



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

**JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE
LOS DERECHOS POLÍTICO-
ELECTORALES DEL CIUDADANO**

EXPEDIENTES: ST-JDC-282/2017 Y
ST-JDC-283/2017, ACUMULADOS

ACTORES: CARLA DEL ROCÍO
GÓMEZ TORRES Y FABIO SISTOS
RANGEL

AUTORIDAD RESPONSABLE:
TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO
DE MICHOACÁN

MAGISTRADO PONENTE: JUAN
CARLOS SILVA ADAYA

SECRETARIOS: GERMÁN RIVAS
CÁNDANO, FABIÁN TRINIDAD
JIMÉNEZ Y GERMÁN PAVÓN
SÁNCHEZ

Toluca de Lerdo, Estado de México, a veintiuno de diciembre de
dos mil diecisiete

VISTOS, para resolver, los autos de los juicios para la protección
de los derechos político-electorales del ciudadano indicados al
rubro, promovidos, el primero, por la ciudadana Carla del Rocío
Gómez Torres y, el segundo, por el ciudadano Fabio Sistos
Rangel, a fin de controvertir la sentencia de nueve de noviembre
de dos mil diecisiete, dictada por el Tribunal Electoral del Estado
de Michoacán, al resolver los juicios ciudadanos locales TEEM-
JDC-036/2017 y TEEM-JDC-037/2017.

9

ST-JDC-282/2017 Y ACUMULADO

RESULTANDO

I. Antecedentes. De lo manifestado por la parte actora en sus demandas y de las demás constancias que obran en el expediente, se advierte lo siguiente:

1. Inicio del proceso electoral local. El ocho de septiembre de dos mil diecisiete, el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán celebró su sesión con la finalidad de dar inicio al proceso electoral local 2017-2018.

2. Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán por el que se aprobó el Reglamento de Candidaturas Independientes. El veintisiete de septiembre de dos mil diecisiete, el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán aprobó el acuerdo CG/46/2017, por el que se emitió el Reglamento de Candidaturas Independientes del mencionado Instituto.

3. Juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano en el ámbito estatal. Inconformes con el referido reglamento, el veintinueve de septiembre y uno de octubre de dos mil diecisiete, respectivamente, la ciudadana Carla del Rocío Gómez Torres y el ciudadano Fabio Sistos Rangel, presentaron su demanda de juicio ciudadano.

4. Sentencia impugnada. El nueve de noviembre de dos mil diecisiete, el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán resolvió los mencionados juicios, al tenor de los puntos resolutivos siguientes:



ST-JDC-282/2017 Y ACUMULADO

PRIMERO. Se decreta la **acumulación** del expediente TEEM-JDC-037/2017 al diverso TEEM-JDC-036/2017, por ser éste el primero que se recibió en la Oficialía de Partes de este Tribunal. En consecuencia, glósese copia certificada de la presente resolución a los autos del expediente acumulado.

SEGUNDO. Se declaran **infundados** los motivos de disenso respecto del contenido en (sic) las fracciones VI y VII del artículo 35 del Reglamento de Candidaturas Independientes del Instituto Electoral de Michoacán.

TERCERO. Al resultar **fundadas** las pretensiones de los promoventes en relación a lo dispuesto en los artículos 24, 27 fracción III y 35 fracción III del Reglamento de Candidaturas Independientes, se **ordena** al Instituto Electoral de Michoacán para que de inmediato lleve a cabo las actuaciones pertinentes y eficaces para cumplir con lo previsto en el considerando de efectos de la presente resolución.

II. Juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Inconformes con lo anterior, el trece de noviembre del año que transcurre, los actores promovieron en lo individual, ante el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, los correspondientes juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

III. Remisión de los expedientes. El día diecisiete de noviembre de dos mil diecisiete, la Secretaria General de Acuerdos del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán remitió a esta Sala Regional, las demandas de los juicios ciudadanos, así como la demás documentación relacionada con los medios de impugnación referidos en el punto anterior.

IV. Integración de expedientes y turno a ponencia. En esa misma fecha, la Magistrada Presidenta ordenó la integración de los expedientes ST-JDC-282/2017 y ST-JDC-283/2017, y ordenó el turno a la ponencia a cargo del magistrado Juan Carlos Silva Adaya para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

ST-JDC-282/2017 Y ACUMULADO

Lo anterior fue cumplimentado por el Secretario General de Acuerdos de este órgano jurisdiccional, mediante los oficios TEPJF-ST-SGA-1706/17 y TEPJF-ST-SGA-1707/17, respectivamente.

V. Acuerdos de radicación y admisión. El veintiuno de noviembre de dos mil dieciséis, el Magistrado Instructor radicó en la ponencia a su cargo, los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano citados al rubro. Además, al verificar que se encontraban satisfechos los requisitos de procedencia previstos en el artículo 9° de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, admitió a trámite la demandas que dieron origen a los juicios.

VI. Cierres de instrucción. En su oportunidad, al no existir alguna cuestión pendiente de resolver, el magistrado instructor declaró cerrada la instrucción, quedando el asunto en estado de resolución.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. Esta Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Quinta Circunscripción Plurinominal, es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 8° y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 1°, fracción



ST-JDC-282/2017 Y ACUMULADO

II, 184; 185; 186, fracción III, inciso c), y 195, fracción IV, inciso b), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 3º, párrafos 1 y 2, inciso c); 4º; 79, párrafo 1; 80, párrafo 1, inciso f), y 83, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Lo anterior, por tratarse de dos medios de impugnación promovidos por una ciudadana y un ciudadano, por su propio derecho, en contra de una sentencia dictada por un tribunal estatal que pertenece a una de las entidades federativas (Estado de Michoacán) correspondientes a la quinta circunscripción plurinominal donde esta Sala Regional ejerce jurisdicción.

SEGUNDO. Acumulación. El análisis integral de las demandas que dieron origen a la integración de los expedientes de los juicios ciudadanos citados pone de manifiesto que existe conexidad en cuanto a la causa de los actos reclamados, ya que el acto impugnado es la sentencia dictada el nueve de noviembre del presente año por el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, al resolver los juicios ciudadanos locales TEEM-JDC-036/2017 y TEEM-JDC-037/2017, por tanto, atendiendo al principio de economía procesal, a efecto de resolver de manera conjunta los medios de impugnación precisados, en términos de lo previsto en los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 31 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, y 79 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, lo procedente es acumular el juicio ciudadano registrado con la clave ST-JDC-283/2017 al diverso juicio ST-JDC-282/2017, por ser éste el primero que fue turnado.

En consecuencia, deberá glosarse copia certificada de los puntos resolutive de la presente resolución a los autos del juicio acumulado.

ST-JDC-282/2017 Y ACUMULADO

TERCERO. Procedencia. Este órgano jurisdiccional considera que se encuentran colmados los requisitos de procedencia previstos en los artículos 9°, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso b); 79, párrafo 1, y 80, párrafo 1, inciso f), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, como se expone a continuación:

a) Forma. Las demandas fueron presentadas por escrito y en ellas se señala el nombre del actor, el domicilio para recibir notificaciones; se identifica el acto reclamado y a la responsable, contiene la mención de los hechos y de los agravios que le causa el acto impugnado, de igual forma, consta la firma autógrafa del promovente.

b) Oportunidad. Se cumple con este requisito, toda vez que la sentencia impugnada fue notificada en forma personal a los actores, el nueve de noviembre de dos mil diecisiete, por lo que el plazo de cuatro días para promover los medios de impugnación transcurrió del diez al trece de noviembre del presente año, de ahí que si las demandas fueron presentadas el trece de noviembre de dos mil diecisiete, es indudable que se presentaron en forma oportuna, de conformidad con lo establecido en los artículos 7°, párrafo 1, y 8° de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

c) Legitimación. El presente medio de impugnación fue promovido por parte legítima, toda vez que quienes promueven son ciudadanos por propio derecho, quienes acuden ante esta instancia jurisdiccional federal a controvertir una sentencia que consideran es violatoria de alguno de sus derechos político-electorales.

d) Interés jurídico. Se considera que este requisito se encuentra satisfecho, ya que se controvierte una sentencia del



Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, que recayó a los juicios ciudadanos locales interpuestos por la parte actora.

e) Definitividad y firmeza. Este requisito se encuentra colmado, en virtud de que, en la normativa electoral en el Estado de Michoacán, no se prevé que en contra de la sentencia impugnada exista alguna instancia previa que deba ser agotada, aunado a que ésta no debe ser ratificada o avalada por algún órgano distinto a la autoridad responsable.

En consecuencia, al haber quedado evidenciado que se cumplen los requisitos de procedencia del asunto y no advertirse alguna causal de improcedencia que lleve al desechamiento o sobreseimiento del juicio en que se actúa, lo conducente es estudiar el fondo de la controversia planteada.

CUARTO. Síntesis de los agravios. Los demandantes aducen los agravios¹ que enseguida se sintetizan:

1. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano ST-JDC-282/2017

La ciudadana Carla del Rocío Gómez Torres impugna la sentencia que recayó en los juicios para la protección de los derechos político electorales del ciudadano con los números de expediente TEEM-JDC-036/2017 y TEEM-JDC-037/2016 acumulados, en razón de que, desde su perspectiva, viola lo dispuesto en los artículos 23, párrafo 1, inciso b), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 1º y 35, fracción II, de la Constitución federal, así

¹ De conformidad con lo dispuesto en el artículo 23, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, este órgano jurisdiccional federal tiene la obligación de suplir la deficiencia en la exposición de los motivos de disenso, siempre y cuando éstos se puedan deducir claramente de los hechos expuestos. Sirve de apoyo a lo expuesto la jurisprudencia número 3/2000, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro **AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR.**

ST-JDC-282/2017 Y ACUMULADO

como 8° de la Constitución Política del estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, y le agravia porque:

- a) Valida lo dispuesto en el artículo 24 del Reglamento de Candidaturas Independientes del Instituto Electoral de Michoacán, así como en el 312 del Código Electoral del estado de Michoacán de Ocampo, ya que no es razonable y, por el contrario, resulta excesivo y desproporcionado, pues limita los derechos políticos para conseguir los apoyos ciudadanos suficientes para el registro como candidata independiente al cargo de diputada al Congreso del Estado de Michoacán, cuando se exige que los ciudadanos acudan a un comité para apoyar a un aspirante a candidato independiente, ya que implica la utilización de recursos humanos y financieros propios, así como tiempo para su traslado y la organización y movilización de ciudadanos a los comités, y desconoce que los aspirantes no reciben financiamiento público en esta etapa. Todo ello dificulta la obtención de apoyo ciudadano, genera desconfianza y es desmotivante, y
- b) Aunque el legislador local, en ejercicio de su libertad configurativa, estableció un procedimiento para la recolección de los apoyos ciudadanos a los aspirantes a candidaturas independientes, lo cierto es que las autoridades tienen la obligación de garantizar el ejercicio de derechos, a través de medidas que sean necesarias para que el ejercicio de derechos sean ejercidos a cabalidad, como los de votar y ser votado, de ahí que el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán no termina por resolver el impedimento asociado al levantamiento directo por quienes aspiran a una candidatura independiente. Ello sin desconocer que en la sentencia de la responsable se mandó que se amplíen los comités que recaban los apoyos



ST-JDC-282/2017 Y ACUMULADO

ciudadanos para atenuar el desánimo en apoyo de los aspirantes y para que se utilicen los mecanismos tecnológicos en dichos comités.

Por eso, a juicio de la actora, la responsable debió ordenar la celebración de un convenio entre el Instituto Electoral de Michoacán y el Instituto Nacional Electoral, con el propósito de que la autoridad administrativa local, esté en aptitud de utilizar la aplicación móvil para la obtención del apoyo ciudadano desarrollada por el instituto nacional, en el proceso electoral local 2017-2018, en los términos que prevén los lineamientos emitidos por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

2. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano ST-JDC-283/2017

El ciudadano Fabio Sistos Rangel considera que el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, a través de la sentencia recaída en los juicios para la protección TEEEM-JDC-036/2017 y TEEM-JDC-037/2017 acumulados del nueve de noviembre de dos mil diecisiete, viola lo dispuesto en los artículos 1º, 14, 16, 17 y 99 de la Constitución federal, y le agravia porque:

- a) En el artículo 24 del reglamento impugnado se establece una carga desproporcionada tanto para el ciudadano que quiere manifestar su apoyo a un aspirante, como del mismo aspirante para recabar el apoyo ciudadano necesario para acceder a una candidatura, lo anterior porque: i) No se interpretaron las normas relativas a derechos humanos, de conformidad con la Constitución federal y los tratados internacionales, ni para favorecer a las personas con la protección más amplia; ii) No se consideró que todos los ciudadanos deben gozar de iguales posibilidades sin discriminación, para que se garantice que puedan ser igualmente elegibles y, en caso de obtener la mayoría de la

ST-JDC-282/2017 Y ACUMULADO

votación emitida, sean electos como funcionarios, y iii) En la ley se deben establecer los elementos materiales necesarios para generar una contienda equitativa entre los ciudadanos postulados como candidatos;

- b) Se limitó el derecho fundamental de votar y de ser votado sin una adecuada motivación, porque la responsable no verificó que la medida implementada fuera proporcional (la contenida en el artículo 35, fracciones VI y VII, del reglamento de referencia), en consideración a que el derecho a ser votado no se limita a contender en una campaña electoral y a la posterior proclamación de los electos, de acuerdo con los votos efectivamente emitidos, sino también incluye el origen mismo de la soberanía popular, para que los ciudadanos puedan impulsar candidaturas que consideren idóneas para ocupar cargos públicos;
- c) El tribunal responsable fue omiso al dejar de pronunciarse sobre la discriminación que le causan las fracciones VI y VII del artículo 35 del Reglamento de Candidaturas Independientes del Instituto Electoral de Michoacán, al establecer restricciones y limitantes a la libertad de expresión, reunión y asociación que, además, son desproporcionadas. Según el actor, la resolución "adolesce" (carece) de congruencia, puesto que no se analiza el por qué servidores públicos emanados de candidaturas independientes son tratados en forma distinta de aquellos que emanan de un partido político, los cuales sí pueden acudir a apoyar a algún precandidato con el que tengan afinidad, fuera de días y hora hábiles y con respeto a las restricciones al uso de recursos públicos, y
- d) La responsable valida el inconstitucional actuar del Instituto Electoral de Michoacán, a través del ejercicio de su facultad



reglamentaria y para supuestamente garantizar la equidad en la contienda, restrinja las libertades de expresión, reunión y asociación, porque inobserva el principio de reserva legal, cuando regula la conducta de servidores públicos, lo cual es de la competencia exclusiva del Congreso de la Unión.

Por lo anterior, el actor solicita que la Sala Regional Toluca declare inconstitucionales e ilegales las fracciones VI y VII del artículo 35 del Reglamento de Candidaturas Independientes del Instituto Electoral de Michoacán.

QUINTO. Pretensión y *litis*. La **pretensión** de los actores es que se revoque la sentencia impugnada, a efecto de que esta Sala Regional conozca los agravios expuestos a lo largo de la cadena impugnativa y, en consecuencia, según lo pretende específicamente la actora, se ordene, por una parte, al Instituto Electoral de Michoacán que suscriba un convenio con el Instituto Nacional Electoral, para la utilización de la aplicación móvil para recabar el apoyo ciudadano a los aspirantes a candidatos independientes, en el proceso electoral local 2017-2018, en el Estado de Michoacán y, por otro lado, que se consideren inconstitucionales diversas disposiciones reglamentarias que, a juicio de uno de los promoventes, restringen en forma discriminatoria el derecho a ser votado por parte de los ciudadanos.

La ***litis*** en el presente asunto consiste en determinar si la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán fue apegada a Derecho o, si, por el contrario, vulnera algún derecho político-electoral alegado por la parte actora.

SEXTO. Metodología. De la lectura de los agravios esgrimidos por la actora y el actor, se advierte las siguientes temáticas:

ST-JDC-282/2017 Y ACUMULADO

a) La utilización de la aplicación móvil para la captación del apoyo ciudadano de los aspirantes a candidatos independientes en el proceso electoral local 2017-2018 en el Estado de Michoacán;

b) Los agravios hechos valer por el actor se relacionan, en principio, con la inconstitucionalidad de diversas normas que atañen al derecho a ser votado para una elección consecutiva.

En ese sentido, el análisis de los agravios se efectuará, en primer lugar, atendiendo a los expresados en el juicio ST-JDC-283/2017, puesto que implican un estudio de cuestiones que pueden irradiar en el ejercicio del derecho de ser votado y por eso son de orden preferente para, posteriormente, abordar los planteamientos hechos por la actora en el juicio ST-JDC-282/2017, por tratarse de cuestiones directamente relacionadas con el principio de legalidad.

