

## **S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 30**

### **O R D I N A R I A**

**LUNES 11 DE MARZO DE 2013**

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las once horas con treinta minutos del lunes once de marzo de dos mil trece, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar sesión pública ordinaria, los señores Ministros Presidente Juan N. Silva Meza, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alberto Pérez Dayán.

A continuación, el señor Ministro Presidente Silva Meza abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

#### **I. APROBACIÓN DE ACTA**

Proyecto de acta de la sesión pública número veintinueve, ordinaria, celebrada el jueves siete de marzo de dos mil trece.

Por unanimidad de once votos el Tribunal Pleno aprobó dicho proyecto.

#### **II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS**

Sesión Pública Núm. 30

Lunes 11 de marzo de 2013

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el once de marzo de dos mil trece:

**II. 1. 67/2012  
Y SUS  
ACUMULAD  
AS 68/2012 Y  
69/2012**

Acción de inconstitucionalidad 67/2012 y sus acumuladas 68/2012 y 69/2012 promovidas por los Partidos Políticos Acción Nacional, de la Revolución Democrática y del Trabajo, demandando la invalidez de los Decretos 170, en el que se reformó la Constitución Política, y 199, en el que se modificaron diversas disposiciones de la Ley Electoral, la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la Ley Orgánica del Instituto Electoral y del Código Penal, todos del Estado de Quintana Roo. En el proyecto formulado por el señor Ministro Alberto Pérez Dayán se propuso: *“PRIMERO. Son procedentes y parcialmente fundadas la acción de inconstitucionalidad 67/2012 y sus acumuladas 68/2012 y 69/2012 a que esta resolución se refiere. SEGUNDO. Se declara la invalidez en su totalidad del Decreto 170, por el que se reformó la Constitución del Estado de Quintana Roo, publicado en el Periódico Oficial de la entidad, el veintidós de noviembre de dos mil doce, por lo que se refiere al procedimiento legislativo respectivo, en los términos del considerando quinto del presente fallo. TERCERO. En relación con el Decreto 199, por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley Electoral, Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral, Ley Orgánica del Instituto Electoral y Código Penal, todos del Estado de Quintana Roo, se declara*

Sesión Pública Núm. 30

Lunes 11 de marzo de 2013

*la invalidez del artículo 134, fracción II, completa, fracción III, en la parte que señala: “de por lo menos el dos por ciento”, así como la fracción IV, en la parte que prevé: “el dos por ciento al que se refiere la fracción anterior deberá estar distribuido en ese mismo o mayor porcentaje”, lo anterior en términos del considerando octavo de esta resolución. CUARTO. Se reconoce la validez de los artículos 116, 119, 143, fracción IV, de la Ley Electoral así como el diverso 51, fracción IX, de la Ley Orgánica del Instituto Electoral, ambos ordenamientos del Estado de Quintana Roo. QUINTO. Las declaratorias de invalidez surtirán efectos a partir de la fecha de notificación de estos puntos resolutivos al Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo. SEXTO. Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial del Estado de Zacatecas”.*

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió al Pleno el considerando octavo, intitulado: “Restricción a los ciudadanos a que se admita únicamente a un candidato, fórmula o planilla independientes y obligación de los candidatos ciudadanos de participar en un proceso de selección previo con la finalidad de obtener el 2% del respaldo ciudadano del total del padrón en la demarcación”.

El señor Ministro ponente Pérez Dayán precisó que en el proyecto se propone determinar que no le asiste la razón a los accionantes al sostener que resulta inconstitucional el que los aspirantes a candidatos independientes tengan la

oportunidad de realizar actos de promoción ante la ciudadanía para buscar su apoyo a fin de ser registrados como tales, al considerarse que se trata de una medida que tiende a garantizar el ejercicio efectivo del derecho a ser votado como candidato independiente.

Por otro lado, señaló que se propone estimar inconstitucional la norma que establece que únicamente un ciudadano, fórmula o planilla por demarcación, según sea el caso, podrá ser registrado como candidato independiente. De igual modo, indicó que se propone estimar inconstitucional, por estar íntimamente relacionado con el supuesto anterior, el que se condicione el registro de aspirantes a candidaturas independientes, así como la declaración correspondiente, a la obtención de un 2% del respaldo de la totalidad de los ciudadanos registrados en el padrón electoral en su demarcación, porcentaje que deberá aplicarse en cada uno de los distritos electorales que integran el Estado, en el caso de aspirantes al cargo de Gobernador.

En estas condiciones, precisó que se propone declarar la invalidez de toda la fracción II del artículo 134 de la Ley Electoral impugnada, en tanto señala que de todos los aspirantes registrados a un mismo cargo de elección popular solamente tendrá derecho a registrarse como candidato independiente aquel que de manera individual por fórmula o planilla según sea el caso obtenga el mayor número de manifestaciones válidas; de la fracción III del propio precepto

en la porción normativa que señala: “de por lo menos el 2%”, y de la fracción IV del precepto en comento, el tramo normativo atinente a que: “el 2% al que se refiere la fracción anterior deberá estar distribuido en ese mismo o mayor porcentaje”.

