario para que establezca en esos casos. Consecuentemente, yo sigo estando con la conclusión del proyecto sin compartir, como lo decía antes, la

totalidad de las argumentaciones que ha presentado el señor ministro Franco.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Gudiño.

**SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO:** Sí, desde luego la intervención del señor ministro Cossío es muy importante y muy interesante y en cierta medida es convincente. Si únicamente existiera el artículo 35 para regular el ejercicio electoral, yo estaría perfectamente de acuerdo con él, pero creo que se debe hacer una interpretación integral de la Constitución, y junto al 35 también se encuentra el artículo 41, y el artículo 41 estructura todo un sistema electoral en función de los partidos políticos; por lo tanto, cuando el artículo 35 habla de “calidades de la Ley” no se refiere exclusivamente a la Ley ordinaria, también se refiere a la Constitución, entonces creo que debe aplicarse aquí el principio de que la Constitución debe interpretarse en forma integral y que entre los preceptos constitucionales no puede haber contradicciones, sino que entre ellas hay excepciones y condiciones, entonces, cuando el artículo 35 habla de “calidades de la Ley”, se refiere a una norma de carácter general, abstracto, impersonal, que tanto puede ser la Constitución como la Ley ordinaria, respetando su diferente nivel de jerarquía. Por lo tanto, yo me afianzo en la propuesta que coincide con la del ministro Valls, en el sentido de que nuestro sistema constitucional, que establece en el artículo 35, pero también el 41 y todos los demás relativos, no da lugar a las candidaturas independientes, porque toda su estructura, todo su funcionamiento, está en función del partido político y así lo dice el 41, cuando dice que una de las funciones de los partidos políticos, es: hacer posible el acceso de la ciudadanía a los puestos públicos.

Por tal motivo, haciéndome cargo de la argumentación muy importante, muy interesante que hizo el ministro Cossío, no la

comparto por estas razones que brevemente traté de exponer. Muchas gracias señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Azuela.

**SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN:** El tema que se nos plantea, no es muy original en la Suprema Corte, puesto que ya lo hemos analizado en diferentes ocasiones; lo que ocurre es que con motivo de este Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que se publica el catorce de enero de dos mil ocho, pues da oportunidad a que se presente esta acción de inconstitucionalidad, no deja de ser paradójico para mí que este tema de candidaturas independientes, lo estén planteando partidos políticos; por lo que, pues parecería que ellos se interesan en que haya candidatos independientes que compitan con ellos en relación con los cargos de elección popular; pero pues en última instancia, a veces se hacen estos planteamientos a fin de que se sustenten tesis, y de ese modo estas tesis puedan ser aprovechadas posteriormente. Yo pienso, que el artículo 35 en su fracción II, en absoluto choca con el 218; el artículo 35, no dice que los ciudadanos tienen derecho a ser candidatos independientes, el artículo 35, dice: “son prerrogativas del ciudadano, poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la Ley”; no veo dónde esté la oposición, si hubiera un texto en el Código citado, en el que se señalara que no puede ser candidato a un puesto de elección popular determinado ciudadano, pues creo que sí se daría alguna pugna; pero si uno ve el artículo 7º, del Código; son requisitos para ser diputado federal o senador, además de los que señalan respectivamente los artículos 55 y 58 de la Constitución, los siguientes: estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar; no ser magistrado electoral o secretario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la

Federación, salvo que se separe del cargo dos años antes de la fecha de inicio, del proceso electoral de que se trate; no ser secretario ejecutivo, director ejecutivo del Instituto, salvo que se separe del cargo dos años antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate; no ser consejero presidente, o consejero electoral de los Consejos General locales o distritales del Instituto, salvo que se separe del cargo dos años antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate; no pertenecer al personal profesional del Instituto Federal Electoral, y no ser presidente municipal o titular de algún órgano político o administrativo, en el caso del Distrito Federal, ni ejercer bajo circunstancia alguna las mismas funciones, salvo que se separe del cargo tres meses antes de la fecha de la elección; no hay ningún requisito más, no hay un requisito que diga: tener que pertenecer a un partido político determinado; entonces, cualquier partido político, puede ser la vía para que se cumpla cabalmente con la fracción II del artículo 35 de la Constitución; lo único será, que tenga que ser registrado por un partido político, y el camino, que además yo creo que se puede comprobar con múltiples ejemplos: es que un partido político lo registre y que de ese modo quede uno inmerso en el sistema que contempla la Constitución y la Ley Reglamentaria, que es este Código que estamos mencionando y que ya fue ampliamente descrito especialmente por el ministro Gudiño y por el ministro Valls.

De modo tal, que si se atiende uno al texto del 218 y al texto del 35 constitucional, fracción II, no veo cómo se pueda llegar a la inconstitucionalidad, al contrario pienso que esto da una clara coherencia, hay partidos políticos que en toda la historia electoral mexicana, han propuesto candidatos independientes que no tienen vinculación con el partido sino que por sus características y por su presencia, un partido político los invita a participar y aun hay casos que también podía dar yo nombres en que al hacer su campaña el candidato correspondiente, dice abiertamente "yo no pertenezco al

partido político que me ha registrado" y aun hay partidos políticos que abiertamente han dicho "registro a estos candidatos que no son de mi partido, pero que me parece que debo apoyarlos". Y esto perfectamente da cumplimiento al 35, fracción II de la Constitución. Digo que esto para mí pues da coherencia al sistema, porque si todo mexicano que aspira a ocupar cargos de elección popular puede hacerlo a través de este sistema de partidos políticos, pues dónde está la pugna con el 35, fracción II, ahora si el 35, fracción II, dijera: "Poder participar para cargos de elección popular independientemente de los partidos y por los mismos se les va a registrar, etc., etc.," pues eso sería otra cosa, pero siempre las leyes hay que interpretarlas en coherencia con las garantías individuales, en coherencia con la Constitución y no en contra de la Constitución.

Por ello, yo pienso que aun el proyecto va sustancialmente en esta línea, aun creo que sigue siendo válido lo dicho ayer por el señor ministro ponente de que él estaría muy atento a todas las intervenciones y que en su caso, pues podrían hacerse los ajustes correspondientes.

Algo quisiera decir en torno a lo de candidaturas independientes que para mí ya está superado con esta interpretación, qué ocurrió en el caso de Yucatán, pues que los requisitos que se establecen para los candidatos de Yucatán, que sean independientes son tan complejos que casi es preferible que sea un partido político el que los registre, a que ellos se lancen a probar todo lo que ese Código Electoral de Yucatán les está exigiendo, y entonces también eso se podría considerar inconstitucional, porque se están exigiendo demasiados requisitos para ser candidato independiente.

Tratados Internacionales, dos planteamientos; uno, nuestra Constitución está por encima de los Tratados Internacionales, si un

Tratado Internacional está en contra de la Constitución, no es un tratado obligatorio, pero lo segundo, que los Tratados Internacionales usan un lenguaje sumamente equívoco, que permite que lo mismo lo interprete uno en un sentido que lo interprete en otro, y si uno atiende a las intervenciones que se han dado, pues esto está claramente probado, calidades que establezca la Ley, entonces ahí cada quien pone las calidades lo que estima pertinente.

Pero insisto en relación con el sistema mexicano de la Constitución en los artículos correspondientes y del Código Federal de Instituciones y de Procedimientos Electorales, no está señalando que una de las calidades para poder ser electo a un cargo de carácter popular, sea ser integrante de un partido político, y entonces, para mí esto no afecta en nada el sistema, no creo necesario leer los requisitos para ser presidente de la República o ser gobernador de cada uno de los Estados, porque pues esto es muy conocido y tampoco ahí se establece que haya necesidad de que sean miembros de un partido político.

Ahora, se ha hablado mucho de la partidocracia, algo terrible; bueno, yo pienso que el sistema de partidos políticos finalmente va a depender de sus integrantes; va a depender de la acreditación que los partidos políticos tengan entre los electores; y que éste es un camino que para mí es profundamente democrático; el que en un momento dado existan reglas claras, coherentes con el principio de certidumbre en materia electoral, en que todos sepan a qué atenerse; admitir que al margen de los partidos políticos se pueda registrar todo tipo de ciudadanos, pues también puede provocar grandísimos peligros y grandísimos problemas.