Lo anterior, encuentra sustento en la jurisprudencia 4/2000, con el rubro **AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.**²

SÉPTIMO. Estudio de Fondo

I. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano ST-JDC-283/2017.

Control difuso de constitucionalidad y convencionalidad de oficio.

- **Corte Interamericana de Derechos Humanos (control de convencionalidad).**

El control de convencionalidad consiste en la interpretación que llevan a cabo, en casos concretos, los jueces (ya sea nacionales o internacionales) con el propósito de darle un efecto útil a las

² Consultable en la "Compilación 1997-2012. Jurisprudencia y tesis en materia electoral", Jurisprudencia, Volumen 1, pp. 119 y 120.



normas de derechos humanos previstas en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que, si bien la Convención Americana sobre Derechos Humanos no impone un modelo específico para llevar el control de convencionalidad, se han podido establecer una serie de características específicas que tiene dicha institución procesal. Al respecto, ha señalado lo siguiente:

... la Convención Americana no impone un modelo específico para realizar un control de constitucionalidad y convencionalidad. En este sentido, la Corte recuerda que la obligación de ejercer un control de convencionalidad entre las normas internas y la Convención Americana le compete a todos los órganos del Estado, incluidos sus jueces y demás órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles.³

Sin embargo, en su jurisprudencia constante, la propia Corte Interamericana ha establecido tres características principales del control de convencionalidad:⁴

- a) Es de aplicación ex officio;
- b) De carácter inmediato, y
- c) Se lleva a cabo dentro del ámbito de las competencias y regulaciones procesales con las que cuente el Estado.

- **Poder Judicial de la Federación (Control difuso de constitucionalidad y convencionalidad)**

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, por conducto de su Tribunal Pleno, ha establecido los parámetros que regulan el **control de convencionalidad de manera oficiosa**, dentro del

³ Caso *Liakat Ali Alibux Vs. Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de enero de 2014. Serie C No. 276, párrafo 124.

⁴ Caso *Heliodoro Portugal Vs. Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de agosto de 2008, párr.180; Caso *Radilla Pacheco Vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009, párr. 339; Caso *Fernández Ortega y otros. Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010, párr. 236; Caso *Rosendo Cantú y otra Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010, párr.219; Caso *Liakat Ali Alibux Vs. Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de enero de 2014, párr. 151.

ST-JDC-282/2017 Y ACUMULADO

modelo de control de constitucionalidad mexicano, en los términos siguientes:

- El modelo de **control de constitucionalidad** se ejerce de dos maneras: **i) El control concentrado**, por los órganos del Poder Judicial de la Federación con vías directas de control (acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y amparo directo e indirecto), el cual puede tener como efecto la declaración general sobre la invalidez de las normas contrarias a los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados, y **ii) El control desconcentrado o difuso**, por parte del resto de los jueces del país en forma incidental durante los procesos ordinarios de su competencia, que puede resultar en la inaplicación al caso concreto de normas inferiores, dando preferencia a los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados;⁵
- **El parámetro de control de regularidad o validez de las normas del ordenamiento jurídico mexicano** se integra por el conjunto de normas de derechos humanos, cuya fuente puede ser, indistintamente, la Constitución federal o un tratado internacional (artículo 1º, párrafo primero, de la Constitución federal);⁶
- **Los criterios emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en sus resoluciones, son vinculantes** para todos los órganos jurisdiccionales del

⁵ Tesis aislada constitucional P. LXX/2011 (9a.), de rubro SISTEMA DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO. Décima Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro III, diciembre de 2011, Tomo 1, página 557.

⁶ Jurisprudencia constitucional P./J. 20/2014 (10a.) de rubro DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL, consultable en Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, página 202.



- país, con independencia de que México hubiese sido parte o no;⁷
- Los conflictos entre la jurisprudencia nacional y la interamericana deben resolverse con base en los parámetros siguientes: **i) La jurisprudencia interamericana, como primera opción, debe buscar aplicarse en forma armónica, y no de contradicción, con la jurisprudencia nacional, y ii) Los pronunciamientos de la Corte Interamericana que, ineludiblemente, impliquen una diferencia de criterio con la jurisprudencia nacional, respecto a los alcances que pueda llegar a tener un derecho en específico, deberán ser resueltos con base en el principio pro persona;**
 - **Deberá estarse a la norma constitucional cuando en ella haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos** (parte final del primer párrafo del artículo 1º);
 - **El control de convencionalidad ex officio por los jueces** implica tres pasos: **i) Interpretación conforme en sentido amplio.** Implica interpretar el orden jurídico conforme con los derechos humanos establecidos en la Constitución federal y en los tratados internacionales aplicables, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia; **ii) Interpretación conforme en sentido estricto.** Ante varias interpretaciones jurídicamente válidas, se debe partir de la presunción de constitucionalidad de las leyes, por lo cual se debe preferir aquélla que hace a la ley acorde con los derechos humanos establecidos en la Constitución federal y en los tratados

⁷ Jurisprudencia común P./J. 21/2014 (10ª.) intitulada JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. Publicada en Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, página 204.

ST-JDC-282/2017 Y ACUMULADO

internacionales, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos, y **iii) Inaplicación de la ley cuando las alternativas anteriores no son posibles.** Al no resultar posible sostener la presunción de constitucionalidad de la norma, pese a los ejercicios interpretativos previos, la norma se debe inaplicar al caso concreto;⁸

- **El resto de las autoridades del país,** en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de **aplicar** las normas correspondientes haciendo la interpretación más favorable a la persona (**interpretación conforme**), para lograr su protección más amplia, **sin tener la posibilidad de inaplicar o declarar la incompatibilidad de las mismas,** y
- Del tercer párrafo del artículo 1° de la Constitución federal, se desprenden: **i) Los principios objetivos que rigen la observancia de los derechos humanos.** Universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; **ii) Las obligaciones genéricas y específicas de las autoridades del país al respecto,** esto es, respeto, protección, promoción y garantía, y **iii) Las obligaciones específicas que forman parte de la obligación genérica de garantía:** Prevenir, investigar, sancionar y reparar.

Adicionalmente, en relación con el ejercicio del control de constitucionalidad y convencionalidad de oficio en el ámbito nacional, las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación han emitido las siguientes jurisprudencias y tesis aisladas, cuyos rubros y textos se citan enseguida (énfasis añadido):

⁸ Tesis aisladas constitucionales del Pleno de la Corte, Décima Época, de rubros PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS y CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD (Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro III, diciembre de 2011, Tomo I, páginas 535 y 552).



CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO. CONDICIONES GENERALES PARA SU EJERCICIO. La autoridad judicial, para ejercer el control ex officio en los términos establecidos en el expediente Varios 912/2010 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe asegurarse que se ha actualizado la necesidad de hacer ese tipo de control, es decir, en cada caso debe determinar si resulta indispensable hacer una interpretación conforme en sentido amplio, una en sentido estricto o una inaplicación, lo cual ocurre cuando se está en presencia de una norma que resulta sospechosa o dudosa de cara a los parámetros de control de los derechos humanos. De este modo, cuando una norma no genera sospechas de invalidez para el juzgador, por no parecer potencialmente violatoria de derechos humanos, entonces no se hace necesario un análisis de constitucionalidad y convencionalidad exhaustivo, porque la presunción de constitucionalidad de que gozan todas las normas jurídicas no se ha puesto siquiera en entredicho. Lo anterior es así, porque como se señaló en el citado expediente Varios, las normas no pierden su presunción de constitucionalidad sino hasta que el resultado del control así lo refleje, lo que implica que las normas que son controladas puedan incluso salvar su presunción de constitucionalidad mediante la interpretación conforme en sentido amplio, o en sentido estricto.⁹

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO. NO ES UNA CUESTIÓN DE SUBSIDIARIEDAD, POR LO QUE DEBE LLEVARSE A CABO AUN CUANDO EL DERECHO HUMANO DE QUE SE TRATE ESTÉ CONTENIDO EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. La obligación de ejercer el control ex officio de constitucionalidad y convencionalidad de una norma se actualiza aun en aquellos casos en los que el derecho humano de que se trate esté regulado en la propia Constitución Federal. Lo anterior, porque el Tribunal Pleno, al resolver el expediente Varios 912/2010, no hizo esa acotación, ni determinó que el control ex officio fuera una cuestión de subsidiariedad, sino que más bien recalcó que los jueces y todas las autoridades del país estaban obligadas a velar por los derechos humanos y que esa vigilancia se traducía, en el caso de los juzgadores, en un problema interpretativo; para ello, se requiere que lleven a cabo efectivamente ese control en aquellos casos en los que la norma que se va a aplicar despierte sospechas para la autoridad aplicadora o sea señalada por el interesado como violatoria de derechos en el juicio de amparo; en esos supuestos, deberá además llevar a cabo el ejercicio en los tres pasos que indica el expediente Varios 912/2010: interpretación conforme en sentido amplio, interpretación conforme en sentido estricto y, en su caso, inaplicación.¹⁰

⁹ Tesis aislada 1a. LXVII/2014 (10a.), Primera Sala, Décima Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 3, febrero de 2014, Tomo I, página 639.

¹⁰ Tesis aislada 1a. LXVIII/2014 (10a.), Primera Sala, Décima Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 3, febrero de 2014, Tomo I, página 639.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD. CONDICIONES PARA SU EJERCICIO OFICIOSO POR LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES FEDERALES. El párrafo segundo del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la propia Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia, **de donde deriva que los tribunales federales, en los asuntos de su competencia, deben realizar el estudio y análisis ex officio sobre la constitucionalidad y convencionalidad de las normas aplicadas en el procedimiento, o en la sentencia o laudo que ponga fin al juicio. Ahora, esta obligación se actualiza únicamente cuando el órgano jurisdiccional advierta que una norma contraviene derechos humanos contenidos en la Constitución Federal o en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, aun cuando no haya sido impugnada, porque con su ejercicio oficioso se garantiza la prevalencia de los derechos humanos frente a las normas ordinarias que los contravengan.** De otra manera, el ejercicio de constitucionalidad y convencionalidad de normas generales no tendría sentido ni beneficio para el quejoso, y sólo propiciaría una carga, en algunas ocasiones desmedida, en la labor jurisdiccional de los Jueces de Distrito y Magistrados de Circuito.¹¹

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO. SU SIGNIFICADO Y ALCANCE. La expresión ex officio no significa que siempre y sin excepción, los jueces deban hacer obligatoriamente el control de constitucionalidad de los derechos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte; dicha expresión significa que ese tipo de control lo pueden hacer por virtud de su cargo de jueces, aun cuando: **1) no sean jueces de control constitucional; y, 2) no exista una solicitud expresa de las partes.** En ese sentido, no debe pasarse por alto que el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el expediente varios 912/2010 (cumplimiento de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Rosendo Radilla Pacheco), determinó que el control a cargo de los jueces del país que no formen parte del control concentrado, debía realizarse incidentalmente durante los procesos ordinarios en los que son competentes, esto es, sin necesidad de abrir un expediente por cuerda separada. Así, la expresión ex officio que se predica del control judicial significa que los juzgadores tienen la facultad de controlar las normas que van a aplicar de cara a la Constitución y a los tratados internacionales de los que México sea parte, por el simple hecho de ser jueces, pero no que "necesariamente" deban realizar dicho control en todos los casos, en cualquiera de sus tres pasos: 1) interpretación conforme en sentido amplio; 2) interpretación conforme en

¹¹ Jurisprudencia 2a./J. 69/2014 (10a.), Segunda Sala, Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 7, junio de 2014, Tomo I, página 555.



sentido estricto; y, 3) inaplicación; **sino en aquellos en los que incidentalmente sea solicitado por las partes o adviertan que la norma amerita dicho control, sin hacer a un lado los presupuestos formales y materiales de admisibilidad.** En ese sentido, la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que el control ex officio no necesariamente debe ejercerse siempre, sin considerar otros presupuestos formales y materiales de admisibilidad y procedencia de ese tipo de acciones. Lo anterior supone que los jueces, en el ámbito de su competencia, antes de proceder al control ex officio en los tres pasos referidos, debieron resolver o despejar cualquier problema relacionado con presupuestos de procedencia o admisibilidad.¹²

CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO. LA APLICABILIDAD DE LA NORMA AL CASO CONCRETO ES UN REQUISITO LÓGICO PARA EL EJERCICIO DE AQUÉL. El control de convencionalidad exige, como **presupuesto lógico para su ejercicio, sobre todo cuando lo que se busca es declarar la inaplicación de una norma de derecho interno, que ésta sea aplicable,** es decir, que efectivamente regule el caso concreto. De ahí que para considerar que se realizó un control de convencionalidad no basta la simple consideración de la autoridad de que la norma contradice un derecho humano, sino que **previamente debe verificarse la condición de aplicabilidad de ésta.** Lo anterior deriva en dos conclusiones: 1) la autoridad no puede declarar la inaplicación de una norma cuyo contenido no es aplicable al caso concreto; y, 2) no cualquier inaplicación de alguna norma que la autoridad afirme realizar constituye un genuino control de convencionalidad.¹³

CONTROL DE CONVENCIONALIDAD. SU APLICACIÓN NO IMPLICA QUE EL JUZGADOR PUEDA OBVIAR LAS REGLAS PROCESALES. El control de convencionalidad no implica que el juzgador pueda obviar, a conveniencia, el debido proceso ni sus formalidades. Así, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que existiendo los canales procesales y judiciales que brinden acceso a la justicia, **el juez que conoce de un caso debe ceñirse a aplicar el control de convencionalidad en el ámbito de sus competencias,** sin obviar dichos canales.¹⁴

De los criterios transcritos es posible desprender determinadas reglas que inciden en aquellos casos en los que el control de constitucionalidad, así como de convencionalidad debe realizarse por la autoridad jurisdiccional, en aras de que, dentro del contexto

¹² Tesis aislada 1a. CCCLX/2013 (10a.), Primera Sala, Décima Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 1, diciembre de 2013, Tomo I, página 512.

¹³ Tesis aislada 1a. XXIII/2016 (10a.), Primera Sala, Décima Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 27, febrero de 2016, Tomo I, página 667.

¹⁴ Tesis aislada 1a. CCCXLV/2015 (10a.), Primera Sala, Décima Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 24, noviembre de 2015, Tomo I, página 962.

ST-JDC-282/2017 Y ACUMULADO

de la cuestión planteada, sea posible la consecución de una administración de justicia completa, efectiva, y acorde al parámetro de regularidad aplicable:

- El control de oficio debe hacerse al pronunciarse en asuntos de su competencia;
- Se deben respetar las reglas procesales (debido proceso);
- Se está en presencia de normas aplicadas o aplicables en el contexto del objeto del asunto (procedimiento o resolución) de las que se tiene sospecha o duda de su conformidad con los parámetros de control de los derechos humanos, y
- Incidentalmente, sea solicitado por las partes o, inclusive, aunque no haya sido expresamente demandada su inconstitucional, pero se advierta que la norma amerita control, por su condición de aplicabilidad en el contexto del asunto que se resuelve.

En lo que concierne a las limitaciones a las libertades de expresión, reunión y asociación (en la postulación por vía independiente).

El demandante arguye que es inconstitucional el ejercicio de la facultad reglamentaria por el Instituto Electoral de Michoacán, porque bajo la justificación de que se garantiza la equidad en la contienda electoral, en realidad lo que la autoridad provoca es la restricción de las libertades de expresión, reunión y asociación.

El agravio es esencialmente **fundado**.

Los derechos humanos de votar y ser votado, entre otros derechos políticos, son derechos humanos de importancia fundamental, los cuales se relacionan estrechamente con las libertades de expresión, reunión y asociación, y con todos ellos



se hace posible el juego democrático.¹⁵ Aunque aquéllos no tienen un carácter absoluto, porque admiten restricciones, las mismas deben ser debidas (válidas), porque deriven del Bloque de constitucionalidad y respondan al interés general y al propósito para el cual han sido establecidas, así como estar previstas en la ley.

a) Bloque de regularidad constitucional.

En primer término, se precisa que acorde con lo previsto en los artículos 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, todos los ciudadanos deben gozar, sin distinción alguna y sin restricciones indebidas, del derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; votar y ser elegidos en elecciones periódicas realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de voluntad de los electores, y tener acceso en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas del país. Dichos derechos pueden ser reglamentados **en la ley**, exclusivamente, por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena por juez competente, en proceso penal.