De igual forma, propuso realizar un cambio en las hojas ciento dos, ciento seis, ciento siete, ciento diez y ciento once del proyecto, a fin de sustituir con las palabras “humano o fundamental”, las expresiones “derecho o prerrogativa reconocida por la Constitución”, en congruencia con el considerando anterior, que se sometió a la consideración de los señores Ministros sin esos calificativos. Finalmente, hizo un reconocimiento a la Legislatura del Estado de Quintana Roo, por el cuidado y detalle que tuvo en el desarrollo del derecho ser votado como candidato independiente.

El señor Ministro Cossío Díaz sugirió abordar por separado los temas abordados en este considerando. Consideró que la propuesta del proyecto consistente en declarar infundado el concepto de invalidez, relativo a que resulta inconstitucional que los aspirantes a candidatos independientes tengan la obligación de realizar actos de precampaña, debe ajustarse a lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 50/2012 a efecto de que el pronunciamiento de validez se realice desde la perspectiva de la libertad de configuración del legislador en la materia, pues la normativa en cuestión implica un problema fundamentalmente competencial, acerca del grado de

discrecionalidad que debe reconocérsele al legislador local para establecer las modalidades del derecho político, y no una cuestión de derechos humanos.

El señor Ministro Presidente Silva Meza apuntó la conveniencia de que la discusión se circunscriba a la estructura del proyecto.

El señor Ministro Valls Hernández manifestó estar en contra del proyecto, indicando que realizaría un pronunciamiento general sobre el considerando en análisis, en tanto que la regulación de las candidaturas independientes integra un sistema jurídico.

Después de precisar la propuesta del proyecto, recordó que la acción de Inconstitucionalidad 57/2012 y sus acumuladas se desestimó respecto de las normas que regulan las candidaturas independientes, al no haberse alcanzado la mayoría calificada necesaria para declarar su invalidez, indicando que reiteraría lo que expresó al resolverse ese asunto en el sentido de que sí existe libertad configurativa para legislar en la materia tanto a nivel federal como local, por lo que los órganos legislativos tienen la facultad para establecer el sistema o modelo de operación, de acuerdo con su realidad y dinámica.

En este sentido, indicó que el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal otorga una amplia libertad de configuración, tanto para el Legislador local como para el federal, en la regulación de las candidaturas ciudadanas,

apuntando que, sin embargo, no se modificó el 116 de la propia norma fundamental, y que este Pleno ya precisó en la acción de inconstitucionalidad 50/2012 que existe una antinomia entre esos dos artículos, además de que tampoco se reformó el numeral 41 de la Constitución, a fin de contemplar las candidaturas ciudadanas.

Estimó que, en estas condiciones, no puede verificarse o establecerse, como lo pretenden los accionantes, si un sistema o modelo de candidaturas ciudadanas elegido por el Legislador local es o no constitucional, bajo la aplicación o exigencia de principios que constitucionalmente están dados para los partidos políticos, cuyas características pueden tener o no las candidaturas ciudadanas, de forma que pretender que los candidatos independientes tengan un trato equitativo con aquellos que son propuestos por partidos políticos, a partir de las prohibiciones que constitucionalmente se exigen sólo para los segundos, es buscar una equiparación que no sólo no mandata la Norma Fundamental, sino que, dada la diferencia entre unos y otros, de suyo no podría darse.

En consecuencia, consideró que a fin de regular el ejercicio del derecho a ser votado a través de candidaturas independientes, el Legislador puede optar por el sistema o modelo que, dentro del sistema político-electoral mexicano, conformado de manera preponderante por la existencia de partidos políticos, considere que es el más conveniente en ese momento en virtud de sus circunstancias particulares.

Expuso que, en el caso de Quintana Roo, no advierte que el sistema de candidaturas independientes sea inconstitucional en algún aspecto, pues si bien establece un porcentaje alto para acreditar un verdadero respaldo ciudadano, ello no genera *per se* su inconstitucionalidad dado que, dentro de la libertad configurativa estatal, fue el que se consideró por el Legislador local como aquel que garantizaba en mayor medida la presencia de candidatos independientes serios con alta probabilidad de ganar, sobre todo si en este caso el Legislador local optó por el otorgamiento de financiamiento público por encima del privado para candidatos independientes y, en esa medida, estableció requisitos cuyo cumplimiento demuestre el respaldo a un candidato independiente.