Yo en este aspecto me inclino más a la posición de los ministros Valls y Gudiño, que a la del proyecto ¿por qué?, porque el proyecto

está admitiendo que el Poder Legislativo, pueda en un momento dado, establecer algo que choca totalmente con el sistema; si uno lee el sistema, para mí, no en este Código, sino desde los antecedentes, pues es un sistema incompatible con candidaturas independientes al margen de los partidos políticos; no es posible por ejemplo, determinar cuál va a ser situación de igualdad de un candidato independiente, frente a partidos políticos que de acuerdo con la Ley gozan de un financiamiento, y esto está desde el texto constitucional, lo destacó el ministro Valls, conforme a las bases que esta Constitución establece; y dentro de las bases que esta Constitución establece, no veo alguna que permitiera al Poder Legislativo Ordinario, establecer candidatos independientes.

Y, como alguna vez lo dije, si hay financiamiento para candidatos independientes, pues, será tonto el mexicano que reuniendo los requisitos constitucionales, no lance su candidatura; porque al menos en cuanto a financiamiento, algo le podrá tocar.

Y ya dije; ahora se establece en la legislación ordinaria requisitos más complejos de alcanzar, pues es simplemente una fórmula sofisticada de exigir situaciones que equivaldrían a integrar un partido político; entonces, yo siento que en esto, pues no hay que tomar las cosas dramáticas; si una persona se siente con la personalidad y atributos suficientes para ocupar un puesto de elección popular, seguramente se pelearán los partidos políticos, por apoyarlo; y entrará al sistema que prevé nuestra Constitución en cuanto a sus ordenamientos relacionados con la materia política.

Que los partidos políticos tienen que mejorar, pues eso es condición de todo grupo humano; todo grupo humano, y más los que están vinculados a situaciones de grandes intereses, como son los partidos políticos, pues tienen que ir luchando con ese mejoramiento.

Bien sabemos que partidos políticos que trataban de mantenerse en la pureza primigenia, nunca ganaban una elección; y cuando empezaron a ganar elecciones, pues fue porque se abrieron y empezaron a admitir, pues no gente tan pura, como en principio había en esos partidos.

De modo tal que, yo creo que dentro de la realidad del ser humano, nuestro sistema, tanto en las reformas constitucionales, como en el Código Electoral, independientemente de que pueda haber alguno que otro precepto que yo también coincida en que son inconstitucionales; sin embargo, en términos generales me parece que son un medio idóneo para que toda persona que quiera participar, que está legitimada para participar conforme al artículo 7º, porque no se exigen otros requisitos que los que aquí se señalan, y conforme al texto constitucional, en las partes correspondientes, puede llegar a tener puestos de elección popular, y no se lo impide, ni nuestra Constitución, ni el Código Electoral, en su artículo 218.

De modo tal, que pues yo esperarí a cuál es la posición del ponente para ver si voto sustancialmente con el proyecto; pero con una serie de reservas, o voto plenamente con el proyecto; pero pienso que el precepto no es inconstitucional.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Góngora Pimentel.

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL:** Gracias señor presidente.

Los argumentos que escuchamos primero, me parecieron meramente especulativos e indiferentes de la Constitución, pues el que eventualmente pudiera generarse inequidad entre los partidos políticos y los candidatos independientes, y que por ello es mejor

prohibirlas, no implica ningún examen de constitucionalidad de la disposición respectiva, sino una convicción personal del señor ministro, en el sentido de que debe existir de manera exclusiva un sistema de partidos. En este sentido, si el Estado mexicano se encuentra obligado por los instrumentos internacionales a no establecer limitaciones irracionales o excesivas al derecho pasivo de voto, y la propia Constitución Federal, en el artículo 35 establece como derecho de los ciudadanos el ser votados, es evidente que las candidaturas ciudadanas sí se encuentran tuteladas por la Constitución Federal, no necesita decir: y no las constituciones ciudadanas. Eso le queda a la interpretación de este Tribunal Constitucional, sea cual sea; por tanto, no podemos considerar que se encuentre dentro de la libertad de configuración del Legislador, el decidir si las contempla o no; es cierto que hay un problema de omisión, como señala el señor ministro Cossío, porque no se encuentran previstas, el problema esencial del que sí nos podemos ocupar, es la prohibición expresa del Código Federal de Procedimientos e Instituciones Electorales, prohibición que por los argumentos que expuse, creo yo que es inconstitucional.

No tiene razón el señor ministro, en mi opinión, pues aunque el caso Yatama contra Nicaragua se trató sobre indígenas, no es exacto que el criterio sólo aplica a elecciones en las que participen dichos grupos, pues si bien en ese caso las partes eran indígenas y esa cuestión se valoró de manera especial, esto fue únicamente en cuanto a que se ponderó mayormente, no sólo la cuestión formal, sino las limitaciones que materialmente hicieron inaccesible el derecho a ser votados. En dicho caso se fijó un estándar de valoración de las limitaciones que pueden válidamente establecerse. La esencia de los estándares, es que si bien se generan a partir de un caso particular, sirven para todos los demás en que se presente la vulneración del mismo derecho, por lo que el citado test es perfectamente aplicable al caso, y además estamos obligados a resolver conforme al mismo.

Para contestar al señor ministro Aguirre. Es cierto, los derechos se pueden limitar, pero las limitaciones deben superar un examen de razonabilidad, necesidad y proporcionalidad que en el caso no se hace. Esto lo dije en los dos últimos párrafos de la página, y primero de la página seis y siete, y no me voy a repetir.

Ahora, ya vimos un caso aparte del asunto de las candidaturas independientes de Yucatán, que se dejó pasar, porque se dijo: pues son tantos los requisitos que se establecen, que realmente va a ser muy difícil que alguien quiera ser candidato independiente, y se dejó pasar. Hubo otro caso que pasó aquí en la Corte, en esta Suprema Corte de Justicia, y que ahora se encuentra en la Corte Internacional Interamericana de Derechos Humanos, de un particular que se postuló con una candidatura independiente, y en este caso se sobreseyó porque se le dijo: no, antes tienes que ir al Tribunal Federal Electoral; y a pesar de que se leyó una jurisprudencia del Tribunal Federal Electoral, en donde se dice que habrá de sobreseerse si quieren candidaturas independientes, y a pesar de que el señor ministro Azuela dijo: ¿Y para qué lo mandamos al Tribunal Electoral, para que se lo sobresean? De todos modos aquí se sobreseyó.

Gracias señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.-** Señora ministra Luna Ramos.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS.-** Gracias señor presidente.

Bueno, quisiera dar mi opinión al respecto. También he escuchado con mucha atención las opiniones de los señores ministros que me han precedido en el uso de la palabra, y al igual que alguno de ellos coincido en que no es la primera ocasión en que en este Pleno se trata el tema de las candidaturas independientes. Efectivamente, ha mencionado ya el señor ministro Góngora el caso “Castañeda”, que no fue precisamente en una acción de inconstitucionalidad sino en

un juicio de amparo, y esa fue la razón del sobreseimiento. También tuvimos hace relativamente poco tiempo el asunto del Estado de Yucatán.

En este asunto, que tengo a la mano, yo creo que es muy importante recordar que por mayoría de ocho votos se estableció un criterio que, en lo personal, creo que es la base fundamental en la cual el proyecto que establece ahora el señor ministro Franco finca la declaración de constitucionalidad del artículo 218 del COFIPE.

Está esta parte correspondiente, que es muy pequeña, me voy a permitir leerles de la Acción de Inconstitucionalidad 28/2006 y sus acumuladas, dice esto: “En estas condiciones, toda vez que la interpretación tanto en lo individual como armónico y sistemático de las normas constitucionales antes analizadas, no deriva que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establezca de forma alguna que sea derecho exclusivo de los partidos políticos postular candidatos a cargo de elección popular, con excepción hecha de las elecciones por el principio de representación proporcional. Debe concluirse que es facultad del Legislador ordinario –y esto es para mí lo más importante de esta conclusión– debe concluirse que es facultad del Legislador ordinario, federal o local, determinar dentro de su sistema jurídico electoral, si sólo los partidos políticos tienen derecho a postular candidatos a esos otros cargos de elección popular o si también permiten candidaturas independientes.” Esto fue lo que se dijo en el asunto “Yucatán”, con esto se inicia, con una mayoría de ocho votos en la que se determinó que este artículo, el 28 y siguientes de la Legislación de Yucatán, era constitucional.