A nivel constitucional, entre otros, se establecen como derechos de los ciudadanos mexicanos, los de votar en las elecciones populares; poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo **las calidades que establezca la ley**; solicitar el registro de candidatos de manera independiente ante la autoridad electoral, mediante el cumplimiento de **los requisitos, condiciones y términos que determine la**

¹⁵ Parágrafo 140 de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos), de 6 de agosto de 2008,

ST-JDC-282/2017 Y ACUMULADO

legislación, así como asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país (artículo 35, fracciones I, II y III, de la Constitución federal).

En tratándose del ámbito estatal, se dispone que los poderes de los Estados se organizarán conforme a sus propias constituciones, pero con sujeción a las bases establecidas en la Constitución federal, así como de conformidad con las bases establecidas en la Constitución federal y las leyes generales en la materia, en las Constituciones y las leyes de los Estados, en materia electoral, se garantizara **la regulación del régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes**, garantizando su derecho al financiamiento público y al acceso a la radio y la televisión **en los términos establecidos en la Constitución federal y en las leyes correspondientes**, y se fijen las bases y requisitos para que, en las elecciones, los ciudadanos soliciten su registro como candidatos para poder ser votados en forma independiente a todos los cargos de elección popular, así como que, en el caso de los ayuntamientos, se establezca la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años [artículos 115, base I, párrafo segundo, y 116, párrafo segundo, fracción IV, incisos k) y p), de la Constitución federal].

En tal sentido, en el régimen constitucional del Estado de Michoacán se establece que son derechos de los ciudadanos, entre otros, votar y ser votados en las elecciones populares; intervenir y participar, individual o colectivamente, en las decisiones públicas, en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y actos de gobierno a través de los mecanismos de participación ciudadana previstos por la ley de la materia; desempeñar cualquier empleo, cargo o función del



Estado o de los ayuntamientos, cuando se reúnan **las condiciones que la ley exija para cada caso** (artículo 8°, primera parte del párrafo primero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo).

b) Criterios constitucionales de interpretación.

En atención a lo dispuesto en los tres primeros párrafos del artículo 1° de la Constitución federal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido¹⁶ que las autoridades del Estado tienen la obligación de atender a dos criterios de aplicación obligatoria en la interpretación de las normas sobre derechos humanos:

- i) Deben interpretarse de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales de derechos humanos. Esto obliga a los operadores jurídicos a realizar una interpretación de una norma de derecho humanos (ya sea que esté contenida en la Constitución federal o en un tratado) conforme al catálogo normativo que integran, indistintamente, tanto la Constitución federal como los tratados internacionales aplicables, y
- ii) La interpretación de los derechos humanos se debe realizar favoreciendo, en todo tiempo, la protección más amplia (pro persona). Dicho parámetro permite resolver, en forma armónica y dinámica, las dudas de los operadores jurídicos, respecto de la multiplicidad de normas e interpretaciones posibles para la aplicación de un mismo derecho. En tal sentido, no resultan aplicables, por insuficientes, los criterios

¹⁶ Contradicción de tesis 293/2011.

ST-JDC-282/2017 Y ACUMULADO

tradicionales para la resolución de antinomias, como el criterio de jerarquía de las fuentes.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación indicó que la Constitución da sustento tanto a los principios objetivos que rigen la observancia de los derechos humanos, así como a las obligaciones genéricas y específicas de las autoridades del país al respecto. Esto es:

- i) Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad;
- ii) Las obligaciones genéricas de respeto, protección, promoción y garantía, y
- iii) Las obligaciones específicas, que forman parte de la obligación genérica de garantía: prevenir, investigar, sancionar y reparar.

No obstante, la misma Suprema Corte de Justicia de la Nación aclaró que cuando en la Constitución federal haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, deberá estarse a la norma constitucional, de conformidad con la parte final del primer párrafo del propio artículo 1º.

c) Parámetros para la válida restricción de derechos humanos, según la preceptiva de la Convención Americana de Derechos Humanos.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, las restricciones permitidas al goce y ejercicio de los derechos humanos, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dicten por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.

Así, las restricciones que se impongan a los derechos humanos reconocidos en la propia Convención Americana, no puede llevarse a cabo a partir de una determinación caprichosa



ni discrecional, sino que debe de estar limitada y exige que se cumplan ciertas condiciones para ello.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que:

El artículo 30 no puede ser interpretado como una suerte de autorización general para establecer nuevas restricciones a los derechos protegidos por la Convención, que se agregaría a las limitaciones permitidas en la regulación particular de cada uno de ellos. Por el contrario, lo que el artículo pretende es imponer una condición adicional para que las restricciones, singularmente autorizadas, sean legítimas.¹⁷

Con el establecimiento del requisito de legalidad, en la imposición de una restricción a los derechos humanos, se pretende:

- a) Asegurar que las minorías puedan expresar su inconformidad o desacuerdo, con lo que se logra evitar que las mayorías actúen de manera arbitraria en la creación de restricciones a los derechos humanos, y
- b) Impedir que el origen de las restricciones sea a través de decretos, reglamentos, lineamientos u otros instrumentos de esta naturaleza, esto es, determinaciones de carácter unilateral.

Además, las restricciones deben ser establecidas en razón del **interés general de la sociedad**. Al respecto, la Corte Interamericana ha señalado que:

El requisito según la cual las leyes han de ser dictadas por razones de interés **general significa que deben haber sido adoptadas en función del "bien común" (art. 32.2), concepto que ha de interpretarse como elemento integrante del orden público del Estado democrático**, cuyo fin principal es "la protección de los derechos esenciales del hombre y la creación de circunstancias que le permitan progresar espiritual y materialmente y alcanzar la felicidad" ("Declaración Americana de

¹⁷ La expresión "Leyes" en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-6/86 de 9 de mayo de 1986. Serie A No. 6, párrafo 17.

ST-JDC-282/2017 Y ACUMULADO

los Derechos y Deberes del Hombre" -en adelante "Declaración Americana"-, Considerandos, párr. 1).¹⁸

Por lo que las restricciones deben ser establecidas legalmente; asimismo, deben ser necesarias para una sociedad democrática y debe existir una necesidad imperiosa para su creación. Por lo que, en ese sentido, la propia Corte Interamericana concluye que las razones de utilidad pública e interés social, a que se hace referencia en la Convención, comprende todos aquellos bienes que, por el uso a que serán destinados, permitan el mejor desarrollo de una sociedad democrática.¹⁹

La propia Corte Interamericana de Derechos Humanos ha determinado que las restricciones a los **derechos político-electorales** deben observar los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática.²⁰

Esto es, la restricción debe encontrarse prevista en una ley; no debe ser discriminatoria; debe basarse en criterios razonables; debe atender a un propósito útil y oportuno que la torne necesaria para satisfacer un interés público imperativo, y debe ser proporcional a ese objetivo. Se debe escoger la medida que restrinja en menor medida el derecho protegido y que guarde mayor proporcionalidad con el propósito que se persigue.

En ese sentido, la Corte ha establecido²¹ que el primer paso para evaluar si una restricción a un derecho humano, es permitida a la luz de dicho tratado, consiste en examinar si se encuentra, claramente, establecida en una ley, en sentido formal y material; es decir, que se haya emitido conforme al procedimiento

¹⁸ La expresión "Leyes" en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-6/86 de 9 de mayo de 1986. Serie A No. 6, párrafo 29.

¹⁹ *Caso Salvador Chiriboga Vs. Ecuador*. Excepción Preliminar y Fondo. Sentencia de 6 de mayo de 2008. Serie C No. 179, párrafo 73.

²⁰ *Caso Yatama vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. sentencia de veintitrés de junio de dos mil cinco, párrafo 206.

²¹ *Caso Castañeda Gutman vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de seis de agosto de dos mil ocho, párrafos 166 y 176 a 186.



constitucional previsto para ello, y que cumpla con los requisitos de generalidad, impersonalidad y abstracción.

En cuanto al segundo tipo de límites, se trata de una condicionante que, en la Convención Americana, se establece de manera explícita en ciertos derechos (de reunión, artículo 15; de asociación, artículo 16; de circulación, artículo 22), pero que ha sido incorporado como pauta de interpretación y como requisito que califica a todas las restricciones a los derechos humanos, incluidos los derechos políticos.

Para ello, señala la Corte Interamericana de Derechos Humanos que se debe valorar si la restricción: a) Satisface una necesidad social imperiosa, esto es, está orientada a satisfacer un interés público imperativo; b) Es la que restringe en menor grado el derecho protegido, y c) Se ajusta estrechamente al logro del objetivo legítimo.

Sin embargo, la Corte Interamericana ha establecido que, tratándose de los derechos de participación democrática, los Estados cuentan con un margen de apreciación para diseñar las modalidades para ejercerlos, siempre y cuando la legislación cumpla con los principios de legalidad, no discriminación y proporcionalidad.

En el ámbito nacional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación también ha sostenido que no existen derechos humanos absolutos, por lo que, conforme al artículo 1º, párrafo primero, de la Constitución federal, pueden restringirse o suspenderse, válidamente, en los casos y con las condiciones que la misma Constitución establece.²²

²² Tesis aislada constitucional 1a. CCXVI/2013 (10a.) de rubro DERECHOS HUMANOS. REQUISITOS PARA RESTRINGIRLOS O SUSPENDERLOS CONFORME A LOS ARTÍCULOS 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 30 DE LA CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS. Décima Época. Primera Sala. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XXII, Julio de 2013, Tomo 1. Página: 557.

ST-JDC-282/2017 Y ACUMULADO

En este sentido, el máximo tribunal del país reconoció que si bien, en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se establece que las restricciones permitidas al goce y ejercicio de los derechos y las libertades reconocidas en ésta no pueden aplicarse sino conforme a las leyes dictadas en razón del interés general y de acuerdo con el propósito para el cual han sido establecidas, lo cierto es que la regulación normativa que establezca los supuestos por los cuales se restrinjan o suspendan los derechos humanos no puede ser arbitraria, sino que los límites previstos en los invocados ordenamientos sirven como elementos que el juez constitucional debe tomar en cuenta para considerarlas válidas.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha concluido que, para considerar válidas las restricciones o la suspensión de derechos, se requiere que éstas:

- Se establezcan en una ley formal y material (principio de reserva de ley) dictada en razón del interés general o público, en aras de garantizar los diversos derechos de igualdad y seguridad jurídica (requisitos formales), y
- Superen un test de proporcionalidad, esto es, que sean necesarias; que persigan un interés o una finalidad constitucionalmente legítima y que sean razonables y ponderables en una sociedad democrática (requisitos materiales).

Por su parte, en la Tesis XXI/2016, de rubro CONTROL CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL DE NORMAS ELECTORALES. MÉTODO PARA DETERMINAR LA REGULARIDAD DE UNA NORMA QUE INSTRUMENTA UN DERECHO HUMANO,²³ la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que cuando una

²³ Consultable en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, pp. 74 y 75.



norma instrumente, regule o delimite, en alguna medida, el ejercicio de un derecho humano, para determinar su regularidad constitucional, necesariamente, se debe sujetar a un test de proporcionalidad, en el cual se verifique si atiende a un fin jurídicamente legítimo, así como a la necesidad, idoneidad y proporcionalidad para alcanzarlo.

d) Alcances jurídicos de la libertad de expresión y los derechos de reunión y asociación.

El siguiente desarrollo que se efectúa en esta sentencia, en esencia, sigue lo considerado por la Sala Superior en la resolución del recurso de apelación con el número de expediente SUP-RAP-75/2010.

Los derechos de asociación, reunión y expresión, estas dos últimas en materia política, previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículos 6º, 9º, 34 y 35), la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículos 18, 19 y 20) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículos 13, 15 y 16), son derechos fundamentales del ciudadano, cuyo ejercicio debe ser garantizado y potenciado para la consolidación de una sociedad democrática, en términos de los artículos 1º; 6º, párrafo primero; 9º, párrafo segundo; 35, fracción III, y 41, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos y de los convenios internacionales celebrados por México, en específico, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los cuales forman parte del bloque de constitucionalidad (Constitución federal y tratados internacionales).

La previsión de dichos derechos tanto en la Constitución federal como en los tratados internacionales que configuran el bloque de constitucionalidad en el sistema jurídico nacional

ST-JDC-282/2017 Y ACUMULADO

(artículos 9°; 35°, fracción III, y 41, fracción I, párrafo segundo de la Constitución federal; 21 y 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 15 y 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos),²⁴ lleva a identificarlos como derechos fundamentales en dicho sistema normativo (artículo 1° Constitucional), por lo que debe de realizarse una interpretación y aplicación de las disposiciones relativas que potencie su ejercicio y que, por consecuencia, lleve a una interpretación estricta y restrictiva de las limitaciones a dichos derechos, puesto que se trata de condiciones mínimas para la adecuada tutela de la dignidad de cada persona y su desarrollo.²⁵

El Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas ha establecido que “La libertad de expresión, la de reunión y la de asociación son condiciones esenciales para el ejercicio efectivo del derecho de voto y deben protegerse plenamente”.²⁶ Además, el propio Comité de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos han concluido que la libertad de expresión, como, ahora cabe agregar, igualmente sucede respecto del derecho de reunión y de asociación, son piedras angulares de toda sociedad libre y democrática.²⁷

Son derechos vitales para el mantenimiento y la consolidación de las instituciones democráticas, tal y como se desprende del preámbulo de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y se reitera en el artículo 29, inciso c), del mismo ordenamiento jurídico, cuando se establece que ninguna de sus disposiciones puede ser interpretada en el sentido de

²⁴ Cfr. La resolución que recayó en los recursos de apelación con números de expediente SUP-RAP-49/2006, SUP-RAP-31/2006 y SUP-RAP-234/2009.

²⁵ DERECHOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER POLÍTICO-ELECTORAL. SU INTERPRETACIÓN Y CORRELATIVA APLICACIÓN NO DEBE SER RESTRICTIVA, tesis publicada en la compilación oficial *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, tomo jurisprudencia, páginas 97-99.

²⁶ *Vid.* Observación General número 25, párrafo 12 (1996).

²⁷ Comité de Derechos Humanos, caso *Aduayom y otros vs. Togo*, párrafo 7.4 (1997), y Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso “La última tentación de Cristo” (Fondo), párrafo 68.



excluir otros derechos o garantías que sean inherentes al ser humano o que deriven de la forma democrática representativa de gobierno.

i) Libertad de expresión.

El derecho a la libertad de expresión es un derecho fundamental establecido en el artículo 6º, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos y ratificados por el Estado mexicano, como el Pacto Internacional de Derechos Políticos y Sociales (artículo 19, párrafo 2) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 13, párrafo 1), aplicables en términos de lo dispuesto en el artículo 1º de la Constitución federal, así como lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el expediente Varios 912/2010, así como al resolver la contradicción de tesis 293/2011.

En lo referente a la libertad de expresión, en conformidad con lo establecido en el artículo 19, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Políticos y Sociales, toda persona tiene derecho a la libertad de expresión (que consiste en la exteriorización del pensamiento) y comprende, además, el derecho de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, lo que se conoce como libertad de investigación y el derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito, en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento.²⁸ En términos similares, se prevé la

²⁸ Vid., Hernando Valencia Villa, "Reseña de la jurisprudencia del Sistema Interamericano de protección de los derechos humanos sobre libertad de expresión", en *Estudios básicos de derechos humanos X*, San José, Fundación Ford e Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2000, pp. 303-318. La mayoría de las citas se reproducen en el voto particular formulado en el asunto con número de expediente SUP-RAP-34/2006 por el entonces magistrado José de Jesús Orozco Henríquez y las resoluciones en que fue ponente el propio magistrado que corresponden a los expedientes SUP-JDC-93/2005, SUP-RAP-31/2006 y SUP-RAP-49/2006.

ST-JDC-282/2017 Y ACUMULADO

libertad de expresión en el artículo 13, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Esto es, la libertad de expresión comprende tres distintos derechos: i) El de buscar informaciones e ideas de toda índole; ii) El de recibir informaciones e ideas de toda índole, y iii) El de difundir informaciones e ideas de toda índole. En cada caso, sin consideración de fronteras o por cualquier procedimiento elegido libremente por la persona (oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, por ejemplo).