Agregó que, igualmente, el hecho de que las normas generales impugnadas establezcan un procedimiento de elección de candidatos independientes para elegir sólo uno por cada cargo de elección popular, ya sea a nivel estatal o en cada Municipio, no es inconstitucional como propone la consulta, considerando que, como ya señaló el Pleno en la acción de inconstitucionalidad 50/2012, si bien la figura de elección interna de candidatos, conocida y regulada legalmente como precampaña electoral, *per se* aplica sólo al sistema de partidos políticos, eso no excluye la posibilidad de que el Legislador establezca las reglas necesarias y conducentes para que las candidaturas independientes puedan surgir también de procesos previos de selección



entre aspirantes ciudadanos, como una cuestión que corresponderá determinar al Legislador atendiendo a las necesidades sociales y al desarrollo democrático del país. En esta medida, señaló que la circunstancia apuntada no hace nugatorio el derecho a ser votado contenido en el artículo 35 constitucional en su modalidad de candidatura independiente o ciudadana, pues el candidato respectivo tiene igual oportunidad de satisfacer los requisitos respectivos, que todos aquellos que pretenden lo mismo.

Precisó que el Pleno, en el precedente citado, puntualizó que no existe prohibición constitucional para que los simpatizantes de las candidaturas ciudadanas les hagan aportaciones y éstas sean recibidas antes del período en que se verifica la campaña electoral; es decir, que no existe exigencia alguna de que sólo durante ese período puedan recibirlas y erogar los recursos correspondientes, contrario a lo que erróneamente afirman los promoventes en el presente asunto.

De esta forma señaló que, como lo sostuvo el Pleno en la acción de inconstitucionalidad 50/2012, el Legislador ordinario podrá establecer si quienes aspiran a registrarse como candidatos independientes pueden o no recibir esa clase de aportaciones antes de obtener su registro e iniciar la campaña electoral, e incluso que los límites o montos máximos aplicables a los partidos políticos establecidos en la Constitución Federal y local pudieran ser los mismos que se impongan a los candidatos ciudadanos respecto al

financiamiento de sus simpatizantes, lo que deriva de la amplia libertad de configuración legislativa, máxime si se considera que los parámetros establecidos en la norma impugnada son acordes con la Constitución Federal, además de razonables atendiendo a la necesidad de mantener la equidad en la contienda comicial.

Por estas razones estimó que el porcentaje que prevé la norma para acreditar el respaldo ciudadano, la elección de un solo candidato independiente por cada cargo de elección popular o bien que sólo habrá diputados y regidores de mayoría relativa, tratándose de candidaturas independientes y no de representación proporcional, no son inconstitucionales como propone el proyecto, ya que se trata de aspectos que entran en la libertad de configuración del Legislador local de acuerdo con el sistema político electoral mexicano e, incluso, existen diversos aspectos que toca desarrollar a los institutos electorales estatales, pues no todo el rubro debe estar en la ley, sin que pueda pasarse por alto que se está ante un medio de control constitucional abstracto, por lo que, en todo caso, la vulneración que pudiera darse respecto del pleno ejercicio del derecho a ser votado a quien pretenda contender de manera independiente en un determinado proceso electoral podrá ser sujeto de control constitucional concreto, tanto por actos como por leyes electorales a la luz de la situación fáctica existente, mas no de manera abstracta.

En ese sentido, finalmente, advirtió que la regulación que estableció el Estado de Quintana Roo para candidaturas independientes en los procesos electorales de dicha entidad cubre la operatividad de las candidaturas ciudadanas, como lo exigió el artículo Tercero Transitorio de la reforma constitucional de agosto de dos mil doce.

El señor Ministro Presidente Silva Meza realizó precisiones respecto de la exposición del señor Ministro Valls Hernández, en el sentido de que éste analizó la normatividad impugnada como un sistema, y enunció los temas respecto de los que versa el considerando en análisis y que, a su parecer, conviene estudiar por separado.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea indicó que si bien se analiza un sistema, es posible analizar de manera independiente los diversos subsistemas que lo componen, señalando que sólo se referiría al tema relacionado con la posibilidad de que los aspirantes a candidatos independientes puedan realizar precampaña.

Consideró que el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal reconoce los derechos a ser votado para todos los cargos de elección popular y a solicitar el registro de una candidatura ante la autoridad electoral que corresponda de manera independiente, el cual, apuntó, debe ser desarrollado por el legislador ordinario, en tanto sujeta su ejercicio a que se cumpla con los requisitos, condiciones y términos que determina la legislación.