¿Cuál es la diferencia entre el caso “Yucatán” y lo que ahora tenemos? El artículo 218, fracción I, del COFIPE, está estableciendo una prohibición para inscribir candidaturas

independientes, está estableciendo que corresponde exclusivamente a los partidos políticos llevar a cabo esta inscripción.

¿Y qué determinaban los artículos de la Legislación de Yucatán? Ahí por el contrario, lo que estaban estableciendo era la posibilidad de inscribir candidaturas independientes por parte de ciudadanos, estableciendo en los subsiguientes artículos determinados requisitos que se deberían cumplir para poder llevar a cabo esta inscripción. No era así de sencillo que cualquier persona dijera: yo quiero ser presidente de la República, y el Instituto Electoral o en ese caso gobernador del Estado o diputado -porque se trataba de candidaturas del Estado- vengo a inscribirme porque quiero ser diputado o quiero ser gobernador; no, no era así de sencillo, establecían una serie de requisitos entre los cuales se determinaban incluso cuestiones relacionadas con hacer una plataforma política, con determinar cuál era la razón por la que ellos querían ser candidatos; y además, se establecía incluso un requisito de cierta representatividad a través de determinadas asociaciones de carácter local. Entonces, no se establecía en el Código, así de fácil, el determinar que cualquier persona podía ser candidato independiente.

Pero, en la construcción de este proyecto lo primero que se determina y que para mi gusto es muy importante, fue lo que les acabo de leer; esta Corte establece que es facultad del Legislador ordinario el determinar, en la legislación ordinaria, quiénes pueden en un momento dado inscribir las candidaturas correspondientes. Es decir, está precisando esta Corte en este precedente, que no es algo que tenga que estar determinado de manera específica en la Constitución.

Otras de las razones que se dieron en este proyecto de Yucatán, fue precisamente el análisis armónico que se hizo, tanto del artículo

41, como del 35, como del 116, fracción IV, de la Constitución, se llegó a la conclusión que al final de cuentas no existía una prohibición dentro de los artículos constitucionales para el establecimiento de estas candidaturas independientes; que si bien es cierto que estaba determinado un sistema de partidos políticos, muy consolidada sobre todo a nivel constitucional en el artículo 41, lo cierto era que del análisis de la evolución legislativa, que si no mal no recuerdo viene desde la Constitución de 1814, desde ese momento se hace un análisis de la evolución legislativa, y se llega incluso a la conclusión de que hubo leyes electorales en alguna época de nuestro sistema jurídico, en donde sí se establecieron candidaturas independientes.

Entonces, sobre esta base se construyó el criterio de que aun cuando el artículo 41 constitucional, fundamentalmente estableciera, fundamentalmente un sistema de partidos, esto no quería decir que se estableciera una prohibición constitucional respecto de las candidaturas independientes; desde luego se dijo que había también, que esto también estaba secundado por las tendencias, no de manera expresa, porque ninguno de los Tratados Internacionales que incluso se transcribe en el proyecto del señor ministro Franco, en ninguno de estos artículos, el 23 y el 24, el 25, que se están transcribiendo, en ninguno se dice expresamente que se deban admitir por parte del gobierno mexicano a las candidaturas independientes, sino lo que se está estableciendo es la tendencia a que en un momento dado se dé la posibilidad de no discriminar, para efectos de que los ciudadanos tengan acceso a votar y ser votados.

Entonces, con las tendencias internacionales, con el análisis armónico de los artículos constitucionales, y con el análisis incluso de las discusiones parlamentarias que en un momento se dan, y que se determina que sí han existido algunas leyes ordinarias que

han establecido estas candidaturas, se determinó en el precedente de Yucatán, que los artículos que en ese momento establecían la posibilidad de inscribir candidaturas independientes, no eran inconstitucionales.

Entonces, cuál es la diferencia con el problema que ahora se nos plantea.

El problema que ahora se nos plantea es que aquí hay una prohibición expresa por parte del Legislador ordinario, dentro del Código Federal de Instituciones Políticas Electorales. Entonces, sobre esta base lo que debemos establecer es finalmente, si ya la Corte especificó en el antecedente que señalábamos, que esto es una facultad del Legislador ordinario, bueno, pues esto es lo que de alguna manera hace posible que éste determine en un sistema en el que de alguna manera está estableciendo prioridad a los partidos políticos, una prohibición como la que se está determinando respecto de los candidatos independientes.

Pero por otra parte, creo que también es importante señalar algo que recalco mucho el señor ministro Góngora Pimentel, en su dictamen que nos leyó, de que cómo se da la evolución de la reforma última del artículo 41 constitucional, y qué es lo que sucede en estas discusiones, específicamente respecto de las candidaturas independientes.

Yo creo que esto es importantísimo para poder determinar en un momento dado la constitucionalidad o la inconstitucionalidad de este artículo.

Leo partes pequeñas, que en lo personal me parecen sobresalientes y además muy importantes para poder determinar el criterio, dice el dictamen: “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, ser, primero dicen “El único medio para hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público”. Esto se dice en una primera intención.

Posteriormente se dice que van a analizar lo relacionado con las candidaturas independientes, que es un tema que les preocupa, que la Corte ya ha retomado, precisamente señalan que esto se da en el caso Yucatán. Y en este aspecto, hay una primera conclusión, que dice: “Por todo ello, éstas Comisiones Unidas manifiestan su coincidencia, con el sentido de la propuesta de los Legisladores que suscriben la iniciativa, pero considera que la forma de expresarla no es la correcta, puesto que los fines que la Constitución señala para los partidos políticos en su texto vigente, tienen como finalidad distinta a la que se pretende en la iniciativa bajo dictamen.

Esta decisión es congruente con el objetivo de propiciar la plena consolidación del sistema de partidos, como uno de los componentes esenciales de nuestra democracia y del sistema electoral.

Y luego, hay otra conclusión que en lo personal me parece muy, muy importante, dice: “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 formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos, por tanto, quedan prohibidas las intervenciones de organizaciones gremiales”. Y aquí viene un punto y seguido de algo que me parece muy importante, dice:

“Corresponde exclusivamente a los partidos políticos el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular”. Hasta este momento en las intervenciones que se dieron en la reforma constitucional, parecieran indicar que la idea del Constituyente permanente era que esto se propusiera exclusivamente a través de los partidos políticos. Sin embargo, hay una aclaración, hay una aclaración que hace que prácticamente la redacción quede de otra manera.

Inicialmente se había dicho “únicamente a través de los partidos políticos”, y luego, qué es lo que sucede, se señala: “los partidos políticos tienen como fin” -vuelven a decir toda la finalidad- “ser el único medio”, -esto se establecía en lo que les acababa de leer- “ser el único medio para hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público”. Pero, en el texto modificado último de la reforma constitucional se dice, en el dictamen: “Los partidos políticos tienen como fin hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público”. Qué sucedió. Le quitaron “ser el único medio”, le quitaron específicamente esta palabra de “ser el único medio para hacer la inscripción de candidaturas para puestos de elección popular”.

A mí esto me parece de gran trascendencia, porque si bien es cierto que la discusión inicialmente iba encaminada de manera específica a determinar que sólo los partidos políticos eran los que podían llevar a cabo esta inscripción, lo cierto es que al final de la discusión cambian la redacción y quitan las palabras “el ser el único medio”; la redacción de quitarle el “ser el único medio” quiera decir que cambia por completo el sentido de la intención que en algún momento dado estuvieron dándole desde un principio.

Entonces, qué colijo de lo anterior. Bueno, que al final de cuentas si nosotros vemos el artículo 41 de la Constitución, no existe una prohibición expresa para las candidaturas independientes, no la existe, pero también podemos decir que el hecho de que no haya

prohibición, no quiere decir que exista también la obligación por parte del Legislador ordinario para establecer la inscripción o la posibilidad de inscripción de las candidaturas independientes, sobre todo si esta Corte interpretó, desde el caso de Yucatán, que ésta es una facultad exclusiva de la Legislatura ordinaria. Entonces, el hecho de que no exista la prohibición, tampoco implica que exista la obligación de que se establezcan como tales.