En el artículo 6º, párrafo primero y segundo, de la Constitución federal se establecen tres derechos fundamentales distintos: La libertad de expresión; el derecho de réplica, y la libertad de información. Un rasgo distintivo entre tales derechos es que en el ámbito de la libertad de expresión se emiten ideas, juicios, opiniones y creencias personales, sin pretensión de sentar hechos o afirmar datos objetivos, por lo que no es válido el establecer condicionamientos previos, tales como veracidad, oportunidad o imparcialidad por parte del Estado²⁹, en tanto que la libertad de información incluye suministrar información sobre hechos que se pretenden ciertos. Dado que algunas veces será imposible o difícil separar en un mismo texto los elementos valorativos y los elementos fácticos, habrá de atenderse al elemento dominante en un caso concreto. Por su parte, el derecho de réplica es el reconocimiento del derecho de la persona para expresar los puntos de vista y su pensamiento respecto de la información emitida en su perjuicio que sea inexacta o agravante, y a que la comunidad reciba esa información que la contradiga o sea discrepante.³⁰

²⁹ Punto 7 de la Declaración de Principios para la Libertad de Expresión.

³⁰ Sagúes, Néstor Pedro, "comentario al artículo 14 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos", en *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, Cristian Steiner y Patricia Uribe (editores), San Salvador, Fundación Konrad Adenauer, 2014, p. 345.



Acercas del vínculo entre la libertad de expresión y la libertad de información, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido, en relación con lo dispuesto en el artículo 13, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que reconoce la libertad de pensamiento y expresión, que, en cuanto al contenido de este derecho, quienes están bajo la protección de la convención tienen no sólo el derecho y la libertad de expresar su propio pensamiento sino también el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole.

Es también condición necesaria para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales y, en general, quienes deseen influir sobre la colectividad (entre los que se encuentran aquellos que pretenden postularse por medio de una candidatura independiente) puedan desarrollarse plenamente. Es, en fin, **condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones, esté suficientemente informada**. Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre. En particular, un electorado que no esté bien informado no es plenamente libre. Un prerequisite de un voto libre es un voto informado.

Dicha libertad tiene una dimensión individual, porque está referida al derecho de expresión de cada sujeto y, una dimensión colectiva o social, puesto que comprende el derecho de sociabilizar dichas informaciones o ideas, y que la propia sociedad o colectividad conozca dichas ideas. La libertad de expresión requiere, por un lado, que nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento y representa, por tanto, un derecho de cada individuo; pero implica también, por otro lado, un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno.³¹

³¹ Caso "La última tentación de Cristo", Olmedo Bustos y otros vs. Chile.

ST-JDC-282/2017 Y ACUMULADO

Sobre la primera dimensión del derecho (la individual) – según la misma Corte Interamericana de Derechos Humanos-, la libertad de expresión implica, inseparablemente, el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para difundir el pensamiento y hacerlo llegar al mayor número de destinatarios. En este sentido, la expresión y la difusión del pensamiento y de la información son indivisibles, de modo que una restricción de las posibilidades de divulgación representa directamente y, en la misma medida, un límite al derecho de expresarse libremente.

Acerca de la segunda dimensión del derecho (la social), la Corte Interamericana ha señalado que la libertad de expresión es un medio para el intercambio de ideas e informaciones entre las personas; comprende su derecho a tratar de comunicar a otras sus puntos de vista, pero implica también el derecho de todas a conocer opiniones, relatos y noticias. Ambas dimensiones –ha considerado la Corte– tienen igual importancia y deben ser garantizadas en forma simultánea para dar efectividad total al derecho a la libertad de pensamiento y expresión en los términos previstos en el artículo 13 de la invocada Convención.

La protección constitucional de la libertad de expresión (en el sentido de la emisión de ideas, juicios, opiniones y creencias personales) incluye el derecho a expresar convicciones políticas, morales, religiosas filosóficas o de otro tipo y se ve aún más fortalecida si involucra la libertad de pensamiento o de opiniones en materia política, por lo que está protegida constitucionalmente en los artículos 1º, 3º y 7º, en concordancia con los artículos 40 (forma democrática representativa de gobierno) y 41 (sistema constitucional electoral) de la Constitución federal, así como diversos instrumentos internacionales de derechos humanos firmados y suscritos por el Estado mexicano.

Acorde con lo anterior, entre los principales derechos con que cuentan los ciudadanos (incluso los funcionarios públicos)



destaca la libertad de expresión, la cual constituye un elemento eficaz para lograr el debate abierto de las ideas que dé lugar a diversas iniciativas o alternativas en la escena política, que permitan el dinamismo y la participación de los ciudadanos en los asuntos de interés general. Sin la libre expresión es difícil que los actores políticos puedan desarrollarse, crecer y hacer aportaciones a la sociedad.

La eficaz garantía de la libertad de expresión resulta conveniente para asegurar estándares democráticos aceptables en una sociedad, toda vez que es una condición de posibilidad de un debate abierto de ideas que puede permitir iniciativas, propuestas y alternativas. Este derecho de libertad de expresión debe extenderse a toda opinión o puntos de vista expresado por un ciudadano, inclusive si éste es un funcionario público, pero siempre dentro de un compromiso con los valores y principios reconocidos en un Estado Democrático de Derecho.

Los funcionarios públicos que buscan la reelección tienen el derecho de gozar de la libertad de expresión política, en tanto con su conducta garanticen la observancia del régimen especial de sujeción a la ley al que se encuentran sujetos, puesto que el goce de dicho derecho fundamental no riñe, necesariamente, con el desempeño de sus funciones oficiales.

De no garantizarse un efectivo ejercicio de este derecho, las posibilidades de la democracia, ya sea al interior de un partido político, como en relación con aquellos ciudadanos que deciden competir por la vía independiente, se reducirían drásticamente, pues su ejercicio es un elemento necesario para obtener el mayor grado de participación política en cada ámbito.

Sin embargo, no cualquier tipo de expresión está amparada en el artículo 6º constitucional. En congruencia con los fines constitucionalmente protegidos, los funcionarios públicos tienen el deber de cuidar que sus expresiones no desestabilicen y

ST-JDC-282/2017 Y ACUMULADO

pongan en serio riesgo la equidad de una contienda electoral, así como la consecución de los fines constitucionalmente asignados a la función pública que detentan.

En consecuencia, bajo ciertas condiciones, se puede generar un conflicto entre la libertad de expresión del funcionario público, la equidad que debe prevalecer en los comicios, así como un adecuado ejercicio del poder público. Sin embargo, este aparente conflicto no podría resolverse, sin más, prohibiendo, restringiendo o menoscabando la libertad de expresión en todos los casos. Tampoco, es el caso que el derecho de libertad de expresión sea inderrotable, ya que, en un caso concreto, puede ser derrotado por otro derecho fundamental constitucionalmente tutelado.

ii) Los derechos de reunión y de asociación.

En los artículos 9° de la Constitución federal; 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se reconoce el derecho de reunión, el cual debe tener un carácter pacífico (y sin armas, como se prescribe en el Pacto de San José). Por su parte, el derecho de asociación está previsto en el propio artículo 9° constitucional, así como en los artículos 22 del Pacto Internacional citado y 16 de la Convención Americana de referencia. Por esa cuestión, meramente formal, tienen un carácter fundamental, al estar reconocidos en el bloque de constitucionalidad.

En la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículo XXI) se agrega que las reuniones pueden ser de carácter transitorio o en manifestaciones públicas y que se puede ejercer (para la defensa) de intereses comunes de cualquiera índole. En sentido similar, en la Constitución federal se prohíbe coartar el derecho de asociación o de reunión cuando tenga un objeto lícito y que no pueden disolverse las asambleas



o reuniones que tengan por objeto hacer peticiones o presentar protestas por algún acto a la autoridad (artículo 9º, párrafo primero).

La libertad de asociación tiene un lugar especial en el derecho internacional de los derechos humanos, porque está prevista en las normas constitutivas de la Organización de Estados Americanos y de la Organización Internacional del Trabajo.

Es un derecho de contornos amplios porque se extiende a las asociaciones de cualquier índole. Guarda relación con el carácter social o gregario del ser humano quien “sólo en ella [la comunidad] puede desarrollar libre y plenamente su personalidad” (artículo 29 de la Declaración Universal de Derechos Humanos) y, a la vez, la asociación de un individuo con otros fortalece la sociedad y potencia su desarrollo. En este sentido, se reconoce “la importancia de la contribución de las organizaciones, tales como los sindicatos, las cooperativas y asociaciones culturales, profesionales, de negocios, vecinales y comunales, a la vida de la sociedad y el proceso de desarrollo (artículo 45 de la Carta de la Organización de Estados Americanos).³²

En el sistema jurídico nacional de México, el derecho de reunión y el de asociación tienen una proyección específica en el ámbito político, porque están limitados a los ciudadanos mexicanos (artículo 9º, párrafo primero, de la Constitución federal).

En el ámbito político, el derecho de asociarse para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país es una prerrogativa de los ciudadanos mexicanos y sólo a éstos les corresponde el derecho de formar partidos políticos, en el

³² O'Donnell, Daniel, *Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Normativa, jurisprudencia y doctrina de los sistemas universal e interamericano*, Bogotá, Oficina en Colombia del alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2004, p. 709.

ST-JDC-282/2017 Y ACUMULADO

entendido de que en cada uno de esos casos debe ser de manera libre e individual (artículos 35, fracción III, y 41, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución federal).

Sin embargo, la anterior no es la única posibilidad de asociarse con fines políticos para acceder a cargos públicos de elección popular, puesto que los ciudadanos, ya sea en fórmula o planilla, pueden solicitar su registro como candidatos de manera independiente, cumpliendo con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación, entre ellos, conformar una asociación civil vinculada a sus aspiraciones políticas [artículos 35, fracción II, y 116, párrafo segundo, fracción IV, incisos k) y p), de la Constitución federal].

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha considerado:

El derecho a la participación política permite el derecho a organizar partidos y asociaciones políticas, que a través del debate libre y de la lucha ideológica puedan elevar el nivel social y las condiciones económicas de la colectividad, y excluye el monopolio del poder por un solo grupo o personas.

[...]

En este contexto, los gobiernos tienen frente a los partidos políticos y al derecho a la participación política la obligación de permitir y garantizar la organización de todos los partidos políticos y otras asociaciones, a menos que éstas se constituyan para violar derechos humanos fundamentales; el debate libre de los principales temas del desarrollo socioeconómico; la realización de elecciones generales, libres y con las garantías necesarias para que sus resultados representen la voluntad popular.³³

En su jurisprudencia, la misma Comisión Interamericana reitera que:

La Comisión ha opinado ya sobre el valor que asigna al papel de los partidos políticos como órganos legítimos para presentar en el proceso electoral las individualidades que unifican su personería en esas entidades. La Comisión sostuvo en un caso anterior referido al mismo tema que los partidos son institutos necesarios en la democracia (...) ³⁴

³³ "Derechos humanos, derechos políticos y democracia representativa", Informe 1990-1991, pp. 557-558.

³⁴ Caso Whitebeck Piñol vs. Guatemala, párrafo 8 (1994), citando a Ríos Brito vs. Argentina.



En el caso de los partidos políticos, desde el artículo 41, fracción I, párrafo primero, de la Constitución federal, se les reconoce como entidades de interés público, en consideración a los fines encomendados constitucionalmente (la promoción de participación del pueblo en la vida democrática; la contribución a la integración de la representación nacional, y el posibilitar el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, como organizaciones ciudadanas).

Dicho estatus constitucional implica el interés de la sociedad y el compromiso del Estado en que dispongan de condiciones jurídicas y materiales para la realización de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.

Ese mismo interés surge en relación con los ciudadanos que pretenden participar, y participan, en la vida política del país a través de la postulación de una candidatura por la vía independiente, puesto que, al igual que aquéllos que lo hacen mediante la estructura de un partido político, éstos buscan acceder al poder derivado de la demostración de un determinado apoyo ciudadano que legitime, en principio, su candidatura (ya sea como fórmula o planilla de candidatos).

Por su parte, los partidos políticos tienen reconocida una libertad de organización, como ha sido sostenido reiteradamente por la Sala Superior, en tanto que sus afiliados tienen derecho a participar en la formación de la voluntad partidaria, no obstante que se encuentren electos y, en tal sentido, tengan la calidad de servidores públicos de extracción popular.

En tal virtud, el derecho fundamental político-electoral de asociación, para el caso de los institutos políticos, comprende el derecho del ciudadano a afiliarse; el derecho del socio (sea o no funcionario público), miembro o afiliado a permanecer en la asociación (partido o agrupación política) mientras no incurra en causa o motivo (legal o estatutariamente) justificado alguno para

ST-JDC-282/2017 Y ACUMULADO

su expulsión, separación o suspensión, con las debidas garantías (esto es, el régimen disciplinario partidario debe tener un contenido garantista), y el derecho de renunciar a dicha militancia e, incluso, el de adquirir otra distinta.

En el caso de las personas que, a través de una candidatura independiente, buscan formar parte de los órganos de gobierno electos mediante el voto popular o bien, refrendar su permanencia como resultado de una elección consecutiva, el derecho fundamental a asociarse se refleja en el cumplimiento del requisito legal de conformar una asociación civil que sirve de vehículo para transparentar el manejo de los recursos, de origen privado y público, de los que disponen para la consecución del respaldo ciudadano, en tanto aspirantes con la obligación de obtenerlo, así como la consecución del apoyo político, una vez que cuentan con el otorgamiento del registro formal de su candidatura por parte de la autoridad electoral.

Bajo la premisa de que los derechos fundamentales irradian a todos los sectores del ordenamiento jurídico, y no nada más a las relaciones del individuo frente a los órganos del poder público (SUP-JDC-805/2002 y SUP-JDC-807/2002), el derecho fundamental a la libertad de expresión también debe garantizarse en el seno de los actos partidarios,³⁵ incluido el caso de los ciudadanos (funcionarios públicos) que militan en los institutos electorales, así como de los que, por la vía independiente, buscan ser ratificados por la ciudadanía para el ejercicio de un periodo adicional de gobierno.

El interés de la sociedad en los aspectos relevantes de la vida de los partidos políticos, el cual se ejerce a través del Estado, tiene por objeto asegurar la sujeción puntual y efectiva de los partidos políticos nacionales al orden jurídico. De conformidad

³⁵ Ortiz-Flores, Javier, "La ponderación y la libertad de expresión", *Libertad de expresión. Análisis de casos judiciales*, Santiago Vázquez Camacho (compilador), México, Porrúa, 2007, pp. 4973.



con lo establecido en el artículo 25, párrafo 1, inciso a), de la Ley General de Partidos Políticos, es obligación de los partidos políticos nacionales conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático.

Esto es, los partidos políticos –como todos y cada uno de los órganos del poder público– están vinculados a la Constitución y, en general, al sistema jurídico nacional. Ello tiene su razón de ser en el papel que los partidos políticos están llamados a realizar en un Estado constitucional democrático de derecho. Es decir, en atención a las finalidades constitucionales que, como entidades de interés público, tienen encomendadas. En otras palabras, están obligados a regir sus actividades por el principio de juridicidad y los principios del Estado democrático no sólo por mandato legal sino también por razones de congruencia con el régimen político en el que son actores fundamentales de conformidad con su encuadre constitucional.

En esa tesitura, los funcionarios públicos, cuyo cargo detentado haya emanado de la postulación hecha en su favor por un instituto político, desde luego, no son ajenos al referido mandato legal, puesto que resulta del mayor interés de la sociedad que, en todo momento, sus actos resulten acordes al Estado de Derecho, en ejercicio de su libertad política de asociación, como militantes de un partido político, sin obviar el cargo público que detentan.

En el mismo tenor, aquellas personas que, mediante una candidatura independiente ganadora, hayan accedido al poder público, en tanto integrantes de una fórmula o planilla de candidatos que pretende retener tal poder sin optar por un partido político, se encuentran, en todo momento, supeditados al cumplimiento de las reglas que buscan garantizar su imparcialidad y debida conducta, particularmente, en tratándose

ST-JDC-282/2017 Y ACUMULADO

de un proceso electoral, por lo que deben ajustar sus actos al Estado de Derecho.

Una interpretación distinta implicaría prohiar la existencia de feudos o zonas de inmunidad, cuya existencia o permanencia es incompatible con un Estado constitucional democrático de derecho.³⁶ Esto porque no puede haber democracia sin el sometimiento pleno al derecho de todos los sujetos jurídicos, incluidos todos y cada uno de los órganos del poder público y, en particular, aquellos funcionarios públicos que pretenden la reelección consecutiva, ya sea que, inicialmente, hubiesen accedido a través de un partido o de manera independiente.

Como conclusión de lo anterior, ninguna actividad de los funcionarios públicos emanados de las filas de un partido político, o bien, de los que accedieron a un cargo de elección popular por virtud de una candidatura independiente (siempre que, sobre estos últimos, razonablemente le sea exigible al propio partido político el determinar o dirigir su conducta y, por ello, le sea reprochable) puede contradecir la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud del principio de supremacía constitucional establecido en el artículo 133 de la Constitución federal.