Precisó que este derecho se inserta en un contexto constitucional complejo, dado que el diseño corresponde a un sistema de partidos y la regulación de las candidaturas independientes se establece de manera escueta, lo que justifica que se haya señalado que el legislador ordinario cuenta con libertad de configuración para diseñar aquel sistema en las entidades federativas, aunque sin existir unanimidad sobre qué debe entenderse por tal libertad. Así, precisó que existen quienes sostienen que la libertad de configuración implica la posibilidad de que las legislaturas de los Estados regulen la figura de que se trata de la manera en que consideren conveniente, salvo que exista una norma constitucional expresa que lo limite, mientras que otros, en los que se incluye, entienden que el primer límite a esta libertad son los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Federal y los tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano es parte, así como en los principios que garantizan una contienda electoral real y, en consecuencia, que las candidaturas independientes sean eficaces y operativas y no un mero discurso retórico. En este sentido, estimó que si la reglamentación de estas candidaturas no garantizara su eficacia, se estaría cometiendo un fraude a la Constitución, pues únicamente se estaría simulando el desarrollo de tal derecho.

En ese sentido, como principios mínimos que debe contemplar todo sistema de candidaturas independientes, enunció: 1) los requisitos que se impongan al registro sean

razonables; 2) debe la posibilidad de que los ciudadanos conozcan la oferta política de dichas candidaturas a través de la precampaña, 3) debe garantizarse el acceso de los candidatos independientes a los medios de comunicación; 4) debe existir un sistema de financiamiento que privilegie el financiamiento público frente al privado, y 5) debe existir un sistema de medios de impugnación para que los candidatos ciudadanos tengan acceso a la justicia electoral en términos de igualdad o de equidad.

Apuntó que, sin el cumplimiento de estos principios no se estaría en presencia de una configuración adecuada, y que siempre y cuando éstos se respeten, el legislador local tendrá la posibilidad de modular de la manera que estime más conveniente el sistema sobre las candidaturas independientes, dado que la libertad de configuración no es libérrima ni implica un estado de excepción de los principios y derechos que establece la Constitución Federal, de ahí que si ésta reconoce el derecho a ser candidato independiente, la libertad de configuración del legislador para reglamentarlo estará limitada por su obligación de hacerlo eficaz. Con base en estos razonamientos, consideró que resulta constitucionalmente válido que los aspirantes a candidatos independientes puedan realizar actos de precampaña.

El señor Ministro Franco González Salas manifestó estar de acuerdo con el sentido del proyecto en el punto debatido, indicando sumarse a la opinión de que este tema se refiere a un sistema normativo que rige a las candidaturas

independientes, pero que ello no obsta para que puedan analizarse una a una las porciones normativas, ya que la invalidez de alguna no necesariamente traería como consecuencia la invalidación del sistema en general, lo que sólo acontecería cuando al declararse la invalidez de algunas porciones o subsistemas, el sistema en su totalidad pierda sentido o se vuelva tan débil que su prevalencia no se justifica y, en consecuencia, se debe dar oportunidad al legislador a que lo reconfigure conforme a las determinaciones correspondientes.

Precisó que, en la materia, el legislador cuenta con una libertad de configuración muy amplia con motivo de la forma en que el Constituyente introdujo al artículo 35, fracción II, constitucional el derecho a las candidaturas independientes, pues no estableció ningún límite o condición que incida en su regulación, aunque consideró que los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad, contenidos en el artículo 116, fracción IV, constitucional son aplicables a los temas que ahora se discuten.

Estimó que la configuración normativa que se analiza es constitucional, dado que, incluso, en el seno de los propios partidos políticos se verifican precampañas y, por ende, ningún miembro de éstos podría argumentar que se le esté violando un derecho al competir con ciudadanos que desean ser postulados de manera independiente.

Destacó la importancia de considerar que el diseño del Legislador de Quintana Roo tiene que ver con su sistema, tomando en cuenta que su carácter de entidades públicas da lugar a que los partidos políticos reciban de la entidad federativa prerrogativas especiales, como la relativa al financiamiento público que, evidentemente, impacta en las finanzas del Estado. De esta forma, concluyó que el diseño legislativo analizado atendió a las circunstancias de la entidad y que, en ejercicio de su libertad de configuración, el Congreso local pretendió establecer un sistema que permitiera democráticamente, a través de una contienda previa, decidir quién de entre los aspirantes es el que podrá participar como candidato independiente de acuerdo con el número de sus simpatizantes, de ahí que considere que el proyecto es correcto en cuanto propone determinar que el esquema de preselección del candidato independiente no está viciado de inconstitucionalidad.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena recordó que el voto que emitió en la acción de inconstitucionalidad 57/2012 y sus acumuladas, fue en el sentido de que las entidades federativas tienen libertad de configuración en la materia y que, en ese caso concreto, no advertía violaciones particulares en la normatividad impugnada, aclarando que ello no lo conduce a afirmar que, en todos los casos, las facultades de configuración del legislador en materia electoral sean irrestrictas.

Precisó que el marco de revisión debe ser en todo momento la Constitución Federal y, en particular, el contenido de los derechos humanos, señalando que la intensidad de escrutinio constitucional debe ser de carácter moderado. De esta manera, tomando en cuenta la discrecionalidad en la configuración legislativa que tiene el Estado de Quintana Roo, y el alcance del derecho constitucional a ser votado, estimó que debe reconocerse la constitucionalidad de la precampaña de los aspirantes a contender como candidato independiente.