Por estas razones, yo considero que el proyecto en el sentido de que se está determinando que el artículo 218 es constitucional al determinar que la prohibición está establecida por el Legislador ordinario, sin que esto implique de ninguna manera que los artículos constitucionales que regulan precisamente toda la actividad electoral, estén estableciendo una prohibición específica. Si el COFIPE hubiera dicho, “se pueden admitir las candidaturas independientes”, también existiría la posibilidad de determinar que es constitucional, porque ya lo dijimos en el caso de Yucatán, es facultad del Legislador ordinario, establecer precisamente esta situación.

Entonces, sobre esta base, sobre esta base yo sí coincidiría con lo propuesto por el señor ministro Franco, no sé todavía qué vaya a aceptar respecto de las propuestas que le han hecho los demás señores ministros, y me reservaría en un momento dado el formular o no alguna reserva respecto de las consideraciones, hasta que él nos manifieste de manera expresa cuál va a ser realmente el argumento que va a sostener en el proyecto, porque las intervenciones nos han manifestado muy diferentes opiniones al respecto. Gracias señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señora ministra Sánchez Cordero.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Muchas gracias señor ministro presidente. Lo primero que quiero decir es que yo también aquí tengo el precedente de Yucatán, inclusive el voto particular que formula el señor ministro José Ramón Cossío, en el que se establece claramente que hubo un voto mayoritario en favor de la constitucionalidad de las candidaturas independientes, cabe señalar que este asunto fue resuelto precisamente en el año dos mil seis, y fue en el año dos mil siete en donde se reforma el artículo 116 constitucional en el que claramente en la fracción IV establece que las Constituciones y leyes de los estados en materia electoral, garantizarán que: y en su inciso e) los partidos políticos, sólo se constituyan por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales, o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa; asimismo tengan reconocido —aquí sí la Constitución es muy clara— el derecho exclusivo, el derecho exclusivo para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, con excepción de lo dispuesto en el artículo 2º Apartado A, fracción III y VII de esta Constitución. Yo pienso que esta excepción la puso precisamente el Constituyente o el Poder reformador de la Constitución, en relación de este caso que ya se ha mencionado en esta sesión varias veces el caso Yatama Vs. Nicaragua, que fue precisamente un problema de elección de indígenas y que el artículo 116 constitucional fracción IV inciso e), estableció de manera muy precisa en relación a la excepción, que dispone que primero el derecho exclusivo para solicitar el registro de candidatos es de los partidos políticos, pero con excepción de lo dispuesto en el artículo 2º Apartado A, fracciones III y VII de esta Constitución, precisamente en lo referente a lo que nos estamos nosotros planteando aquí de este caso.

Yo creo que todos tienen razón en el sentido de que el Constituyente ha privilegiado el sistema de partidos y esta reforma sin duda alguna es para consolidar este sistema de partidos; sin

embargo, yo estimo y con el ministro Cossío creo que él tiene razón, en la medida que el efecto de la eventual invalidez no tendría por supuesto caso, en relación a que si el artículo es invalidado, no prevé las candidaturas independientes, no por esto va a prever las candidaturas independientes, es decir, la invalidez del artículo pues sería únicamente en razón de su invalidez, de la forma en que nosotros invalidamos los artículos, pues solamente es invalidarlo en la porción normativa y por lo tanto no puede prever ni normar las candidaturas independientes, coincido también que en el artículo 41 de la Constitución, el Legislador no prohíbe ni tampoco regula o reglamenta las candidaturas independientes, sino que esto lo deja a la Legislación secundaria; sin embargo, yo me pregunto, el hecho de que el artículo 218 establezca exclusivamente a los partidos políticos, en mi opinión podría llegar a afectar la esfera jurídica de algún gobernado, quien podría en su caso promover un amparo, contra esta prohibición expresa del Código Federal de Procedimientos Electorales, para registrarse como candidato independiente, yo por eso, con otras razones, estoy de acuerdo con el proyecto en el sentido de que el artículo 41 el Poder reformador de la Constitución, no prohíbe ni tampoco reglamenta las candidaturas independientes, lo deja así al Legislador ordinario, el Legislador ordinario establece en un artículo 218 la exclusividad de los partidos políticos para registrar candidatos y si en un momento dado, alguien o algún gobernado pudiera ver afectada su esfera jurídica con este precepto, podría sin duda alguna acudir al juicio de amparo para determinar o para que se determinase si efectivamente esta disposición exclusiva de los partidos políticos afecta o no la esfera jurídica de este gobernado; por estas razones yo coincido, no tendría el efecto, la eventual invalidez de regular las candidaturas independientes; por lo tanto, yo en esta parte, estaría con el proyecto y me apartaría con estas razones del mismo, gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Silva Meza.

**SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA:** Gracias, muy breve presidente, de la forma que se ha venido desarrollando el debate creo que se han hecho algunos pronunciamientos mucho muy importantes respecto a los cuales hay coincidencia entre muchos de nosotros pero en mi caso, yo todavía no encuentro la conexión, para coincidir con la validez; es precisamente a partir de la determinación de la exclusividad que se da en la fracción I del artículo 218, que es a la que yo no le encuentro la justificación para que esta sea una restricción en una posibilidad que el Legislador tenga para así configurarlo.

Y parto de lo siguiente, decía la señora ministra Luna Ramos, haciendo referencia al precedente de Yucatán; efectivamente, ahí se llega a conclusiones mucho muy importantes en función, una de ellas, –que para mí se me hace muy importante ligada con las candidaturas independientes–, el análisis que se hace del artículo 41, en toda la configuración de ese régimen jurídico de los partidos políticos, pero de dónde no se deriva, no se deriva ese derecho exclusivo para los partidos, ¡vamos!, que en la Constitución ni el artículo 41 no se establezca esto, como una exclusividad que es la que establece el Legislador secundario.

Me queda muy claro, –también aprovechando el viaje–, que cuando la fracción II del 35, alude a calidad, determinada por la ley, es ley secundaria desde luego; pero esa determinación que hace el 35 en esta expresión, calidades que determina la ley, ahí es donde establece las restricciones posibles a un derecho fundamental en ley; no obstante, que el artículo 1º constitucional establece para el reconocimiento de las garantías individuales, que no pueden suspenderse ni restringirse si no es en la Constitución y si le damos el carácter de un derecho fundamental de carácter político a el derecho a votar y ser votado en el caso, el ser votado; entonces, ya estamos en las restricciones limitadas a la

Constitución y si el 41 establece este desarrollo para el sistema de partidos y no establece las exclusividades que dejaran fuera a las candidaturas independientes, ahí entramos a otro terreno, –que es el que yo no alcanzo a resolver–; no alcanzo a resolver cómo es en ley, donde se establece esta restricción a un derecho fundamental; no obstante, –y aquí en donde emerge el criterio que nosotros determinamos en Yucatán–, en Yucatán decimos, "no se advierte que sea derecho exclusivo, salvo en el caso o del cago, por el principio de representación proporcional, que necesariamente tiene que ser a través de partidos". Y determinamos la facultad del Legislador, pero hasta dónde estamos nosotros determinando la facultad del Legislador para que tenga la exclusividad y la configuración única de establecer una restricción que no le compete al Legislador ordinario, sino que le compete, en última instancia al Poder reformador de la Constitución; no hay esa exclusividad y de ahí que es donde deviene mi planteamiento original, en este sentido, no existe esta libertad de configuración para establecer esta restricción en el Legislador; no hay la prohibición constitucional, es un sistema de partidos ampliamente desarrollados, pero que no excluye la posibilidad de una candidatura independiente.

Ahora, otra situación, esto no quiere decir, que sí se decreta la invalidez o la inconstitucionalidad, en automático esto ya cobre aplicación; el Legislador ordinario lo tiene que desarrollar necesariamente a partir de los principios que rigen toda la materia electoral, estableciendo la equidad, etcétera, etcétera, le correspondería a él; aquí es el planteamiento exclusivamente de la constitucionalidad o no para efectos para efectos de determinar su validez.

Yo me sigo confirmando, en que no existe esa posibilidad de configuración libre, para efecto de determinar una restricción a un derecho político fundamental.

Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Azuela.

**SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN:** Primero, recalcar que el artículo 35, en su fracción II, no dice que el derecho fundamental sea poder ser votado para todos los cargos de elección popular a través de candidaturas independientes; de modo tal, que sigo convencido de que este artículo 218 en nada está violentando la fracción II del artículo 35; cuando se haga una reforma constitucional y le añada eso, entonces, indudablemente estaría yo de acuerdo en muchas de las apreciaciones que se han hecho en sentido contrario.

La ministra Luna Ramos, nos hizo una importante descripción del cambio que se había dado a través de los dictámenes; desde luego tengo que destacar que, si siendo once, casi ya es imposible que se den unanimidades, pues ahora con el número de integrantes de los cuerpos legislativos, debemos entender que en una Comisión que integran muchísimas personas, pues se van integrando con ciertos consensos, los que unos dicen y lo que dicen otros, y cuando se llega al cuerpo completo tanto en Cámara de Senadores como en Cámara de Diputados, pues se van a presentar esas mismas situaciones, y aquí yo diría: no cabe duda que todo el razonamiento que va viendo el dictamen que se nos leyó, va en esa línea, pero ¿qué es lo que finalmente ocurre? Pues que esto no lo complementaron, sino parcialmente en la reforma constitucional, porque primero, no establecieron ninguna regla en cuanto a algunas otras posibilidades de participación fuera de los registros conseguidos por los partidos políticos, no hay una sola regla que establezca una base constitucional, para que esto de algún modo se haya admitido. Ciertamente es, que en el artículo 41, se eliminó lo de la exclusividad de los partidos políticos, pero sorprendentemente, en el artículo 116, se conservó, con lo cual en este momento, y si se sigue conservando en el Estado de Yucatán, esa disposición y

alguien la cuestiona, va a ser inconstitucional, porque en el inciso e) del actual artículo 116, fracción IV, dice: “Los partidos políticos sólo se constituyen por ciudadanos, sin intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente, y sin que haya afiliación corporativa, asimismo, tengan reconocido el derecho exclusivo para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular”.

O sea, que para la legislación estatal, se conservó algo que sería incoherente frente a los dictámenes que fueron reconociendo que sobre esto lo mejor era, no tocarlo de manera expresa, pienso que es evidente, que no hubo la prohibición expresa, pero hasta qué punto podemos admitir que la idea del Constituyente fue, que hubiera candidaturas independientes, si no estableció ninguna base al respecto, y en torno a los Estados conservó la exclusividad de los partidos políticos, bueno, para eso estamos en un Tribunal Constitucional, para que sea la mayoría la que finalmente interprete, qué es lo que verdaderamente se quiso hacer.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señores ministros, sin lugar a duda el tema de las candidaturas independientes, es tan discutible como aquí se ha visto.

Anoto cuatro posturas de los señores ministros sobre el particular, la que sostienen los señores ministros Valls, Gudiño y Azuela, en el sentido de que la construcción constitucional actual, no da cabida a las candidaturas independientes, y consecuentemente, se deben entender prohibidas y el Legislador ordinario, no puede establecer candidaturas independientes.

La contraria, que postulan los señores ministros, Góngora y Silva Meza, fundamentalmente, en el sentido de que por compromisos internacionales que México ha adquirido por disposición del 31 constitucional, o 35, perdón, las candidaturas independientes son

obligatorias si el Legislador ordinario no tiene alternativa, más que configurar en las leyes electorales la existencia de estas legislaturas.

En medio está la ponencia, a la que se han sumado la señora ministra Luna Ramos, Don Sergio Aguirre Anguiano y ahora lo hago yo, coincidiendo en que como la Constitución no tiene una prohibición ni un mandato expreso para las candidaturas independientes, queda como potestad del Legislador secundario, la posibilidad o no de establecerla, la configuración es difícil, de acuerdo con el artículo 41, actual, que como se ha dicho “privilegia a los partidos políticos”, pero aún así, creo que es posible la construcción de esta figura, como lo vimos en el caso de Yucatán. Y, por otra parte, los señores ministros Cossío y Olga Sánchez Cordero que coinciden en la validez del precepto, pero por razones distintas a las que sostiene el proyecto.

Vistas así las cosas, es muy difícil una votación en favor o en contra del proyecto. Les propongo hacer la consulta por la validez o por la invalidez.

Perdón señor ministro Franco González Salas.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS.-** Señor presidente. Si no tiene inconveniente yo quisiera, ahora sí, tratar de defender varios puntos de los que aquí se han comentado.

En primer término, lo que veo de nueva cuenta es precisamente lo complicado de los temas y que, como dice el refrán: todo se ve a través del cristal de quien lo tiene. Aquí es el cristal de convicciones jurídicas y posiciones, por lo que se ha manifestado; sin embargo, entiendo y me ha quedado muy claro de quienes están en contra del proyecto. Entiendo la posición del ministro Cossío que también se

pronunció en un punto muy claro; honestamente no entendí y ahorita lo explico, es por qué tres de los ministros se pronunciaron en contra de las consideraciones. Porque a mi entender, hay plena coincidencia entre lo que dijeron y lo que señala el proyecto y voy a explicar por qué. Quizás aquí lo que yo pudiera reconocer es que no se explicitó del todo, pero me parece que, y por eso tomo la palabra, porque voy a sostener mi proyecto en la mayor parte de él; atendiendo algunas de las consideraciones que se hacen. Y si me permiten, voy a hacer algunas consideraciones metodológicas que no han gravitado y que me parece explican el proyecto.

En primer término, no olvidemos que estamos dando respuesta a lo que plantearon los partidos políticos. En segundo término, que ya hay un precedente de este Pleno de la Suprema Corte que aquí ha sido multicitado en el que se pronunciaron todos los ministros en ese entonces, de que podían existir candidaturas independientes y que esto quedaba a la configuración del Legislador estatal o federal y así se dijo expresamente en la Acción de Inconstitucionalidad, la 28/2006 y las Acumuladas. “En estas condiciones, toda vez que de la interpretación tanto en lo individual como armónico y sistemático de las normas constitucionales antes analizadas, no deriva que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establezca de forma alguna que sea derecho exclusivo de los partidos postular candidatos a cargos de elección popular, con excepción hecha de las elecciones por el principio de representación proporcional, debe concluirse que es facultad del Legislador ordinario, federal o local determinar dentro de su sistema jurídico electoral si solo los partidos políticos tienen derecho a postular candidatos a éstos”, debe ser “u otros cargos de elección popular o si también permiten candidaturas independientes”. Este es el precedente que se cita en el proyecto también como cuestión metodológica, dado que existe este antecedente.

Consecuentemente, en este contexto es que se construye el proyecto y sí efectivamente éste es un tema, no se ha discutido solamente aquí; se ha discutido durante muchos años en muchos foros, pero hasta la última reforma constitucional, nunca como lo señaló el ministro Valls, se había tocado ese tema en el Constituyente; la discusión del Constituyente permanente y como lo señalaba la ministra Luna Ramos, para mí eso introduce una serie de factores importantísimos que, inclusive, hacen que mi punto de vista de hace dos años, por escrito lo tengo, cambie hoy en día y voy a explicar por qué y por qué el proyecto está construido como está.

En el debate del Congreso respecto de candidaturas independientes, se aborda el tema expresamente; lo incorporan al dictamen de las Comisiones y establecen la prohibición expresa de candidaturas independientes, puesto que señalan: “que solo los partidos políticos podrán postular candidatos de elección popular, tanto en materia federal como en la materia local”. En tribuna, y el proyecto se hace cargo de ello; ya en tribuna, aprobado el dictamen, un grupo de senadores que encabeza el senador citado, senador García Cervantes; plantean que no es correcto y dan sus argumentos; los argumentos. Lo que sí es cierto y es jurídico es que de ese dictamen se saca y se expulsa esa parte de la norma respecto del régimen federal, no del local; consecuentemente, ahí tenemos un elemento de ponderación constitucional que yo no podría eliminar del proyecto, que está en el proyecto; luego, ante esa situación, el proyecto nunca dice que las candidaturas están prohibidas, lo que dice es que en el texto no están prohibidas expresamente, y creo y por eso dije que voy a sostener mi proyecto, creo que nadie puede demostrar que en el texto de la Constitución estén prohibidas expresamente, y es lo que dice el proyecto; y luego hace una serie de consideraciones que me parecen importantes, porque recogiendo la tesis jurisprudencial de que es el Legislador,

recogiendo otras de las ideas que aquí se han secundado por ustedes, a quién le competiría el determinar esto, al Legislador federal.