Por consiguiente, dado que una condición necesaria del Estado constitucional democrático de derecho es el sometimiento al derecho y toda vez que los partidos políticos, así como cualquier funcionario público, autoridad y ciudadano tienen que sujetar su conducta a los principios del Estado democrático, tal como se ha establecido, entonces, todo ellos tienen que sujetar, necesariamente, su actuación al principio de juridicidad y, en tal virtud, observar y respetar los derechos y libertades fundamentales establecidas en la Constitución.

³⁶ García de Enterría, Eduardo, *La lucha contra las inmunidades del poder en el derecho administrativo*, 3ª ed., Madrid, Civitas, 1983.



Lejos de debilitarse o atenuarse, los derechos fundamentales de los ciudadanos que pretenden competir para ser reelectos, por medio de los partidos políticos, o bien, por medio de una candidatura independiente, cobran plena vigencia, en el caso de los primeros, en principio, en el interior de los partidos políticos, pues dicha estructura gregaria es un instrumento que permite dar un mejor sentido y fortalecer el ejercicio de los derechos de los militantes hacia el resto de la colectividad o sociedad, inclusive, frente a los adversarios en la contienda electoral, y, en el caso de los segundos, porque al tener la posibilidad de integrar fórmulas o planillas de candidatos, se identifican políticamente así mismos, en pro de la búsqueda del apoyo ciudadano que les dé el acceso a la integración de los órganos de representación política o, en su caso, les permita permanecer en los mismos, cuando se opte por la reelección.

Para dichos ciudadanos, la condición de ser servidores públicos, en relación con sus derechos de libertad de expresión, asociación y reunión, no puede implicar la restricción absoluta de éstos últimos. La coraza protectora que constituyen los derechos fundamentales de referencia, en tanto coto vedado o límite de lo decidible, no es removida cuando los ciudadanos pretenden la elección consecutiva.

Esto, se extiende a aquellos casos en los que, un servidor público de elección popular que busca la elección consecutiva, por la vía independiente, forma parte de una fórmula o planilla de candidatos en los que sus pares se encuentran obligados a buscar el respaldo ciudadano que legitime sus aspiraciones políticas.

El sostener lo opuesto violentaría no sólo lo dispuesto en el artículo 1º, párrafo primero, de la Constitución federal, de acuerdo con el cual en los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de los derechos fundamentales reconocidos en la propia

ST-JDC-282/2017 Y ACUMULADO

Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, los cuales no podrán restringirse ni suspenderse sino en los casos y con las condiciones que la misma establece.

En tal sentido, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como en la Convención Americana sobre Derechos Humanos [en sus artículos 5, párrafo 1 y 29, inciso a), respectivamente], se establece que ninguna disposición de dichos instrumentos de derecho internacional público puede ser interpretada en el sentido de permitir a alguno de los Estados Partes, grupos (en donde quedan comprendidos los partidos políticos) o personas, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la convención (esto es, los derechos a la libertad de expresión e información o los derechos fundamentales de carácter político-electoral) o limitarlos en mayor medida que la prevista en ellos.

iii) Protecciones específicas de las libertades de expresión, reunión y asociación.

Los derechos fundamentales en cuestión (libertad de expresión como los derechos de reunión y de asociación) tienen protecciones específicas puesto que:

- Las condiciones para la validez de las limitaciones, a su vez, sirven como garantías, porque los operadores jurídicos (autoridades) no pueden extenderlas a cuestiones distintas de las que están autorizadas en el bloque de constitucionalidad;
- La libertad de expresión no está sujeta a una censura previa sino a responsabilidades ulteriores;³⁷

³⁷ En ese sentido véase, por ejemplo, el SUP-RAP-268/2017.



- La libertad de expresión comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole;
- La libertad de expresión no está sujeta a fronteras;
- La Libertad de expresión puede ejercerse por cualquier medio o procedimiento;
- La libertad de expresión no se puede restringir por vías o medios indirectos;
- No es válido que algún Estado, grupo o individuo emprenda actividades o realice actos encaminados a la destrucción de la libertad de expresión, los derechos de reunión y el de asociación (*drittwirkung*);³⁸
- Los diputados y los senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas (artículo 61, párrafo primero, de la Constitución federal), y
- No procede el juicio político por la mera expresión de las ideas (artículo 109, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución federal).

iv) Limitaciones a las libertades de expresión y los derechos de reunión y asociación.

La libertad de expresión como los derechos de reunión y de asociación³⁹ no tienen carácter absoluto o incondicionado, porque desde los propios ordenamientos invocados se establecen limitaciones, como lo ha reconocido la Sala Superior

³⁸ En los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano con números de expediente 415, 694, 691 y 2027 del 2008, así como en el juicio de revisión constitucional electoral con número de referencia 803 del 2002, la Sala Superior reconoció que los particulares no pueden realizar actos que atenten contra la eficacia de los derechos fundamentales, tal y como lo ha sostenido el Tribunal Constitucional Alemán.

³⁹ Salvo el derecho a no ser torturado.

ST-JDC-282/2017 Y ACUMULADO

de este Tribunal, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Por lo que respecta a la libertad de expresión, en el artículo 6º, párrafo primero, de la Constitución federal, en forma específica, se dispone que no debe provocar algún delito, y, en el artículo 19, párrafo 3, del Pacto Internacional, como en el 13, párrafo 2, de la Convención Americana, se prevé que las restricciones deben estar, expresamente, previstas en la ley.

En tanto que del derecho de reunión se prescribe que debe ser pacífico (artículos 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y políticos y 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), y que este derecho, como el derecho de asociación, pueden estar sujetos a restricciones previstas legalmente, que sean necesarias en una sociedad democrática.

En todos los casos (libertad de expresión y derechos de reunión y asociación), se dispone que las restricciones deben ser en interés de la seguridad nacional, de la seguridad y del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o las libertades de los demás (artículos 6º, párrafo primero, de la Constitución federal; 19, 21 y 22 del citado Pacto, así como 13, 15 y 16 de la Convención de referencia).

Respecto de la libertad de expresión también se prohíben la propaganda a favor de la guerra, así como la apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia, así como cualquier acción similar contra cualquier persona o grupo de personas, por cualquier motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional (artículos 20 del Pacto Internacional de referencia y 13, párrafo 5, de la Convención Americana).

De acuerdo con la narrativa constitucional y de los tratados internacionales, las limitaciones a la libertad de expresión y los



derechos de reunión y de asociación, a su vez, para que resulten válidas están sujetas a ciertas condiciones:

- i) Son taxativas;⁴⁰
- ii) Deben estar previstas legalmente, y
- iii) Deben ser necesarias⁴¹ para la consecución del aseguramiento y protección de otros bienes jurídicos o en una sociedad democrática, o bien, como se agrega en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.

El requisito de validez de las limitaciones por el cual se exige que las mismas estén previstas en leyes, debe considerarse en el sentido de que las mismas leyes lo deben ser desde una perspectiva formal y material. Esto es, su establecimiento debe ser a través del procedimiento respectivo para su creación y modificación, así como por los órganos facultados para establecerlas (como principio jurídico que deriva de lo dispuesto en el artículo 72, inciso F, de la Constitución federal) y que dichas normas jurídicas, para que lo sean, cumplan con los requisitos de abstracción, generalidad, heteronomía y coercibilidad. La realización de un ejercicio de control difuso de constitucionalidad es jurídicamente dable para esta Sala Regional, a través de los actos de aplicación de la ley, en términos de lo prescrito en el artículo 99, párrafo sexto, de la Constitución federal.

⁴⁰ En la mayoría de las constituciones de las modernas democracias constitucionales (con la excepción notable de la Constitución de los Estados Unidos de América) y en las normas del Derecho Internacional de los derechos humanos se establecen en forma expresa límites a la libertad de expresión, ya sea mediante una cláusula general de limitaciones (como en la Carta Canadiense de Derechos y Libertades), que se ha convertido en un modelo dominante, o bien mediante una lista de límites o restricciones (como el Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales). Esta diferencia produce un contraste en la forma en que los tribunales, constitucionales o supra-nacionales, resuelven los casos, toda vez que el segundo enfoque permite transparentar un balance del derecho de libertad de expresión con otros derechos, bienes constitucionales y valores. Por ejemplo, la sentencia correspondiente al expediente SUP-JDC-393/2005 de la Sala Superior.

⁴¹ Este término es utilizado expresamente en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, lo que, en forma natural o lógica, lleva a realizar ejercicios de ponderación para establecer los alcances del derecho y sus correlativas limitaciones.

ST-JDC-282/2017 Y ACUMULADO

Además, las limitaciones previstas legalmente deben ser propias de una sociedad democrática, por cuanto a que sean necesarias para permitir el desarrollo social, político y económico del pueblo, así como de la propia persona; el ejercicio efectivo de la democracia representativa como base del Estado de Derecho y el régimen constitucional; la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al orden constitucional; el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de Derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; la separación e independencia de los poderes públicos; la transparencia de las actividades gubernamentales; la probidad y la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública; el respeto de los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa; la subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y el respeto al Estado de derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad; el fortalecimiento de los partidos y de otras organizaciones políticas, y la participación de la propia ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo.⁴²

En la materia política-electoral, desde el mismo texto de la Constitución federal, se establecen prescripciones específicas, porque:

- a) Los partidos políticos y los candidatos no pueden contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión (artículo 41, párrafo segundo, base III, apartado A, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos);

⁴² Carta Democrática Interamericana.



- b) Ninguna persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, puede contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular, inclusive, está prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero (artículo 41, párrafo segundo, base III, apartado A, párrafo tercero, de la Constitución Federal);
- c) Están prohibidas las expresiones que calumnien a las personas (artículo 41, párrafo segundo, base III, apartado C, primer párrafo, de la Constitución federal);
- d) Está prohibida la difusión de toda propaganda gubernamental de cualquier ente público, en los medios de comunicación social, durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la jornada comicial (artículo 41, párrafo segundo, base III, apartado C, segundo párrafo, de la Constitución federal);
- e) Los ministros de cultos no pueden asociarse con fines políticos [artículo 130, párrafo segundo, inciso e), de la Constitución federal];
- f) Los ministros de cultos no pueden realizar proselitismo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política alguna [artículo 130, párrafo segundo, inciso e), de la Constitución General de la República];
- g) Los ministros de cultos no pueden oponerse a las leyes del país o sus instituciones, ni agraviar, de cualquier forma, los símbolos patrios, en reunión pública, en actos de culto o de propaganda religiosa [artículo 130, párrafo segundo, inciso e), de la Constitución General de la República];

ST-JDC-282/2017 Y ACUMULADO

- h) Está estrictamente prohibida la formación de toda clase de agrupaciones políticas cuyo título tenga alguna palabra o indicación que la relacione con alguna confesión religiosa (artículo 130, párrafo tercero, de la Constitución federal);
- i) Las reuniones de carácter político no pueden realizarse en los templos (artículo 130, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos);
- j) Los servidores públicos en todo tiempo, tienen la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos (artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución federal), y
- k) La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos y de orientación social, y no implicará promoción personalizada de cualquier servidor público (artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución federal).

En congruencia con los criterios que ha sostenido este órgano jurisdiccional electoral federal, las limitaciones han de interpretarse en forma estricta, al mismo tiempo que los derechos fundamentales (en el presente caso, la libertad de expresión, así como los derechos de reunión y de asociación en el ámbito político-electoral) han de interpretarse en forma amplia o extensiva a fin de potenciar su ejercicio, en conformidad con la tesis jurisprudencial cuyo rubro es **DERECHOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER POLÍTICO-ELECTORAL**.



SU INTERPRETACIÓN Y CORRELATIVA APLICACIÓN NO DEBE SER RESTRICTIVA.⁴³

Dado el principio de supremacía constitucional previsto en el artículo 133 de la Constitución federal, se sigue la consecuencia de que normas jurídicas de menor jerarquía normativa, como son leyes, reglamentos o las llamadas normas jurídicas individualizadas (actos y resoluciones administrativas o sentencias), incluso, la normativa partidaria, no pueden imponer mayores límites a la libertad de expresión y los derechos de reunión y de asociación que los permitidos en el bloque de constitucionalidad.⁴⁴

La libertad de expresión goza de un ámbito de acción circunscrito sólo por los límites constitucionalmente permitidos y no abarca la emisión, por ejemplo, de expresiones que constituyan indudablemente insultos (en tanto afectarían los derechos de terceros).

Una sólida doctrina judicial de la libertad de expresión debe tener en cuenta los aspectos institucionales,⁴⁵ esto es, no debe circunscribirse a considerar la naturaleza del discurso expresado o el carácter de las expresiones proferidas, sino, también, por ejemplo, la identidad de quien se expresa o el entorno institucional en que se producen las expresiones proferidas (empresas, sindicatos, universidades y demás). En consecuencia, es necesario tomar en cuenta que las expresiones proferidas tienen lugar en un contexto en el que, necesariamente, se tiene que atender a la calidad de funcionario públicos que ya detentan quienes pretenden reelegirse.

Algunas de las expresiones usadas en las disposiciones constitucionales y de los tratados internacionales, para significar

⁴³ Publicada en la compilación oficial *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, tomo jurisprudencia, pp. 97-99.

⁴⁴ SUP-RAP-607/2017 y acumulados.

⁴⁵ Como lo ha planteado *verbi gratia*, Frederick Schauer, "Towards an Institutional First Amendment", *Minnesota Law Review*, vol. 89, 2005.

ST-JDC-282/2017 Y ACUMULADO

las restricciones o limitaciones permitidas a los derechos fundamentales de referencia (expresión, reunión y asociación) constituyen conceptos jurídicos indeterminados o conceptos jurídicos esencialmente controvertidos, dada su vaguedad, ambigüedad e imprecisión, como lo han puesto de relevancia diversos constitucionalistas.⁴⁶ De acuerdo con Gallie,⁴⁷ las limitaciones válidas coinciden con los denominados conceptos esencialmente controvertidos, porque están incorporados en la parte sustantiva o dogmática de la Constitución federal (y ahora, como parte del bloque de constitucionalidad, en los tratados internacionales) e involucran aspectos evaluativos o valorativos referidos a bienes jurídicos complejos que pueden ser descritos de diferentes formas, tienen un carácter dialéctico y respecto de los cuales debe atenderse a los elementos contextuales.

Por ejemplo, las nociones de honor o dignidad, seguridad nacional, orden público, o salud y moral públicas, implican un cierto grado de indeterminación y, por ello, demandan una cierta valoración; además, por ese carácter no unívoco, se atiende a distintas caracterizaciones o elementos que los integran para establecer su contenido o sustancia, pero siempre bajo la condición de que se cumpla con los criterios de racionalidad, imparcialidad y una pretensión de universalidad. Nuevamente, por ejemplo, si se hace referencia al primero de los conceptos (dignidad), no es sencillo establecer cuál es grado mínimo de consideración o respeto que debe recibir toda persona por el hecho de serlo.

Ante ello, resulta necesario que el operador jurídico realice un examen cuidadoso de los derechos fundamentales, bienes constitucionales y valores que confluyen en un determinado caso

⁴⁶ Por ejemplo, Miguel Carbonell, *Los derechos fundamentales en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Porrúa-Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2005, página 381.

⁴⁷ Citado por Marisa Iglesias Vila, "la interpretación de la Constitución y los conceptos esencialmente controvertidos", en *Teoría constitucional y derechos fundamentales*, Miguel Carbonell (compilador), México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2002, p. 446.



concreto a fin de impedir la limitación injustificada y arbitraria de la libertad de expresión y los derechos de reunión y de asociación.

Para ello, semejantes limitaciones han de interpretarse en forma estricta, al mismo tiempo que los derechos fundamentales (en el presente caso, el derecho a la libertad de expresión, así como los derechos de reunión y asociación en el ámbito político-electoral) han de interpretarse en forma amplia o extensiva a fin de potenciar su ejercicio y obtener el resultado más favorable para quienes deben gozarlo. Es decir, desde la preceptiva constitucional y la de los tratados internacionales existe una tensión natural entre dicha libertad y sus limitaciones.

e) Régimen especial de ley, al que se encuentran sujetos los servidores públicos.

¿Los servidores públicos pueden ejercer, sin limitaciones, sus derechos de libertad de expresión, reunión y asociación? La respuesta categórica es: No.