La señora Ministra Luna Ramos manifestó estar de acuerdo con la propuesta del proyecto, en cuanto a reconocer que es constitucional la posibilidad de que los aspirantes a candidato independiente participen en actos de precampaña, en tanto que esto hace posible que dicho candidato cumpla con el requisito de representatividad. Por otra parte, también puntualizó que no existe consenso sobre el alcance de la libertad configurativa del legislador, y que, incluso, se ha opuesto a quienes opinan que ésta tiene como límite la racionalidad o la razonabilidad, pues no se precisa si es una condición propia de este Alto Tribunal o del Legislador, considerando que dicha libertad, en cambio, tiene como límites los derechos constitucionales y los principios que rigen la materia electoral.

El señor Ministro Aguilar Morales señaló estar a favor de la propuesta del proyecto en cuanto al punto que se discute, tomando en cuenta el principio de libre configuración



de los Estados, así como la razonabilidad y la lógica de que exista una posibilidad real de que las normas respectivas puedan cumplirse.

Indicó que ningún Ministro podría sostener que una norma, por el simple hecho de ser emitida en ejercicio de la libertad de configuración del legislador, puede ser válida, y que, en el caso concreto, existe el consenso de que el diseño que planteó el legislador del Estado de Quintana Roo para dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 35, fracción II, constitucional, llenó muchos de los espacios normativos que dejó abiertos el Constituyente.

Explicó que, de acuerdo con este sistema, los aspirantes a ser registrados como candidatos independientes podrán realizar diversos actos frente a la sociedad con la finalidad posicionar su imagen en el electorado, debiendo tenerse presente que la normativa dispone que los aspirantes a candidatos no podrán llamar al voto a su favor durante su desarrollo, pues en este momento sólo se requiera de su respaldo para obtener el mayor porcentaje de preferencia posible.

De esta manera, precisó que existe una diferencia entre los actos previos realizados por los aspirantes a candidato independiente y los que llevan a cabo los militantes partidistas para ser postulados, en tanto que mientras los primeros podrán realizar las actividades referidas frente a toda la sociedad, los segundos sólo las

efectuarán frente a los integrantes de los institutos políticos a los que pretenden representar.

Agregó que si se toma en cuenta que los aspirantes a candidatos independientes necesitan obtener el respaldo ciudadano de un porcentaje del padrón del área geográfica correspondiente al puesto al que aspiran, en aras de conseguir su postulación, resulta razonable que se acepte que los referidos aspirantes puedan promoverse en todo el espacio relativo al cargo que pretenden ocupar, pues sólo de esta forma podrán aspirar a conseguir el respaldo requerido. En esta lógica, consideró que aun cuando la presencia de los aspirantes a candidatos independientes será mayor que la que tengan los precandidatos de los partidos en esa etapa, la medida enjuiciada debe apreciarse como un mecanismo encaminado a hacer efectivo el derecho de los ciudadanos a postularse como candidatos independientes.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas indicó estar de acuerdo con el proyecto, considerando que la configuración en la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo de un sistema previo para alcanzar la calidad de candidato independiente, muy similar al de un mecanismo de democracia interna de los partidos políticos, pero que opera entre ciudadanos, no resulta inconstitucional.

En este sentido, indicó que la Constitución Federal establece una reserva de ley en la fracción II de su artículo 35, en cuanto dispone que los requisitos, términos y

condiciones para tener acceso a las candidaturas ciudadanas serán las que determine la legislación. De esta forma, indicó que, como lo sustentó este Tribunal Pleno al resolver las acciones de inconstitucionalidad 50/2012 y 57/2012 y sus acumuladas, los Congresos locales cuentan con un amplio margen de configuración legislativa, y que el establecimiento del sistema de selección del candidato independiente queda ubicado dentro de ese margen, sin que por ello pueda considerarse que se nulifica el derecho de los ciudadanos de Quintana Roo a acceder a este derecho.

De esta manera, apuntó que el derecho fundamental para solicitar el registro como candidato a un cargo de elección popular, de manera independiente de los partidos políticos, está sujeto al cumplimiento de los requisitos, condiciones y términos que determina la legislación aplicable, estimando que el mecanismo previsto en la legislación en análisis para que los ciudadanos puedan acceder al registro de una candidatura independiente de ninguna manera limita el ejercicio del derecho previsto en el artículo 35, fracción II, constitucional, ya que, por el contrario, permite a quien aspira a contender por un cargo público en esa modalidad a que cuente con un respaldo significativo de la población, y que su participación se dé en condiciones de equidad electoral frente a quienes se postulen a través de un partido político.