Ahora bien, aquí recojo y creo que tiene razón el ministro Góngora cuando plantea que hay principios recogidos en una serie de tratados y en una serie de resoluciones que no son obligatorias pero son orientadoras, en la que él mismo cita: “La restricción, -dice a los derechos políticos-, debe encontrarse prevista en una ley, no ser discriminatoria, basarse en criterios razonables, atender a un propósito útil y oportuno que el actor necesaria para satisfacer un interés público imperativo y ser proporcional a ese objetivo.

El proyecto se hace cargo de la parte internacional y dice: No violenta ninguno de los textos, pero se hace cargo de esta parte también; a quién le corresponde en nuestro sistema jurídico conforme lo que aquí se ha reconocido el hacer estas ponderaciones en primera instancia, será al Congreso de la Unión, y si ustedes se fijan en el proyecto de lo que nos hacemos cargo y estoy convencido y es lo que opinaron los señores ministros, es que no hay ninguna base constitucional que se refiera a las candidaturas independientes.

Yo discrepo y con todo respeto, además, de quienes consideran que se violente el 35, fracción II, yo creo que no se violenta, y no se violenta por lo que han expresado los ministros Gudiño, Azuela y Valls, específicamente, porque este artículo no se puede ver aislado, se tiene que ver a la luz de todo el contexto constitucional; y a mí me parece y aquí no se han citado específicamente aunque se han traído a colación que hay dos aspectos fundamentales en este tema; el primero es que la propia Constitución al haber establecido este marco tan extenso de carácter regulatorio, político-electoral, en el artículo 41 establece ciertos candados que el Legislador no puede dejar de tomar en cuenta; consecuentemente, a mí me

parece sumamente difícil eludir el segundo párrafo del artículo 41, que dice: "La renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, -que son los dos únicos como sabemos que se eligen por elecciones populares, verdad-; se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases"; y no hay una sola base que regule a las candidaturas independientes.

El segundo aspecto que enfrentaría el Legislador ordinario es, que también el propio artículo 41, establece, fracción V: "La organización de las elecciones federales es una función estatal que se ejerce...", etcétera, y termina diciendo ese párrafo primero de la fracción V: "...en el ejercicio de esta función estatal la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores".

Consecuentemente, el proyecto se hace cargo de esto y señala todas las dificultades que el Legislador federal tendrá que enfrentar si él, en uso de sus facultades, por eso yo no señalo categóricamente y yo no lo haré, respetando el punto de vista, a la luz de todas estas consideraciones, yo no señalo que no lo pueda hacer, yo lo que señalo es que no está previsto cómo lo va a hacer, y lo que señalamos ahí, en el proyecto, si ustedes lo ven, es todas estas cuestiones cómo las va a regular el Legislador ordinario, porque tendría que cumplir con todo ello.

Luego, el proyecto concluye dando respuesta al planteamiento de los partidos políticos no a otras cosas, el artículo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, no viola la Constitución. Esa es la conclusión que tiene el proyecto, y por eso señores ministros, entendiendo que quizás en la argumentación que seguimos en el proyecto, no quedó claro esto que acabo de decir, yo estoy totalmente anuente a revisar esto para que quede claro. Pero ese es el sentido del proyecto, y ese será el sentido que yo

sostenga, respetando totalmente la decisión de la mayoría de este Pleno, si fuera en otro sentido, engrosaré el asunto como la mayoría lo desee, y en su caso, presentaré mi voto concurrente con estas argumentaciones, porqué, porque como bien lo señaló el ministro Azuela, este es un tema sumamente debatible con muchas aristas.

Consecuentemente, señores ministros, esta sería mi posición enfrente de la argumentación que he escuchado con toda atención de todos ustedes, y si hubiera algún otro argumento que quisieran dar y que me hiciera cambiar de la posición que he señalado, lo haré con mucho gusto. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Retomo pues la intención de voto por la validez o por la invalidez del artículo 218, párrafo primero del Código Federal de Procedimientos e Instituciones Electorales, y ya cada quien dará la razón de su posicionamiento.  
Proceda señor secretario.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí, cómo no, con mucho gusto.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Yo estoy por la validez.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Yo estoy por la validez del precepto aun cuando no comparto todas las razones que lo sustentan en el proyecto.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** También por la validez del precepto.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** La validez.

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL:** Por la invalidez.

**SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO:** Por la validez.

**SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN:** En el mismo sentido.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Por la validez.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Yo también, pero no por todas las razones, parte de las razones.

**SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA:** Por la invalidez.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE ORTIZ MAYAGOITIA:** Mi voto será por la validez de este precepto.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señor ministro presidente una mayoría de nueve señores ministros han manifestado su intención de voto a favor de la validez de las normas...no en los términos sino que propone el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Bien, ya después hablaremos de reservas y de votos particulares, por lo pronto hagamos el receso que corresponde a esta sesión.

**(SE DECRETÓ UN RECESO A LAS 13:20 HORAS)**

**(SE REANUDÓ LA SESIÓN A LAS 13: 35 HORAS)**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Se reanuda la sesión, señora ministra Sánchez Cordero.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Muchas gracias señor ministro presidente. Nada más quisiera yo aclarar lo siguiente, el ministro Góngora Pimentel y el ministro Silva Meza, están por la inconstitucionalidad del precepto 218, en realidad a mí lo que me parece únicamente inconstitucional, es la palabra “exclusivamente” de acuerdo con lo que yo manifesté, entonces solamente en la porción normativa donde dice: “corresponde exclusivamente, la palabra exclusivamente” a los partidos políticos es donde yo difiero. Gracias señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Tome nota señor secretario de que aclara la ministra Sánchez Cordero su voto y ella votará por la inconstitucionalidad de la porción normativa que acaba de señalar.

El tema que sigue es el nuevo régimen legal de coalición, tiene un amplio desenvolvimiento, señor ministro Góngora Pimentel.

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL:** Gracias señor presidente. Como ya lo habrán visto en el dictamen que les pasé, estoy en contra del proyecto en cuanto propone reconocer la validez del artículo 95, párrafos nueve y diez, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual establece que los partidos políticos que integren una coalición aparecerán en las boletas electorales con su propio emblema y que los votos que obtengan se sumarán para cada uno de ellos individualmente, dicho precepto forma parte de un sistema conforme al cual los partidos coaligados ya no tienen la posibilidad de convenir la forma en que habrán de distribuirse los votos obtenidos por la coalición, ni participan con una sola lista de candidatos de representación proporcional, sino que sus votos se computarán en lo individual para efectos de la conservación del registro y de la asignación de diputados y senadores, por el principio de representación proporcional, para apañar los efectos de dicho mecanismo, la ley prevé que pueda existir una transferencia de votos entre los partidos coaligados a fin de que el partido que no tenga el 2% de los votos, pueda conservar su registro, el referido sistema me parece inconstitucional en su totalidad, no solo por cuanto hace a la transferencia de votos entre partidos como se considera en el proyecto, pues si bien corresponde al Legislador ordinario establecer las formas específicas de la intervención de los partidos políticos en el proceso electoral, al hacerlo no puede restringir el contenido esencial del derecho que tienen a participar en las elecciones, ni establecer condiciones y modalidades que no cumplan con parámetros de razonabilidad, lo cual corresponde

determinar a este Tribunal Pleno, a la luz de los principios democráticos que informan a la Constitución Federal, en el caso la exigencia de que los partidos coaligados aparezcan con su propio emblema en las boletas electorales y obtengan sus propios votos con la supuesta finalidad de respetar la voluntad de los ciudadanos y dar transparencia al conocimiento de su decisión restringe irrazonablemente el derecho de los partidos a participar en las elecciones previsto en el artículo 41 de la Constitución Federal, en relación con la libertad de asociación en materia política de la que gozan los ciudadanos en términos del artículo 9 constitucional, en un sistema político como el nuestro que combina las características de presidencialismo y multipartidismo, la conformación de coaliciones electorales resulta esencial para la viabilidad democrática, pues contribuyen a aminorar la fragmentación política y generar estabilidad. En la medida en que provén una homogeneidad suficiente, para impedir la fractura en pequeños pedazos aislados, y disminuyen el riesgo de la ingobernabilidad; las coaliciones permiten la integración de fuerzas políticas desiguales; desiguales en tamaño, y en matices ideológicos; mediante la igualdad participativa, y en este sentido, constituyen una de las principales virtudes de las democracias, pues permiten la búsqueda de soluciones a los problemas comunes, desde perspectivas e intereses distintos. De igual modo, las coaliciones le dan cauce a la participación y representación de las distintas minorías en la vida pública; y en ese sentido, son centrales al valor del pluralismo, el cual es indispensable para el mantenimiento de la democracia, porque sólo con la participación de los distintos grupos sociales, en la acción política, se hace realidad el diálogo, y el consenso político necesario para darle legitimidad y estabilidad al sistema. Esto es, las coaliciones permiten, que la minorías no sólo sean oídas en el Congreso a través de sus diputados y senadores de representación proporcional, sino que puedan participar significativamente en la

conducción del gobierno, al permitirles llevar al poder a sus candidatos, y conformar mayoría legislativa.