En el sistema jurídico mexicano existen una serie de limitantes para los servidores públicos que realizan actuaciones, a fin de que no incidan en el desarrollo o resultados de los procesos electorales, y de esa manera se respeten los principios, valores y reglas que los norman. **Con lo anterior se pretende que las elecciones sean libres, auténticas y periódicas, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, sin que los servidores públicos incurran en conductas que configuren: a) Fraudes a la constitución y a la ley; b) Abuso de un derecho, y c) Desviación de poder.**

Lo anterior sin que implique que los candidatos que se encuentren ocupando un cargo de elección popular, estén autorizados o facultados para utilizar recursos públicos o hacer uso de sus funciones para conseguir ventajas sobre los demás

ST-JDC-282/2017 Y ACUMULADO

contendientes, ya que deben de observar los principios de equidad en la contienda electoral y de imparcialidad en la aplicación de los recursos públicos.

En efecto, en términos de lo dispuesto en el artículo 134, párrafos primero y séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que los recursos económicos de que dispongan las entidades federativas y los municipios, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. Por lo que los servidores y funcionarios públicos tienen, en todo momento, la obligación de aplicarlos con imparcialidad, sin influir en la equidad de la contienda electoral.

Por otra parte, en cuanto a la propaganda, en el párrafo octavo del referido precepto constitucional, se establece que debe tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. Además, en ningún caso, ésta incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Al respecto, en el artículo 242, párrafo quinto, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se establece que el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda, siempre que la difusión se limite a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe. En ningún caso, la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral.

Los principios que informan a ambos preceptos son, como se señaló, el de equidad en la contienda electoral y el de



imparcialidad en la aplicación de recursos públicos, e implican que quienes concurren en un proceso electoral deben hacerlo en igualdad de circunstancias en cuanto a los recursos públicos que reciben para competir, como al grado de exposición o promoción frente al electorado, a fin de que nadie obtenga una ventaja indebida como consecuencia de su posición política, social o económica.

Dichos principios también informan la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, en los artículos 13, párrafos del noveno al décimo segundo, y 129, penúltimo párrafo, así como al Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, en los numerales 169, párrafo décimo, décimo sexto a décimo noveno, y 230, fracción VII, inciso b).

Sobre el particular, la Sala Superior de este Tribunal ha emitido, entre otros, los siguientes criterios:

- Jurisprudencia 10/2009
GRUPOS PARLAMENTARIOS Y LEGISLADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. ESTÁN SUJETOS A LAS PROHIBICIONES QUE RIGEN EN MATERIA DE PROPAGANDA GUBERNAMENTAL.
- Jurisprudencia 12/2015
PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA.
- Jurisprudencia 14/2016
RADIO Y TELEVISIÓN. LA UTILIZACIÓN DE LOS TIEMPOS ASIGNADOS A LOS PARTIDOS POLÍTICOS, PARA PROMOCIONAR LA IMAGEN DE CANDIDATOS POSTULADOS POR OTROS INSTITUTOS POLÍTICOS O COALICIONES, CONTRAVIENE EL PRINCIPIO DE EQUIDAD.
- Jurisprudencia 17/2015
RADIO Y TELEVISIÓN. PARA ACREDITAR LA ADQUISICIÓN DE TIEMPO ES INNECESARIO DEMOSTRAR SU CONTRATACIÓN.
- Jurisprudencia 17/2016
INTERNET. DEBE TOMARSE EN CUENTA SUS PARTICULARIDADES PARA DETERMINAR INFRACCIONES RESPECTO DE MENSAJES DIFUNDIDOS EN ESE MEDIO.

ST-JDC-282/2017 Y ACUMULADO

- Jurisprudencia 18/2011
PROPAGANDA GUBERNAMENTAL. LOS SUPUESTOS DE EXCEPCIÓN A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 41, BASE III, APARTADO C, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, DEBEN CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE EQUIDAD E IMPARCIALIDAD.
- Jurisprudencia 2/2009
PROPAGANDA POLÍTICA ELECTORAL. LA INCLUSIÓN DE PROGRAMAS DE GOBIERNO EN LOS MENSAJES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, NO TRANSGREDE LA NORMATIVA ELECTORAL.
- Jurisprudencia 23/2009
RADIO Y TELEVISIÓN. EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL ES EL ÚNICO FACULTADO PARA ORDENAR LA DIFUSIÓN DE PROPAGANDA POLÍTICA O ELECTORAL.
- Jurisprudencia 30/2015
ADQUISICIÓN INDEBIDA DE TIEMPOS EN TELEVISIÓN. SE ACTUALIZA CON LA APARICIÓN, DURANTE LA TRANSMISIÓN DE UN EVENTO PÚBLICO, DE PROPAGANDA POLÍTICA O ELECTORAL COLOCADA EN EL INMUEBLE EN EL QUE TENGA LUGAR.
- Jurisprudencia 35/2009
EQUIPAMIENTO URBANO. LOS VEHÍCULOS DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS NO FORMAN PARTE DE AQUÉL, POR LO QUE SE PUEDE FIJAR EN ELLOS PROPAGANDA ELECTORAL FEDERAL.
- Jurisprudencia 37/2010
PROPAGANDA ELECTORAL. COMPRENDE LA DIFUSIÓN COMERCIAL QUE SE REALIZA EN EL CONTEXTO DE UNA CAMPAÑA COMICIAL CUANDO CONTIENE ELEMENTOS QUE REVELAN LA INTENCIÓN DE PROMOVER UNA CANDIDATURA O UN PARTIDO POLÍTICO ANTE LA CIUDADANÍA.
- Jurisprudencia 38/2013
SERVIDORES PÚBLICOS. SU PARTICIPACIÓN EN ACTOS RELACIONADOS CON LAS FUNCIONES QUE TIENEN ENCOMENDADAS, NO VULNERA LOS PRINCIPIOS DE IMPARCIALIDAD Y EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL.
- Jurisprudencia 4/2010
PROPAGANDA POLÍTICA ELECTORAL. SU EXCLUSIÓN DE LOS MENSAJES COMERCIALES O PROGRAMAS TRANSMITIDOS POR RADIO Y TELEVISIÓN NO CONSTITUYE CENSURA.
- Jurisprudencia 41/2013



- PROPAGANDA ELECTORAL EN RADIO Y TELEVISIÓN. EN ELECCIONES FEDERALES, PUEDE CONTENER MENSAJES DE CAMPAÑAS DE DIPUTADOS, SENADORES Y PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA INDISTINTAMENTE.**
- Tesis L/2015
ACTOS PROSELITISTAS. LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEBEN ABSTENERSE DE ACUDIR A ELLOS EN DÍAS HÁBILES.
 - Tesis LVIII/2015
INFORMES DE GESTIÓN LEGISLATIVA. DEBEN RENDIRSE UNA SOLA VEZ EN EL AÑO CALENDARIO Y CON UNA INMEDIATEZ RAZONABLE A LA CONCLUSIÓN DEL PERIODO SOBRE EL QUE SE COMUNICA.
 - Tesis LXII/2016
PROPAGANDA GUBERNAMENTAL. LA INVITACIÓN A UNA CELEBRACIÓN DE CARÁCTER CULTURAL Y SOCIAL, NO VIOLA LA PROHIBICIÓN CONSTITUCIONAL DE DIFUNDIRLA EN EL PROCESO ELECTORAL.
 - Tesis LXXVI/2015
INFORMES DE GESTIÓN LEGISLATIVA. SU CONTENIDO DEBE ESTAR RELACIONADO CON LA MATERIALIZACIÓN DEL ACTUAR PÚBLICO.
 - Tesis XIII/2017
INFORMACIÓN PÚBLICA DE CARÁCTER INSTITUCIONAL. LA CONTENIDA EN PORTALES DE INTERNET Y REDES SOCIALES, PUEDE SER DIFUNDIDA DURANTE CAMPAÑAS Y VEDA ELECTORAL.
 - Tesis XIV/2010
PROPAGANDA ELECTORAL. NO DEBE TENER CARACTERÍSTICAS SEMEJANTES A LAS DE LA PUBLICIDAD COMERCIAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE SINALOA).
 - Tesis XXII/2015
INFORME DE LABORES DE DIPUTADOS LOCALES. ES VÁLIDA SU DIFUSIÓN EN TODA LA ENTIDAD FEDERATIVA.
 - Tesis XXXIV/2016
PROPAGANDA POLÍTICA-ELECTORAL. LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES NO CONSTITUYEN UN LOGRO DE GOBIERNO ATRIBUIBLE A UN PARTIDO POLÍTICO.
 - Tesis XXXV/2016

PROPAGANDA POLÍTICA-ELECTORAL. NO DEBE CONTENER VÍNCULO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS CON EL GOBIERNO EN FUNCIONES EN LOS PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DE INTEGRANTES DE ÓRGANOS CONSTITUYENTES.

Como se puede observar, los principios de equidad en la contienda y de imparcialidad en la aplicación de recursos públicos son sumamente relevantes para el sistema electoral mexicano, tan es así que han dado pie a diversos pronunciamientos por parte de este tribunal, por tanto, su observación no queda exceptuada para los servidores públicos que pretendan reelegirse, incluso, esta Sala Regional ha considerado que éstos se encuentran en una sujeción especial al Derecho, por lo que deben ser, aun, más cuidadosos con el cumplimiento del marco normativo.

En efecto, al resolver el juicio de revisión constitucional electoral identificado con la clave ST-JRC-3/2017, este órgano jurisdiccional determinó, entre otras cuestiones, que los servidores públicos se encuentran en una relación de sujeción especial al Derecho, la cual les impone cumplir con la obligación de informar a los ciudadanos el contenido de su labor, pero sujetos a reglas específicas que regulan su condición de funcionarios del Estado, las cuales justifican su necesidad, idoneidad y proporcionalidad en la medida en que con base en ellas se consigue garantizar, entre otros, el principio de equidad en la contienda electoral.

Lo anterior se acentúa cuando los servidores públicos pretenden reelegirse, toda vez que entran en juego diversos derechos humanos y principios, tales como:

- Derecho al sufragio pasivo, esto es, el derecho a ser votado a través de la reelección, como resultado de un buen gobierno y administración pública;



- Libertad de expresión de un servidor público que se encuentra en una situación de sujeción especial a la ley, por su propia calidad y con el objeto de que, su condición de preponderancia por sus atribuciones y, en el caso, por su exposición pública, no le impida cumplir con su obligación de respetar ciertos principios constitucionales (por ejemplo, legalidad, imparcialidad, neutralidad, transparencia, equidad electoral, entre otras) y, sobre todo, derechos de las demás personas;
- Transparencia y rendición de cuentas, lo que conlleva la obligación del servidor público de informar, de manera objetiva, cierta, oportuna, verificable, entre otras, sujetándose al carácter institucional (en especial, en la propaganda gubernamental y la imparcialidad en la aplicación de los recursos públicos, sin influir en la contienda electoral);
- Derecho a la información de la ciudadanía, más como derecho a saber de las personas, mediante una adecuada política de rendición de cuentas por parte de los servidores públicos bajo las condiciones anticipadas;
- Equidad en la contienda electoral, mediante la cual se busca garantizar que el desarrollo de los procesos electorales mantenga su autenticidad y se encuentre protegido de la intromisión del poder y recursos públicos que busquen afectar los resultados de los comicios en función de intereses particulares o de grupo, y
- Imparcialidad, como una condición para que los recursos económicos de que disponen los entes públicos, de cualquier orden, se administren con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

ST-JDC-282/2017 Y ACUMULADO

Lo anterior implica que, en los casos como el presente, deben tenerse en cuenta, el derecho al sufragio pasivo, el derecho a la reelección, el derecho a la libertad de expresión, la transparencia, la rendición de cuentas y la imparcialidad a que están obligados los funcionarios públicos, derivado de la situación especial de sujeción a la norma en que éstos se encuentran, el derecho de la ciudadanía a la información, la libertad de prensa, así como la equidad en la contienda electoral, como principios implicados que deben coexistir de manera armónica.

A partir de ello, la posibilidad de reelegirse no debe constituir, en modo alguno, una oportunidad para la evasión de los principios de equidad en la contienda y el de imparcialidad en la aplicación de los recursos públicos, a efecto de desequilibrar la competencia electoral, aprovechándose de la posición política en que se encuentra y, de esta forma, garantizar unas elecciones libres y auténticas.

Por tanto, los servidores públicos que deseen reelegirse deberán atender las siguientes directrices, las cuales son enunciativas mas no taxativas.

i) Informes de labores

Siguiendo lo determinado por esta Sala Regional en el juicio de revisión constitucional electoral identificado con la clave ST-JRC-3/2017, éstos deben:

- Aludir, esencialmente, al contenido del informe y no a la imagen, voz o símbolos que, gráficamente, impliquen a quien lo expone;
- Referirse a los actos de gobierno realizados, y no a la promoción partidista o de imagen;
- Evitar constituir un vehículo para enaltecer la personalidad del gobernante;



- Difundir, con carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social, la reseña anual de las acciones, actividades y datos relacionados con el cumplimiento de las metas previstas en los programas de gobierno, y
- Permitir, posteriormente, evaluar el desempeño y la aplicación del gasto público.

Por su parte, la Sala Superior de este órgano jurisdiccional ha sostenido⁴⁸ la existencia de diversas acotaciones aplicables, tanto para el propio contenido del informe de labores o de gestión de que se trate, como, en vía de consecuencia, para la difusión de los mensajes que promocionen el acto de rendición de cuentas. Dichas delimitaciones son las siguientes:

Información auténtica, genuina y veraz. El contenido del informe de labores o gestión pública debe referirse a las acciones y actividades concretas que el servidor público llevó a cabo en ejercicio de sus atribuciones dentro del periodo que comunica, lo cual debe ser cierto, verificable y abierto a la ciudadanía.

Se parte de la idea de que un ejercicio de rendición de cuentas es un acto comunicativo hacia la población para con quien se tiene dicho imperativo, lo que impone que dicha comunicación se caracterice por ser auténtica, genuina y veraz. Es decir, la única intención del servidor público debe ser la de informar de las actividades realmente llevadas a cabo de conformidad con las metas previamente establecidas en los programas, planes o estrategias de gobierno, a efecto de que el ejercicio de sus atribuciones pueda ser evaluado de manera auténtica.

Con lo anterior, se busca impedir que la obligación de rendir cuentas a la ciudadanía sea utilizada por el servidor público como una ocasión para disponer de un foro renovado con el objeto de

⁴⁸ Véanse las sentencias dictadas en los expedientes SUP-REP-3/2015 y acumulados, SUP-REP-177/2016 y SUP-REP-179/2016.

ST-JDC-282/2017 Y ACUMULADO

enaltecer su persona o transmitir, explícita o implícitamente, mensajes de corte electoral que repercutan en la contienda, sobre todo si un proceso electoral se encuentra próximo o en marcha, y el servidor público pretende reelegirse.

En cuanto al contenido de la propaganda gubernamental mediante la cual se promoció la realización del evento en el que se rendirá, formalmente, el informe sobre el estado de la administración o gestión pública, éste debe ser conformado de manera cuidadosa, por lo que podrá hacerse referencia a las acciones, datos y cumplimiento de las metas u objetivos precisados en los planes de trabajo o gobierno, y puede contener imágenes vinculadas, preponderantemente, con dichos temas, de tal modo que no se aluda a actividades o prácticas ajenas a la materia informada y tampoco se exalte la figura, imagen o personalidad del servidor público en quien recae la obligación de rendir cuentas.

En dicha propaganda el nombre, la imagen, la voz o símbolo del funcionario público deben, necesariamente, ocupar un plano secundario respecto de lo realmente relevante, que es la presentación del informe y su contenido.⁴⁹ En otras palabras, la información que identifique al gobernante o servidor público debe ocupar un lugar accidental o accesorio dentro del contexto de la propaganda gubernamental, en lugar de uno principal, pues éste último le corresponde a la información vinculada a la materialización del actuar público. Dicho criterio dio pie, a la tesis de rubro **INFORMES DE GESTIÓN LEGISLATIVA. SU CONTENIDO DEBE ESTAR RELACIONADO CON LA MATERIALIZACIÓN DEL ACTUAR PÚBLICO.**⁵⁰

⁴⁹ En tal sentido, las sentencias dictadas en los expedientes SUP-REP-3/2015 y acumulados, y SUP-REP-177/2016.

⁵⁰ Consultable en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 92 y 93, así como en <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=LXXVI/2015./////>



Anualidad. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 242, párrafo quinto, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la rendición del informe de labores o gestión deberá hacerse una sola vez en el año calendario, con posterioridad e inmediatez razonable a la conclusión del periodo sobre el cual se informa por lo que, en tal sentido, la propaganda gubernamental que se utilice para difundir tal acto, también se ajustará a una vez por año calendario.