El señor Ministro Pardo Rebolledo manifestó estar a favor del tratamiento que da el proyecto al punto concreto

que se analiza. Expuso que el argumento de validez respectivo es infundado a partir de las razones que contiene el proyecto, indicando que, no obstante, debe puntualizarse en la contestación respectiva que la norma en cuestión no implica la limitación del derecho a las candidaturas independientes, sino que únicamente contempla la manera en que la legislación estatal regula dicho derecho, a fin de que se presenten las condiciones necesarias para computar el apoyo y, en consecuencia, verificar que se reúne el requisito de representatividad a fin de llevar a cabo el registro, lo que es adecuado a fin de tener certeza y seguridad en este procedimiento.

De esta forma, señaló no advertir que la regulación en análisis contravenga alguna norma o principio constitucional, agregando que lo expresado por los promoventes en el sentido de que sólo los precandidatos de algún partido político tienen derecho a hacer precampaña no tiene sustento, pues no se trata de un procedimiento de esta naturaleza, sino de uno distinto a fin de verificar que se cumple con el requisito relativo a obtener el 2% del respaldo de la totalidad de los ciudadanos registrados en el padrón electoral de la demarcación respectiva.

El señor Ministro Presidente Silva Meza manifestó participar de la opinión de que se está frente a un sistema, indicando que lo califica como un modelo electoral, en la inteligencia de que, dada la libertad de configuración en la materia, no todos los modelos serán iguales.

Expuso que las candidaturas independientes han tenido un desarrollo normativo a partir del principio de libre configuración del legislador, el cual, indicó, está siempre acotado a los derechos fundamentales a votar y ser votado, y a los principios que rigen la materia electoral. Así, señaló que la etapa en que los aspirantes a candidato independiente realizan actos de promoción para conseguir manifestaciones de respaldo y no de votos, es constitucional en tanto favorece el acceso universal de cualquier ciudadano que cumpla con los mínimos requisitos de elegibilidad, aunque con una cierta dinámica eliminatoria, a participar en el proceso de selección.

El señor Ministro ponente Pérez Dayán expresó que si bien advierte el posicionamiento en el sentido de que a fin de reconocer la validez de la normativa en análisis basta con hacer referencia al principio de libertad de configuración del legislador, sostendría el proyecto en sus términos en tanto que, aun cuando reconoce la existencia de dicha libertad, incluye un examen de racionalidad a partir del cual se considera que la norma en cuestión es acorde con los principios constitucionales que rigen la materia electoral.

El señor Ministro Presidente Silva Meza precisó que, al menos sobre tema relativo a la posibilidad de que los aspirantes a candidato independiente tengan la obligación de realizar actos de promoción ante la ciudadanía para buscar su apoyo a fin de ser registrados como tales, existe un

*Sesión Pública Núm. 30*

*Lunes 11 de marzo de 2013*

consenso a favor de reconocer la validez de la normativa correspondiente.

La señora Ministra Luna Ramos manifestó que está de acuerdo con el proyecto en tanto que, después de que se precisa que se está ante una norma de libre configuración, en realidad no se realiza un test de racionalidad o razonabilidad, sino que se sostiene que la posibilidad de que los aspirantes a candidatos independientes realicen actos de promoción ante la ciudadanía para buscar apoyo tiende a garantizar el ejercicio efectivo del derecho a ser votado como candidato independiente, bajo la consideración de que se dejará intacto su derecho a expresarse y a dar a conocer su oferta política, lo cual es consustancial a su condición de ser, finalmente, un candidato ciudadano conocido.

Sometida a votación la propuesta del considerando octavo del proyecto consistente en declarar infundado el concepto de invalidez relativo a que resulta inconstitucional que los aspirantes a candidato independiente tengan la obligación de realizar actos de promoción ante la ciudadanía, para buscar su apoyo a fin de ser registrados como tal, se aprobó, en votación económica, por unanimidad de once votos.

A sugerencia del señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea se acordó que quedaría a salvo el derecho de los señores Ministros de realizar, en su caso, voto concurrente.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió al Pleno el considerando octavo, en cuanto propone declarar la invalidez del artículo 134, fracción II, de la Ley Electoral local, al establecer que únicamente un ciudadano, fórmula o planilla, por demarcación, según el caso, podrá ser registrado como candidato independiente.

El señor Ministro Cossío Díaz explicó que, originalmente, el artículo 35 constitucional refería a “prerrogativas”, pero que con motivo de la reforma de nueve de agosto de dos mil doce, se sustituyó dicha expresión por el término “derechos”, indicando que éste no puede entenderse sino en el contexto de la reforma constitucional de diez de junio de dos mil doce, de ahí que no se refiera a derechos ordinarios, sino a derechos humanos. Además, precisó que la fracción II del artículo 35 constitucional refiere tanto a un derecho pasivo a ser votado teniendo las calidades que establezca la ley, como a un derecho o una modalidad de aquél derecho “a ser registrado”, que corresponde a los partidos políticos así como a los ciudadanos que pretendan registrarse de manera independiente y que cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación.