Desde esa perspectiva, el derecho de los partidos políticos a participar en las elecciones en términos del artículo 41 constitucional, comprende necesariamente el derecho a participar coaligadamente, pues sólo de esa manera, se hace efectivo el derecho de los ciudadanos, a asociarse más allá de sus afiliaciones partidarias, con el fin de avanzar un proyecto político común. Este derecho no se respeta, cuando las condiciones en que la Legislación secundaria, autoriza las coaliciones, son equivalentes a un contrato de adhesión leonino, para los partidos pequeños.

La exigencia de que los partidos coaligados, compitan con su propia emblema, y acumulen sus propios votos, es contraria a la idea misma de coalición, entendida como acción política colegiada, pues impone costos desproporcionados, para los partidos minoritarios, quiénes por virtud del convenio de coalición, se ven obligados a destinar parte de sus recursos económicos y de sus tiempos, en medios de comunicación a la promoción del candidato de la coalición; al cual, el electorado generalmente identifica con el partido más fuerte de la colación, ¿y qué reciben a cambio? A cambio de lo cual, sólo reciben votos en caso de que sea necesario para la conservación del registro.

En el régimen anterior, no era necesaria la transferencia de votos, porque el convenio que se celebraba entre los partidos, aseguraba la manera en que estos habrían de distribuirse, y se participaba con una sola lista de candidatos de representación proporcional; lo cual, daba certeza a los partidos pequeños, y justificaba el empleo de sus recursos, en apoyo a la coalición.

Conforme al régimen actual, carecería de todo sentido, para los partidos pequeños, conformar coaliciones, pues ante todo tendrán que preocuparse por conservar su registro y por obtener escaños de representación proporcional, de forma que se haría absurdo dedicar recursos a la promoción de los candidatos comunes que la ciudadanía identifica con el partido mayoritario de la coalición.

Además, la supuesta finalidad apuntada por el Legislador de respetar la finalidad de los ciudadanos y darle transparencia a su decisión en las urnas no es aceptable para restringir el derecho a la formación de coaliciones, pues en estos casos los ciudadanos no manifiestan su preferencia por un partido político en particular, cuya votación deba ser transparentada, sino por un proyecto político común; por tanto, considero que también deben invalidarse los párrafos nueve y diez del artículo 95 impugnado.

A pesar de que considero que esta norma es inconstitucional no puedo estar de acuerdo con la propuesta del proyecto del señor ministro Franco, por la consecuencia práctica que creo generaría la invalidez a un sistema de por sí injusto, en tanto que encarna un contrato lesivo para los partidos políticos pequeños, se sumaría el ingrediente de que ni siquiera tendrán la garantía de cuando menos conservar el registro, en tanto que se declara la invalidez del sistema de transferencia de votos.

Con el sistema previsto en el Código impugnado, los partidos chicos, a cambio de entregar todos sus recursos para apoyar a los candidatos de los partidos grandes podían conservar el registro; sin embargo, con la invalidez que se propone decretar ni siquiera tendrán esa mínima seguridad.

La invalidez que se propone anula la posibilidad real de que existan coaliciones, puesto que los partidos pequeños tendrán mucho que

entregar y nada que ganar, entran a una suerte de ruleta rusa, una apuesta seguramente perdida y que nadie en sus cabales realizaría.

El hecho de que con los efectos de la propuesta se impidan las coaliciones vacía de contenido el derecho de asociación en materia política previsto en los artículos 9 y 41 de la Constitución Federal, en tanto que hace inviables las coaliciones, y además conllevará con seguridad, conllevará con seguridad, a la destrucción de los partidos chicos, los cuales tienen un papel fundamental en tanto que dan voz a las minorías, contribuyendo con ello a la calidad de nuestra democracia.

Lo anterior me parece sumamente peligroso en una realidad como la nuestra en donde tres partidos concentran la mayoría de los votos y donde las coaliciones juegan papel sumamente importante para la conservación de la gobernabilidad para lograr acuerdos políticos y para el desarrollo plural y democrático del país.

Por lo anterior, considero que el sistema que regula las coaliciones en su totalidad es violatorio de los artículos 9 y 41 de la Constitución Federal, en tanto que obstruye el ejercicio del derecho de asociación, no sólo de los partidos, sino de los ciudadanos que los conforman, por lo que debe ser, en mi opinión, invalidado íntegramente y no parcialmente. La invalidez parcial acrecienta la violación al derecho de asociación. Gracias señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** ¿Alguien más en este tema?

Señor ministro Valls.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Gracias señor presidente.

Una cosa muy breve, en lo general yo estoy de acuerdo con el desarrollo que hace el proyecto respecto de este tema de las

coaliciones; sin embargo, pienso que no es exacto afirmar que el principio de igualdad en la competencia electoral esté previsto en el 134 constitucional como se señala en la página mil ciento cuarenta del proyecto, pues el principio de equidad electoral que lo encontramos consagrado en los artículos 41, 116, y 122 de la propia Constitución, que es a lo que alude el 134, pero no lo consagra el 134; por lo que le sugiero al señor ministro ponente con todo respeto, se elimine tal afirmación del proyecto.

Con independencia de esta sugerencia, mi voto será a favor del proyecto, en cuanto a declarar la invalidez del artículo 96 numeral cinco que se impugna. Muchas gracias señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Aguirre Anguiano.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Gracias señor presidente.

Yo creo que tienen mala fama los rusos, porque la mera verdad yo no sé que tengan un juego de ruleta con revólveres y una bala, según aparece en las películas de Hollywood por cierto; no entiendo entonces, como es posible que se ponga en manos de los partidos políticos pequeños, un arma para que jueguen ruleta rusa, a través de los incisos 9) y 10), del artículo 95 de la Ley correspondiente del COFIPE; yo creo lo siguiente: que el derecho a las coaliciones es un derecho legal pero no constitucional, la Constitución por supuesto no menciona las coaliciones hasta donde yo recuerdo, no las menciona; entonces, si me dicen que se modalizan las coaliciones en la Ley y por ello se viola la Constitución, pues yo me quedo en ascuas, quiero encontrar la norma constitucional. Gracias presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Cossío.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Gracias señor presidente.