Al respecto, la Sala Superior ha enfatizado que en modo alguno constituyen excepciones a lo anterior, el hecho de que las actividades de los servidores públicos se dividan en periodos (como en el caso de los legisladores) o que el órgano respecto del cual se informa se encuentre constituido de manera colegiada (por ejemplo, un congreso o un ayuntamiento), pues ello no justifica una periodicidad sucesiva, escalonada, continuada o subsecuente, ya que, en todo caso, de no establecerse una solución en la normativa particularmente aplicable, deberá designarse al funcionario que lo haga en nombre del órgano o grupo a fin de ajustarse a una solo ejercicio informativo por año.

Oportunidad. El informe debe llevarse a cabo con una inmediatez razonable a la conclusión del periodo sobre el que se informa, lo que impide hacerlo en cualquier momento, así como postergarlo indefinida o deliberadamente una vez concluido el año calendario de que se trate. Lo anterior, desde luego, también condiciona la oportunidad con la que deben difundirse los mensajes alusivos a la rendición del informe, además del plazo para su propalación antes y después del evento.

Al respecto, véase el contenido de la tesis LVIII/2015 de rubro **INFORMES DE GESTIÓN LEGISLATIVA. DEBEN RENDIRSE UNA SOLA VEZ EN EL AÑO CALENDARIO Y CON UNA**

ST-JDC-282/2017 Y ACUMULADO

INMEDIATEZ RAZONABLE A LA CONCLUSIÓN DEL PERIODO SOBRE EL QUE SE COMUNICA.⁵¹

Cobertura. Si antes se ha dicho que el informe y, por tanto, los mensajes que para darlos a conocer se difundan, deben ceñirse a un ejercicio auténtico, genuino y veraz de rendición de cuentas, ello explica porque la ley dispone que la cobertura de ambos en los medios de comunicación social debe tener un alcance regional, limitado al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público, puesto que se trata de que la información proporcionada sirva para la evaluación del desempeño gubernamental del ente público que la proporciona a efecto de que ello trascienda en el ámbito territorial sobre el cual ejerce sus atribuciones constitucionales y legales el funcionario o servidor público de que se trate.

Plazo para la difusión. En el párrafo 5 del numeral 242 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales,⁵² se dispone que los mensajes que se difundan para dar a conocer los informes de labores o gestión no deben exceder de los siete días anteriores y los cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe. En tal sentido, la Sala Superior de este órgano jurisdiccional ha considerado que la difusión en los medios de comunicación debe sujetarse, en cualquier caso, a la citada temporalidad legal, so pena de que el servidor público de que se trate o todo aquél que participe en la propagación extemporánea incurran en una transgresión a la ley.

Finalidad. En torno a la limitante legal de que la rendición de los informes y, desde luego, la difusión de la propaganda relacionada con los mismos, de ningún modo pueden tener o

⁵¹ Localizable en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 90 y 91. También en <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=LVIII/2015>.

⁵² En el entendido de que, de acuerdo con lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la acción de inconstitucionalidad 42/2014 y sus acumuladas 55/2014, 61/2014 y 71/2014, se puede concluir que dicha materia está reservada a la Federación y que de ello se sigue que les resulta aplicables a todos los servidores públicos, según se determine en la ley general correspondiente.



conllevar fines electorales, la Sala Superior de este órgano jurisdiccional ha precisado que dichos actos no deben constituir una vía para destacar la persona del servidor público, ni para eludir la prohibición de influir en la equidad entre las distintas fuerzas políticas contendientes en un proceso electoral. Lo anterior, en concordancia con lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre el particular.

Periodo prohibido. Una última acotación que ha sido objeto de pronunciamiento por parte de este órgano jurisdiccional, también guarda relación con el elemento temporal en la rendición de informes gubernamentales, así como de la propaganda alusiva a los mismos, pues la Sala Superior ha considerado⁵³ que resulta racional que en ningún caso el acto de rendir cuentas y su propaganda correlativa se lleven a cabo durante las precampañas, campañas electorales (así lo dispone expresamente el artículo 242, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales), veda electoral, e, inclusive, el día de la jornada electoral, limitante que se justifica en la búsqueda de un equilibrio en la contienda, así como en el afán de extender la máxima protección para resguardar a la sociedad de toda influencia proveniente del gobierno que pudiera repercutir en los procesos electorales.

ii) Elementos para identificar si se trata de propaganda personalizada infractora de la materia electoral.

Toda vez que los ámbitos en los que tiene aplicación la disposición constitucional dispuesta en el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución federal, imposibilitan la existencia de una competencia exclusiva o absoluta para que alguna autoridad o nivel de gobierno vele por su estricto cumplimiento, así como la circunstancia de que un mismo hecho o acto podría

⁵³ Sentencias dictadas en los expedientes SUP-REP-3/2015 y acumulados, y SUP-REP-179/2016.

ST-JDC-282/2017 Y ACUMULADO

generar la coexistencia o no de infracciones de diversa índole a dicha disposición constitucional (por ejemplo, electoral, administrativa, penal o política), la Sala Superior de este Tribunal ha establecido⁵⁴ que cuando se denuncie una vulneración al mandato constitucional de mérito, a efecto de identificar si la propaganda de que se trate es susceptible de constituir una infracción en materia electoral debe atenderse a los elementos siguientes:

- **Elemento personal.** Se satisface cuando en el contexto del mensaje es posible advertir voces, imágenes o símbolos que identifiquen plenamente al servidor público.
- **Elemento objetivo o material.** Implica el estudio del contenido del mensaje propagado en el medio de comunicación social, con el objeto de determinar si éste, efectiva e indudablemente, constituye un ejercicio de promoción personalizada susceptible de actualizar una infracción a la Constitución y, particularmente, en materia electoral.
- **Elemento temporal.** Este elemento, en principio, es útil para definir al órgano competente para conocer de un asunto, ya que la presunta infracción a la disposición constitucional podría vincularse con un proceso electoral, federal o local, lo que representaría ámbitos de aplicación distintos o concurrentes, según sea el caso. Sin embargo, hay situaciones en las que no resulta sencillo determinar el proceso electoral con el que la promoción denunciada podría vincularse a efecto de delimitar el elemento en cuestión, ya sea porque la propaganda carezca de referencia alguna a una elección o no sea posible deducirla

⁵⁴ Véanse las sentencias SUP-REP-33/2015, SUP-REP-34/2015 y SUP-REP-35/2015 que dieron pie a la jurisprudencia 12/2015 de rubro PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA, consultable en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, páginas 28 y 29, así como en <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=12/2015>.



a partir de los elementos contextuales descritos por el denunciante o contenidos en la promoción, ni existan bases para identificar el cargo de elección popular para el cual, presuntamente, se promueve el servidor público. En dichos supuestos, habrá necesidad de llevar a cabo un primer acercamiento a los hechos denunciados, así como a las pruebas, para estar en posibilidad de valorar, adecuadamente, si los hechos podrían trasgredir o influir en la materia electoral.

Una vez hecho lo anterior, es importante tener en cuenta el inicio o no del proceso electoral y la etapa en la que éste se encuentra, ya que, si los hechos suceden dentro de un proceso electoral iniciado, ello constituye un aspecto relevante, pues genera una presunción mayor de que la promoción tuvo el propósito de incidir en la competencia electoral, suposición que se torna más sólida cuando sucede durante las campañas electorales, por ejemplo. En tal sentido, también existe la posibilidad de que se configure una infracción a la normativa constitucional por promoción personalizada de un servidor público, en aquellos casos en los que la proximidad al debate propio de los comicios así lo evidencie, no obstante que el proceso electoral no haya dado inicio formalmente.

Parámetros para el análisis del contenido de la propaganda cuando se denuncia como personalizada

En relación con el análisis del mensaje contenido en propaganda utilizada por un ente o servidor público para dar a conocer su informe de labores o la rendición del mismo, de manera específica, la Sala Superior de este órgano jurisdiccional ha hecho énfasis⁵⁵ en que la promoción personalizada de un servidor

⁵⁵ Al respecto, véanse las sentencias dictadas en los expedientes SUP-REP-34/2015 y SUP-REP-35/2015.

ST-JDC-282/2017 Y ACUMULADO

público constituye todo aquel elemento (gráfico o sonoro) que se exponga ante la ciudadanía y que:

- Destaque los logros particulares del servidor público mediante la descripción o alusión a su trayectoria personal (laboral, académica o de cualquier otra índole);
- Mencione las presuntas cualidades del funcionario público;
- Refiera alguna aspiración personal en el sector público o privado por parte del ciudadano que detenta el cargo;
- Señale planes, proyectos o programas de gobierno que rebasen el ámbito de las atribuciones que corresponden al cargo público o el periodo en el que debe ejercerlo;
- Aluda a algún proceso electoral, plataforma política o proyecto de gobierno, o
- Mencione algún proceso de selección de candidatos, ya sea por la vía independiente o de un partido político.

Aunado a lo anterior, en aquellos casos en que la Sala Superior ha tenido la necesidad de realizar un análisis preliminar (integral y contextual) del contenido de la propaganda que pudiera implicar promoción personalizada,⁵⁶ a efecto de evitar abusos de derecho, fraude a la ley u otras conductas ilícitas (como la desviación de poder), ha estimado necesario tomar en consideración elementos tales como la centralidad del sujeto, la direccionalidad del discurso y la coherencia narrativa, mismos que, fueron adecuados y aplicados por esta Sala Superior, para un estudio de fondo (ST-JRC-3/2017), de la siguiente manera:

- **Centralidad del sujeto.** La centralidad del sujeto se refiere al protagonismo del sujeto denunciado frente al conjunto de los elementos visuales, textuales y auditivos, de forma tal que si del análisis integral se advierte una exposición preponderante de la imagen, nombre, voces o símbolos (en forma singular o

⁵⁶ En tal sentido, se parte del criterio sostenido en las ejecutorias dictadas en los asuntos SUP-REP-18/2016, SUP-REP-172/2016 y SUP-REP-183/2016.



conjunta) de una persona, aunados a elementos narrativos como alusiones personales o mensaje en primera persona, se puede concluir que existe un posicionamiento personalizado del mensaje.

- **Direccionalidad del discurso.** La direccionalidad del discurso se relaciona con la intención o el objetivo del mensaje, esto es, el análisis de su finalidad, considerando tanto la centralidad del sujeto como aquellos elementos que permiten identificar un destinatario o la alusión a un momento futuro al que se dirige el mensaje, por ejemplo, la referencia clara a un año o proceso electoral, aunque sea temporalmente lejano, permitiría inferir la intención de realizar un posicionamiento respecto al mismo.

- **Coherencia narrativa.** La coherencia narrativa del promocional se relaciona con el análisis contextual y en conjunto de los elementos del promocional que generan mayor o menor convicción sobre su finalidad, lo que supone que si se advierte la centralidad del sujeto denunciado y la direccionalidad del discurso respecto de un proceso electoral, cargo de elección popular, candidatura, partido político o coalición, en beneficio o perjuicio de éstos últimos, se debe valorar si de la narrativa del promocional (analizando sus elementos visuales, auditivos, textuales y contextuales) existen elementos que desvirtúan o confirman la afectación a principios o valores protegidos constitucional y legalmente mediante un posicionamiento susceptible de generar una violación en materia de propaganda gubernamental.



iii) Precampañas y campañas electorales, periodo de veda electoral y día de la jornada electoral

Por una parte, atendiendo a lo determinado por la Sala Superior,⁵⁷ los principios de equidad en la contienda electoral y de imparcialidad en la aplicación de recursos públicos, no implican limitar, en detrimento de la función pública, las actividades que les son encomendadas a los servidores públicos, tampoco impedir que participen en actos que deban realizar en ejercicio de sus atribuciones, siempre que no se difundan mensajes con la finalidad de obtener el voto, de favorecer o perjudicar a un partido político o candidato o, de alguna manera, los vincule al proceso electoral que corresponda.

Sin embargo, por otra parte, también la Sala Superior⁵⁸ ha dispuesto que cuando los servidores públicos se encuentren jurídicamente obligados a realizar actividades permanentes en el desempeño del cargo público, sólo podrán apartarse de esas actividades y asistir a eventos proselitistas, en los días que se contemplen en la legislación como inhábiles y en los que les corresponda ejercer el derecho constitucional a un día de descanso por haber laborado durante seis días, conforme con lo previsto en el artículo 123, apartado B, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En virtud de lo anterior, los servidores públicos que busquen la reelección, ya sea por la vía independiente o mediante la postulación que de ellos haga un partido político, podrán realizar actos tendientes a la obtención del apoyo ciudadano o de proselitismo (precampaña o campaña), según sea el caso, conforme a los plazos y límites normativos, previamente, establecidos, no solo en los días inhábiles (puesto que ya no se

⁵⁷ Véase la jurisprudencia de rubro SERVIDORES PÚBLICOS. SU PARTICIPACIÓN EN ACTOS RELACIONADOS CON LAS FUNCIONES QUE TIENEN ENCOMENDADAS, NO VULNERA LOS PRINCIPIOS DE IMPARCIALIDAD Y EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL.

⁵⁸ Véase el criterio relevante de rubro ACTOS PROSELITISTAS. LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEBEN ABSTENERSE DE ACUDIR A ELLOS EN DÍAS HÁBILES.



trataría solo de expresar una preferencia política en favor de otra persona, sino de la obtención del apoyo para una aspiración política propia), sino también en días considerados como hábiles, siempre que sea fuera del horario oficial de labores, en el entendido de que existen funciones públicas cuya naturaleza exige una disponibilidad adicional a este último o que no puede delimitarse a partir de un horario. En cualquier caso, dichos servidores no podrán descuidar o abandonar la función pública, ni utilizar esa función pública para extender su estrategia política.

Se comprende la complejidad de la situación jurídica en la que se encuentran los servidores públicos que pretenden reelegirse; sin embargo, como se precisó, éstos se encuentran en un régimen de sujeción especial al Derecho,⁵⁹ por lo que sus actuaciones se encuentran más acotadas por las normas constitucionales y legales.

En ese sentido, si bien tendrán que, por una parte, cumplir con su función pública sin tomar ventaja de ésta, por otra, deberán participar como cualquier otro aspirante, precandidato o candidato, según la etapa del proceso en la que se encuentren, así como las reglas específicas para cada tipo de candidatura (independiente, de partido, candidatura común o coalición) en la contienda electoral, esto es, en igualdad de recursos y en el mismo periodo de tiempo. Por tanto, debe existir razonabilidad en el desempeño, conjunto, de ambas actividades (la proselitista y la función pública), a efecto de no causarles una afectación en comparación con los demás contendientes, o bien, permitirles una ventaja sobre éstos.

De tal suerte que, tales servidores públicos, deberán utilizar la mayor parte de los días laborables para ejercer la función para

⁵⁹ Como se señaló, dicho régimen les impone cumplir con la obligación de informar a los ciudadanos el contenido de su labor, pero sujetos a reglas específicas que regulan su condición de funcionarios del Estado, las cuales justifican su necesidad, idoneidad y proporcionalidad en la medida en que con base en ellas se consigue garantizar, entre otros, el principio de equidad en la contienda electoral.

ST-JDC-282/2017 Y ACUMULADO

la cual fueron electos y respecto de la cual serán valorados a través de la reelección, y la parte residual para realizar actos de proselitismo, **pero debiendo tener muy presente que siempre deben ser prioritarias la función pública y las necesidades de la ciudadanía, sobre su estrategia política.**

Además, aquéllos servidores públicos deberán abstenerse, por completo, de utilizar los recursos económicos, los recursos materiales que tienen a su alcance y resguardo (vehículos de transporte -terrestre, marítimo o aéreo-, vehículos utilitarios, equipos de oficina, instrumentos, herramientas, mobiliario, material de cualquier tipo, etc.), y los recursos humanos que tienen con motivo de su cargo (personal administrativo, de apoyo, eventual, etc.), a efecto de realizar o llevar a cabo labores de proselitismo o consecución de apoyo político. De lo que se sigue que sólo el servidor público que pretenda reelegirse sea el que distribuya su propio tiempo, y el de nadie más que se encuentre a su cargo, y que nada que le corresponda al Estado sea desviado de su finalidad.

De igual forma, los servidores públicos que pretenden reelegirse deberán abstenerse de (i) asistir a eventos en los que se entreguen beneficios de programas sociales y/o se inauguren obras; (ii) colocar propaganda electoral en lugares prohibidos, en específico, en equipamiento urbano, carretero, o ferroviario, en accidentes geográficos cualquiera que sea su régimen jurídico, en monumentos, ni edificios públicos;⁶⁰ (iii) utilizar sus centros de trabajo, o cualquier sede alterna de éstos, como casas de campaña, o bien, como sitios de reunión con fines electorales, así como (iv) cualquier otro acto de naturaleza similar a los anteriores.