Sobre esta base, consideró que la admisión del registro de un único candidato independiente a aquel que de manera individual, por fórmula o planilla, según sea el caso, obtenga el mayor número de manifestaciones de apoyo válidas, y que obtenga el respaldo de por lo menos el dos por ciento de

ciudadanos registrados en el padrón electoral no afecta el derecho político a ser registrado, estimando que no está de acuerdo en señalar que dicha medida sea inadecuada; que no obedece a una finalidad objetiva, o que resulte desproporcional, tomando en cuenta que esta argumentación parte de la premisa de que todas las personas tienen el derecho de ser registradas como candidatos independientes, como si este derecho no admitiera la posibilidad de ser modalizado por el propio legislador, además de que este ejercicio es propio del análisis de igualdad, y en el caso no resulta claro si se toma en cuenta la igualdad de todos los ciudadanos que desean contender en la elección, o la igualdad de éstos frente a los partidos políticos, y respecto de qué se predica la condición de proporcionalidad para efecto de hacer la equiparación y la diferenciación correspondiente.

En esta medida, señaló que la norma en cuestión satisface un simple test de racionalidad, pues lo cierto es que no debilita el derecho de los ciudadanos al registro de su candidatura en forma independiente, sino que, por el contrario, éste adquiere una condición de mayor fortaleza, agregando que tampoco sería un requisito irracional el que deba obtenerse el respaldo de por lo menos el 2% de ciudadanos registrados en el padrón electoral, pues este mismo requisito se exige a los partidos políticos.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea indicó estar a favor de que se declare la invalidez del artículo 134, fracción



II, de la Ley Electoral local, considerando que si bien las legislaturas de los Estados pueden modalizar el derecho a ser registrado como candidato independiente, debe entenderse que el registro es parte del derecho a ser votado, puesto que sin él no puede ejercerse este derecho. Estimó que éste se trata de un derecho humano y fundamental, en tanto que está reconocido tanto en la Constitución como en los tratados internacionales y que, como tal, se trata no de un derecho no ordinario, sino de uno de rango constitucional de forma que debe estar dotado de todas las garantías correspondientes, y sólo puede estar restringido en los términos y en las condiciones que establezca la propia Constitución Federal

Afirmó que sí resulta viable realizar un test de razonabilidad respecto de este tipo de normas, a fin de verificar si cumplen o no de manera razonable los principios constitucionales al limitar un derecho humano. Al respecto, consideró que si bien la medida en cuestión persigue una finalidad constitucionalmente válida y es adecuada, dado que en un sistema donde preponderan los partidos resulta válido que las legislaturas de los Estados establezcan modalidades al derecho, a fin de que no cualquier persona que pretenda ser candidato ciudadano lo sea, dada la problemática del financiamiento, siendo que tiende efectivamente a limitar el número de candidatos independientes, lo cierto es que no cumple con el subprincipio de necesidad, dado que no se trata de la

medida menos gravosa para obtener la finalidad deseada, pues resulta demasiado gravoso para el derecho a ser registrado que un solo ciudadano, fórmula o planilla, por demarcación, según el caso, pueda obtener el registro como candidato independiente, ya que si bien no se puede dar un trato igual a los partidos y a los candidatos independientes, debe procurarse un mínimo de equidad para que la contienda exista y pueda hablarse de un proceso electoral propiamente dicho.

Por ende, indicó que al no cumplirse con el referido subprincipio de necesidad, ya no sería necesario analizar el de proporcionalidad en sentido estricto, el cual, señaló, tampoco se cumpliría en el caso concreto. De esta forma, concluyó que aun cuando exista libertad de configuración para que las legislaturas de los Estados establezcan modalidades al derecho a ser registrado, pues en efecto la Constitución no señala que a cualquiera que quiera ser registrado como candidato independiente deberá dársele el registro, los requisitos respectivos deben ser razonables para una contienda, precisando que la restricción de que participe un solo candidato independiente no se compadece con la necesidad de hacer competitivo y operativo este tipo de candidaturas.

El señor Ministro Pardo Rebolledo manifestó no compartir la propuesta del proyecto. Después de precisar los temas que el punto a debate implica, consideró que el diseño establecido en la norma es un aspecto que está dentro del

ámbito de la libertad de configuración de las Legislaturas estatales, y que no es contrario al principio de razonabilidad el hecho de que solamente uno de los aspirantes pueda ocupar la candidatura independiente, pues no obstaculiza el derecho de las personas a ser registrado como tal, en tanto que sólo constituye una reglamentación u organización de su ejercicio en términos del artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal, que remite a la ley secundaria para establecer los requisitos, condiciones y términos para el registro correspondiente, máxime que no existen derechos absolutos en el régimen constitucional, dado que sus conflictos o choques se encuentran latentes, además de que cada partido político solamente tiene derecho a proponer un candidato por cada plaza que dispute.