Un poco en el mismo sentido del ministro Aguirre, yo no encuentro que las coaliciones estén prevista en el artículo 41; ahora, que se diga y es un argumento muy interesante del señor ministro Góngora, que el sentido de las coaliciones es mantener una pluralidad política, a mí me parece que esto es una consideración de enorme importancia en términos de política pública, pero difícilmente sustentada en el propio artículo 41; en el artículo 41 no se prohíbe la existencia de ningún partido político de ninguna ideología, no hay, como en otros países absolutamente democrático sus prohibiciones a la existencia de ciertos países políticos ligados a ciertas corrientes ideológicas, como insisto, sucede en otros lados; sino simplemente se dice: los partidos están en una igualdad de condiciones y en una equidad para competir; consecuentemente, esa es la forma en la que se garantiza a los partidos políticos; la existencia de coaliciones, esa es una modalidad que pueden aceptar o no los propios partidos políticos para efectos de participar; pero me parece que el pluralismo político, no pasa necesariamente por el reconocimiento o por la existencia de las coaliciones; y en el mismo sentido que señala el señor ministro Aguirre, no están previstas las coaliciones como una forma de ejercicio político en la Constitución, tampoco están prohibidas, de ahí que las establezca el Legislador; lo que sí yo encuentro en el proyecto, o de hecho falta en el proyecto, es un desarrollo del artículo 9° constitucional, ahí sí lo plantearon los promoventes, diciendo que ellos estimaban que se afectaba su artículo 9, y no se da esa contestación, al menos no de una manera amplia; creo que valdría la pena, que para resolver este cuestionamiento que planteó el señor ministro Góngora, si se dijera: por qué razón constitucionalmente no se puede garantizar la existencia de coaliciones con las finalidades tan específicas que tiene en el artículo 9° constitucional, este tema lo discutimos hace ya algún tiempo, alguno de los señores ministros pensaba que no

era necesario abordar el problema de coaliciones desde el punto de vista del 9º, sino que exclusivamente había que hacerlo desde el 41, otros señalamos que sí había que hacerlo por el 9º y el 41 y creo que vale la pena que se diera esta respuesta en términos generales.

Pero cualquier que sea el camino el 9º o el 41 creo también que sí es importante que se determine, insisto, que no hay un derecho constitucional a las coaliciones y que el pluralismo político se garantiza con la existencia de partidos y no se garantiza a través de un sistema de asociaciones como se dan en este caso.

Las expresiones que usó el señor ministro Góngora que son muy interesantes en el sentido de contrato de adhesión, etc., yo entiendo que las plantea en un sentido metafórico, insisto, porque no tienen ese carácter constitutivo, pues, y consecuentemente pues son metáforas de derecho privado, muy interesantes, pero al no tener ese rango, difícilmente se podrían considerar en este sentido, esto dicho con todo respeto, como se dice en esta casa. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Gudiño Pelayo.

**SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO:** Sí, básicamente yo coincido con el sentido del proyecto, por lo que hace al párrafo quinto del artículo 96 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que prevé la posibilidad de que el convenio de coaliciones se prevea que si uno o más partidos políticos nacionales coaligados alcance el 1% de la votación nacional emitida pero no el mínimo para conservar su registro y participar en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, de la votación del o de los partidos que sí hayan cumplido con dicho requisito, se tomará el porcentaje necesario para que cada uno de

ellos pueda mantener el registro, pero sin que se pueda convenir qué porcentaje supere al 2%.

Independientemente de que las coaliciones estén o no previstas en la Constitución, yo coincido en que se declare la inconstitucionalidad de esta porción normativa, debido a que el mecanismo de transferencia de un determinado porcentaje de votos previsto en la norma cuya validez se reclama, vulnera la voluntad expresa de un elector, es decir, de un ciudadano que ejerce el derecho fundamental a votar, establecido en el artículo 35, fracción I constitucional manifestada a través del voto en favor de un determinado partido político coaligado, toda vez que su voto puede ser transferido a otro partido político de la coalición que si bien alcanzó el 1% de la votación nacional emitida, no obtuvo el mínimo requerido para conservar el registro y participar en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional.

Por tal motivo yo me pronuncio en favor del proyecto, en cuanto hace a la inconstitucionalidad, de esta porción normativa por lo que hace a lo relativo al artículo 9º constitucional, yo coincido con el ministro Cossío en que se hagan las precisiones que él señala.

Yo considero que además, mencionando el punto de racionalidad a que tanto nos ha insistido el ministro Góngora, creo que no es razonable que un partido que no alcanza los votos suficientes por sí mismo para mantener su registro, se le dé una especie de transfusión de votos para mantenerlo en vida, verdad, creo que esto sería muy piadoso pero no sería constitucional.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Fernando Franco.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Gracias señor presidente, bueno, yo también hago de lado las muy respetables posiciones que ha expresado el ministro Góngora que las entiendo como cuestiones personales, y me centro en lo que me parece fundamental de su intervención en relación a lo constitucional que es lo que está en juego.

En primer lugar quiero aclarar que nosotros hemos utilizado el término coalición, transformando lo que generalmente es la alianza, esto es importante porque la coalición en nuestro caso, equivalente a la alianza en la mayor parte de los países, es algo que se forma para contender en la elección exclusivamente; una vez concluida la elección, se separan los partidos políticos; consecuentemente, yo no puedo aceptar la argumentación de la estabilidad política y los acuerdos.

Hemos visto coaliciones que se deshacen y después los partidos que las constituyeron, se suman en acuerdos y hemos visto lo contrario en nuestra práctica política.

Consecuentemente, aquí lo importante es que el Código, la coalición la establece para postular al mismo candidato; y una vez concluida la elección, queda deshecha la coalición y ya no hay obligaciones para los partidos coaligados.

Por otra parte, también el convenio de coalición es el que va a determinar, y obviamente, el voto de los electores, qué candidato de cada partido va a estar en las Cámaras, y ese triunfo se le va a respetar al partido político, conserve o no su registro; dependiendo del candidato uninominal que vaya en un Distrito, si gana, independientemente del partido, ése llegará a las Cámaras del Congreso; si va en las listas de representación proporcional, conforme a la votación, entrará o no entrará a la Cámara.

Consecuentemente, me parece que esto es lo que vincula y enmarca nuestro régimen; y adicionalmente, en relación con lo que decía el ministro Cossío, por supuesto, -¡perdón!-; por supuesto, en el caso del artículo 134, lo trajimos a colación porque ya hay el precedente de Colima, en donde hicimos un razonamiento similar; pero atendiendo al planteamiento del ministro Valls; revisaremos esto y, evidentemente, no es más que un argumento de refuerzo; consecuentemente, me parece que eso puede resolverse.

Y en cuanto hace al artículo 9º, con mucho gusto atiendo también la sugerencia; nada más quiero señalar, que lo que tratamos de privilegiar en el proyecto es que, es diferente el derecho de asociación del individuo como tal, que el derecho de asociación de los partidos; ¿y por qué lo establezco?, porque finalmente, por eso se llevó al 41 la redacción del 9º, para connotar que a los partidos políticos se asocian individuos no organizaciones.

Pero por otro lado, el 41, le deja al Legislador –y esto es muy importante-, las formas de intervención de los partidos políticos en los procesos electorales, esto es expreso, la Ley determina la forma de participación de los partidos políticos.

Consecuentemente, ese derecho de asociación de los partidos políticos, queda condicionado por esta norma que se refiere en el 41, precisamente ya a su intervención en los procesos electorales.

Consecuentemente, tomando muy en cuenta la observación, y por supuesto, así lo haré en el proyecto y revisando el 134, pues yo mantengo el proyecto en sus términos.

Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** ¿Alguna otra participación?

Señor ministro Góngora Pimentel, tiene la palabra.

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL:** Yo escuché ya los argumentos y retiro mi observación.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Retirada la observación del señor ministro Góngora, nos queda manifestarnos solamente a favor o en contra del proyecto; y como nadie se ha manifestado en contra, les consulto en votación económica, si se aprueba esta parte del proyecto.

**(VOTACIÓN FAVORABLE)**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS.-** Señor ministro presidente, hay manifestación unánime en favor del proyecto de intención de voto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Silva Meza, tiene la palabra.

**SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA:** Gracias señor presidente. Estando de acuerdo con el proyecto, nada más para dejar una reserva de hacerle algunas precisiones al señor ministro ponente, si las quiere tomar en cuenta, desde mi lectura, parecería que hay una contradicción que fácilmente puede ser resuelta. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Cómo no, gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** ¿Alguna otra aclaración? Señor ministro Valls Hernández, tiene la palabra.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** La transferencia de votos; es decir, el 95, el 96, numeral 5, ése desde luego que es inconstitucional.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Así es; es lo que propone el proyecto y en eso, nuestra intención de voto es en ese sentido.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Sí, sí ¡claro!, nada más para precisión; sí cómo no, estoy de acuerdo.

Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señores ministros, acordamos prolongar nuestras sesiones hasta las dos y media de la tarde, si fuera necesario.

El tema que sigue es también de intensa discusión; les propongo que cerremos este día la sesión pública; y el lunes a las diez y media de la mañana, continuaremos con la discusión de este tema.

**(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 14:05 HORAS)**