En relación con el porcentaje requerido para registrar al candidato independiente, precisó que si bien no está impugnado de manera destacada, lo cierto es que el hecho de que sea el 2% de los ciudadanos registrados en el padrón electoral no resulta contrario al principio de razonabilidad, estimando que resulta atendible a fin de que se postule un candidato fuerte y con representación importante en la sociedad.

Finalmente, en cuanto al requisito relativo a que, en el caso de aspirantes al cargo de Gobernador, ese porcentaje deberá estar distribuido en la totalidad de los distritos electorales de los que se compone el Estado, consideró que se encuentra dentro de la libertad de configuración que se

dispone en el artículo 35, fracción II, constitucional, para asegurar una contienda en la que se respeten los principios de igualdad y de equidad, dado que debe tomarse en cuenta que quien satisfaga estos condicionamientos tendrá acceso a un financiamiento público en la misma medida que lo tiene un partido político, lo que garantiza una contienda electoral entre el candidato independiente y los candidatos de los partidos políticos en igualdad de circunstancias.

El señor Ministro Aguilar Morales manifestó que tampoco coincide con la propuesta del proyecto, estimando que a partir del principio de libertad de configuración del legislador es dable considerar que la normativa en cuestión es razonable en tanto tiende a alcanzar una finalidad constitucionalmente válida.

Precisó que la razonabilidad no es subjetiva, pues es una condición que se refiere a la idoneidad de las medidas a efecto de alcanzar finalidades constitucionales. Consideró que la legislación impugnada no limita a ningún ciudadano el derecho de registrarse para participar en el proceso de selección de candidatos independientes, en tanto que se permite que cualquier persona, siempre que cumpla con los requisitos respectivos, pueda solicitar que se admita su participación como aspirante a obtener la candidatura independiente, de ahí que en realidad lo que se limite sea la existencia misma del candidato independiente, al restringirlo a una persona que haya obtenido por lo menos el 2% del apoyo de la ciudadanía, lo que consideró razonable, ya que

encuentra justificación en la finalidad de que dicho candidato esté en posibilidad de ocupar el cargo de elección popular al cual aspira. En este sentido, afirmó que para garantizar que este derecho sea efectivo, en tanto tenga algún horizonte de materialización, no solo debe tomarse en cuenta la posibilidad de participación, sino también la relativa a que se cumpla la finalidad de acceder a un cargo de elección popular, indicando que estos dos elementos conforman el contenido esencial de esta previsión.

De esta forma, afirmó que el sistema impugnado resulta constitucional, pues lo único que hace es garantizar mediante un proceso que, quien logre conseguir la candidatura respectiva, estará en condiciones de competir de manera real con los partidos políticos durante el proceso comicial. Indicó que, incluso, puede resistir un test de proporcionalidad, pues podría entenderse que el fin lícito que se persigue es garantizar que quien participe lo haga en condiciones de competencia real respecto de los partidos para poder acceder al cargo de elección popular al que aspira, lo que a su vez hace que la medida sea necesaria, precisando que también sería idónea porque un descarte derivado del respaldo ciudadano acreditado, con independencia de que en el caso derive del procedimiento establecido en la ley, es un instrumento eficaz para garantizar la finalidad perseguida, y que es proporcional, porque el grado de realización del derecho que se tutela es correspondiente al de la limitante que se impone, dado que

la participación en condiciones de competencia queda garantizada. Agregó que la medida en cuestión es también útil para asegurar de manera efectiva que los recursos que se destinarán a los candidatos independientes para su participación dentro del proceso comicial serán bien empleados, en tanto que los usará alguien que en principio podrá competir de la mejor manera frente a los institutos políticos, señalando que una posición contraria a lo sostenido implicaría que todos los ciudadanos, independientemente de que cuenten con apoyo o no, tendrán el derecho a participar en los procesos comiciales y, consecuentemente, a recibir recursos para sus campañas, lo que podría provocar dificultades de organización y control para las autoridades electorales, tanto de tipo logísticas, como la impresión de boletas, el escrutinio y el cómputo de votos, como económicas, en tanto que ocasionaría un dispendio injustificado de recursos públicos.

El señor Ministro Presidente Silva Meza convocó a los señores Ministros para la Sesión Pública Solemne que tendrá verificativo el martes doce de marzo del año en curso, a partir de las diez horas, en la que rendirá su informe de labores el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como para la Sesión Pública Ordinaria que se celebrará enseguida, levantando esta sesión a las trece horas con cinco minutos.

*Sesión Pública Núm. 30*

*Lunes 11 de marzo de 2013*

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, quien da fe.