⁶⁰ Artículo 250, párrafo 1, incisos a), d) y e), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.



Al respecto, la Sala Superior determinó que para que un bien se estime como equipamiento urbano, debe reunir dos requisitos: 1. Que se trate de bienes inmuebles, instalaciones, construcciones o mobiliario, y 2. Que tengan como finalidad prestar servicios urbanos en los centros de población; desarrollar actividades económicas y complementarias a las de habitación y trabajo, o proporcionar servicios de bienestar social y apoyo a la actividad económica, cultural y recreativa.⁶¹

Por último, por lo que hace a las tecnologías de la información, los servidores públicos que pretenden reelegirse, deberán respetar las cuentas oficiales que tengan con esa calidad, a efecto de no utilizarlas como plataformas de campaña. En cambio, deberán crear nuevos perfiles de redes sociales, o utilizar las personales, en donde, claramente, se pueda distinguir que se trata de la cuenta correspondiente a la candidatura. En ese sentido, en cada cuenta se deberán tratar los temas que sean acordes a su naturaleza, por ejemplo, en las cuentas oficiales sólo comunicar cuestiones relacionadas con la función pública, y en las cuentas de las candidaturas lo relativo a la consecución de apoyo político, pero no viceversa, siempre en los tiempos que correspondan conforme a la ley.

La realización de conductas contrarias a lo señalado, enunciativamente, en los párrafos anteriores, podría dar pie a actos anticipados de precampaña o campaña, según sea el caso, o bien, promoción personalizada, si por alguna situación no se logra el registro correspondiente. Aunado a que podrían contabilizarse para efectos de los topes de gastos correspondientes, y con independencia de las responsabilidades administrativas, políticas y penales que ello pudiera implicar.

⁶¹ Véase la jurisprudencia de rubro EQUIPAMIENTO URBANO. LOS VEHÍCULOS DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS NO FORMAN PARTE DE AQUEL, POR LO QUE SE PUEDE FIJAR EN ELLOS PROPAGANDA ELECTORAL FEDERAL.

ST-JDC-282/2017 Y ACUMULADO

Consecuentemente, en todo momento, y sin excepción alguna, los servidores públicos que busquen la reelección deberán observar los principios de equidad en la contienda electoral y de imparcialidad en la aplicación de los recursos públicos, en los términos precisados, a efecto de no obtener una ventaja indebida sobre los demás contendientes, en razón de su cargo.

f) Regulación legal del ejercicio del derecho a ser votado por vía independiente.

i) Aspectos generales

En la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se dispone que las legislaturas de las entidades federativas emitirán la normatividad correspondiente en los términos de lo señalado por el inciso p) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución federal (artículo 357, párrafo 2, de la ley general en cita).

En ese tenor, en la legislación estatal se dispone que, en apego a lo dispuesto en la Constitución federal, los instrumentos internacionales y la Constitución local, se reconoce el derecho fundamental de las personas a ser votado en la modalidad de independiente, con todas sus vertientes, desde la posibilidad de ser aspirante hasta la de permanecer en el cargo, en términos de las bases siguientes (artículos 295, 296 y 298, primer párrafo, del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo):

- Este derecho fundamental tiene el alcance y límites previstos para los candidatos y partidos políticos en el bloque de constitucionalidad, especialmente, en relación a la libertad de expresión y cualquier modalidad de propaganda, en materia política;
- Para ejercer ese derecho, dado que es de configuración legal, las personas deben tener **las calidades y cumplir**



con las condiciones establecidas, en el propio Código, así como aquellos aspectos que dan viabilidad al ejercicio y cumplimiento de los términos y condiciones legales, según se precisen en el reglamento de la materia del Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán,⁶² y los criterios o acuerdos que emitan las autoridades electorales competentes,⁶³ y

- En cuanto al acceso a los medios de comunicación social también regulan el tema, las disposiciones constitucionales y de la legislación secundaria (Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales), a cuyo texto deben sujetarse los convenios celebrados entre la autoridad electoral local y las autoridades federales, para colaborar en la organización de los procesos electorales de la entidad.

Los ciudadanos pueden participar como candidatos independientes dentro de un proceso electoral local para los cargos de elección popular de mayoría relativa (Gobernador del Estado, integrantes de los ayuntamientos, así como diputados), pero una vez registrados como candidatos independientes por el principio mayoritario, **no podrán ser asignados a ocupar los cargos de diputados o regidores por el principio de**

⁶² ARTÍCULO 295. En apego a lo dispuesto en la Constitución General, los Instrumentos Internacionales y la Constitución Local, el sistema jurídico electoral del Estado reconoce el derecho fundamental de las personas a ser votado en la modalidad de independiente, con todas sus vertientes, desde la posibilidad de ser aspirante hasta la de permanecer en el cargo, en términos de las bases siguientes:

[...]

II. Para ejercer ese derecho, dado que es de configuración secundaria, las personas deben tener las calidades y cumplir con las condiciones establecidas, en particular, en las normas de este Título del Código y el reglamento de la materia del Consejo General del Instituto;

[...]

⁶³ ARTÍCULO 298. Los ciudadanos que aspiren a ser registrados como candidatos independientes además de cumplir los requisitos establecidos en este Código, deberán atender las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias establecidas al efecto, así como los criterios o acuerdos que emitan las autoridades electorales competentes

ST-JDC-282/2017 Y ACUMULADO

representación proporcional (Artículo 297 del código electoral local).

En el caso de ayuntamientos, sus integrantes podrán participar en la elección consecutiva, para el mismo cargo, de forma individual o conjunta por un periodo adicional, en los términos que se establecen en la Constitución federal y la Constitución local. Para efectos de la elección consecutiva a los suplentes de síndicos y regidores que entren en funciones se les contabilizará el período respectivo. En el caso de los de origen independiente no le serán exigibles las firmas de respaldo ciudadano para obtener su registro como candidato (artículo 21, párrafo tercero a último, del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, sin perjuicio de lo que se ha considerado en suplencia del agravio y en el control ex officio de constitucionalidad por esta Sala Regional).

Asimismo, las candidaturas independientes a regidurías, se alternarán las fórmulas de distinto género hasta agotar la lista, integrándose éstas con propietarios y suplentes del mismo género (artículo 298, último párrafo, del código electoral local).

Aquellas personas que hubiesen desempeñado cargos de dirigencia partidista, a menos que hubiesen renunciado al partido de que se trate o perdido su militancia, dieciocho meses antes de la jornada electoral; sean servidores públicos de elección popular, a menos que renuncien o hayan perdido su militancia respecto del partido por el que accedieron al cargo antes de la mitad de su mandato, así como los afiliados a algún instituto político, a menos que renuncien o pierdan su militancia, dieciocho meses antes del día de la jornada electoral, **no podrán ser candidatos independientes** (artículo 298, párrafo segundo del código electoral estatal).

Los candidatos independientes que hayan participado en una elección ordinaria que haya sido anulada, tendrán derecho a

participar en las elecciones extraordinarias correspondientes; **siempre que no la hayan provocado** (artículo 316, último párrafo, del código electoral local).

ii) **Proceso de selección.**

Esta etapa da inicio con la convocatoria emitida por el organismo público local, a la que le sigue el registro de aspirantes y la obtención del respaldo ciudadano, y concluye con la declaratoria de candidatos independientes que serán registrados (artículo 301 del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo).

Los ciudadanos interesados en participar en el proceso de registro de aspirantes a candidatos independientes deben cumplir **los requisitos aprobados por la autoridad electoral mediante los lineamientos y la convocatoria respectiva** (artículo 302, párrafo primero, del código electoral local).⁶⁴

La anterior disposición legal debe entenderse en el sentido de que, a través del reglamento, se desarrolla, complementa o detallan los requisitos que se prevén en las normas constitucionales y legales,⁶⁵ pero sin que, propiamente, pueda entenderse que se establezcan calidades o requisitos adicionales para el registro de aspirantes a candidatos independientes (en términos de lo dispuesto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución federal). Lo anterior, porque las normas reglamentarias están limitadas por el principio de legalidad. En su primera vertiente corresponde a la reserva legal, por la cual se

⁶⁴ ARTÍCULO 302. El Consejo General aprobará los Lineamientos y la Convocatoria para que los interesados que lo deseen y cumplan los requisitos correspondientes, participen en el proceso de registro para contender como aspirantes a candidatos independientes a un cargo de elección popular.
[...]

⁶⁵ Tesis aislada 2ª. I/2015 (10ª) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el rubro PRINCIPIO DE SUBORDINACIÓN JERÁRQUICA. SE VULNERA CUANDO UN REGLAMENTO CONTRARÍA UNA LEY DISTINTA A LA QUE DESARROLLA, COMPLEMENTA O DETALLA, PERO CON LA CUAL GUARDA VINCULACIÓN, la cual fue publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 15, febrero de 2015, t. II, p. 1770.

ST-JDC-282/2017 Y ACUMULADO

prohíbe que en los reglamentos se aborden materias reservadas en exclusiva a las leyes de la legislatura (federal o local). Mientras que, la segunda atañe a la subordinación jerárquica, misma que implica que el reglamento debe estar precedido de una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenore. Por eso, las disposiciones reglamentarias se encuentran subordinadas a las disposiciones legales que reglamentan. Así, el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de la ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, sin que pueda contener mayores posibilidades o imponer distintas limitantes a las de la propia ley que va a reglamentar,⁶⁶ sobre todo cuando en estas últimas se reconocen derechos humanos. Esto es, en la ley se determina el qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, en tanto que en el reglamento, por consecuencia, se precisa el cómo de esos mismos supuestos jurídicos, en el entendido de que las disposiciones reglamentarias podrán referirse a las preguntas de qué, quién, dónde y cuándo, siempre que éstas ya estén contestadas en la ley.⁶⁷

Todo lo anterior sin desconocer la autonomía técnica especializada del Instituto Electoral de Michoacán, en la temática electoral que corresponde a su competencia, lo cual, de suyo, conlleva la posibilidad de establecer reglamentos [artículos 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución federal; 98, párrafos primero, segundo y cuarto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, así como 29, párrafos primero y segundo, y 34, fracciones II, XXI y XXII, del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo].

⁶⁶ Jurisprudencia P./J. 79/2009 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el rubro FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. SUS PRINCIPIOS Y LIMITACIONES, la misma que fue publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, agosto de 2009, p. 1067.

⁶⁷ Jurisprudencia P./J. 30/2007 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual con el rubro FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES, fue publicada en el *semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, mayo de 2007, p. 1515.

En tal sentido (artículos 302, párrafos segundo y último; 303; 304; 305 del código electoral local), la convocatoria deberá publicarse, de inmediato, después de su aprobación, con el contenido mínimo dispuesto en la normativa legal (fecha, nombre y datos generales del órgano que la expide; los cargos para los que se convoca; los requisitos para que los ciudadanos emitan su respaldo a favor de los aspirantes; el calendario que establezca fechas, horarios y domicilios en los cuales se deberán presentar las solicitudes de aspirantes y la comparecencia de los ciudadanos que acudan personalmente a manifestarle su apoyo –lo cual está sujeto a lo decidido recientemente por el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán y que se analiza en la parte final de este considerando-, así como la forma de llevar a cabo el cómputo de dichos respaldos), así como disponer las fechas y plazos indispensables para dar certeza al proceso, vigilando que guarden correspondencia con los términos legales para los procedimientos de precandidatos y candidatos de partido político.

La autoridad electoral tiene la obligación de notificar al interesado de la omisión de uno o varios requisitos, para que los subsane, so pena de desechar la solicitud de registro del aspirante a candidatura independiente respectiva, en el entendido de que, posteriormente, se pronunciara, en definitiva, en torno al registro de aspirantes a candidaturas independientes (artículos 306 y 307 del código electoral local).

La etapa de **obtención del respaldo ciudadano** iniciará al día siguiente de la aprobación de los registros de los aspirantes, quienes gozarán de los derechos que dispone la ley (participar en la obtención del respaldo ciudadano; obtener financiamiento privado; ostentarse como aspirantes a candidatos independientes; realizar actos y propaganda, así como designar a un representante ante la autoridad electoral). Dicha etapa

ST-JDC-282/2017 Y ACUMULADO

tendrá la duración prevista en ley (Gobernador, hasta treinta días; ayuntamientos de mayoría relativa, hasta veinte días, y diputados de mayoría relativa, hasta veinte días) y consistirá en la realización de **acciones para obtener el respaldo de la ciudadanía mediante manifestaciones personales**, las cuales se financiarán por las personas físicas o morales mexicanas con residencia en el país, distintas a los partidos políticos y a las impedidas para donar o realizar aportaciones (artículos 308; 309; 310; 311, fracción VI; 312, y 313 del código electoral local).

Los aspirantes registrados, expresamente, se encuentran obligados a (artículo 311 del código electoral estatal):

- 1) Respetar lo dispuesto en la Constitución local y en la legislación local;
- 2) **Abstenerse de solicitar el voto del electorado dentro del período del proceso de selección de candidato;**
- 3) **Abstenerse de utilizar en su propaganda** cualquier alusión a la vida privada, ofensas, difamación o **calumnia** que denigre a otros aspirantes, precandidatos, partidos políticos, instituciones públicas o privadas, y terceros, incitar al desorden o utilizar símbolos, signos o motivos discriminatorios;
- 4) Insertar en su propaganda de manera visible la leyenda «aspirante a candidato independiente»;
- 5) **Abstenerse de hacer uso de bienes públicos**, para la obtención de financiamiento o en apoyo a la realización de cualquier acto de obtención de respaldo ciudadano, así como de actos de propaganda;
- 6) **Rechazar toda clase de apoyo económico, político o propagandístico** proveniente de **extranjeros** o de ministros de culto de cualquier **religión**, así como de las asociaciones y organizaciones religiosas e iglesias.



- 7) **No aceptar aportaciones o donativos**, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia de entes públicos, partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras, organismos internacionales de cualquier naturaleza, organizaciones gremiales, sindicatos, corporativos, empresas mexicanas de carácter mercantil, así como personas morales;
- 8) Rendir el informe de ingresos y egresos ante el Instituto Nacional Electoral;
- 9) Respetar los topes de gastos fijados para obtener el apoyo ciudadano;
- 10) Abstenerse de realizar actos de presión o coacción para obtener el respaldo ciudadano;
- 11) Retirar la propaganda utilizada, dentro del plazo legal, al finalizar la etapa de obtención del respaldo ciudadano, y
- 12) **Las demás que establezca el Código local, y los ordenamientos electorales.**

Concluido el plazo para la obtención del respaldo ciudadano, dará inicio la etapa para declarar el registro de candidatos independientes. Los aspirantes con derecho a registrarse como candidatos, deberán presentar un informe del origen de los recursos utilizados en los términos y condiciones que establece la Ley (artículos 314, 315 y 316, primer párrafo, del código electoral local).

iii) Financiamiento y procedimientos de fiscalización durante la etapa de selección.

Los aspirantes a candidatos independientes y los candidatos independientes registrarán, ante la autoridad electoral, una cuenta bancaria concentradora, a través de la cual, depositarán todas las donaciones de financiamiento, las cuales estarán sujetas a investigación. De manera concreta, durante la

ST-JDC-282/2017 Y ACUMULADO

obtención del apoyo ciudadano, los aspirantes a candidatos independientes aplicarán financiamiento privado, no mayor al diez por ciento del tope de gastos de la campaña del proceso electoral inmediato anterior de elección que corresponda, en tal sentido, las aportaciones individuales serán proporcionales a los topes dispuestos para los candidatos de partido político (artículos 322 y 323 del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo).

g) Caso concreto.

Esta Sala Regional coincide con el actor, el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, indebidamente, convalidó la restricción que el Instituto Electoral de Michoacán realizó en materia de derechos humanos de índole político electoral, a través de lo dispuesto en las fracciones VI y VII del artículo 35 del Reglamento de Candidaturas Independientes para el Estado de Michoacán, en cuyo texto se dispone:

Artículo 35. Para la elección consecutiva de las candidaturas independientes, se estará a lo siguiente:

[...]

VI. Los integrantes de las fórmulas o planillas que busquen la elección consecutiva estarán impedidos de participar en eventos para la obtención del Respaldo Ciudadano de los integrantes respectivos.

VII. Independientemente de las restricciones que tienen como servidores públicos, quienes busquen la elección consecutiva, no podrán participar en la etapa de respaldo ciudadano para apoyar a los demás aspirantes a candidatos independientes que participen por primera ocasión en la planilla de que se trate.

Además, el actor manifiesta que el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán fue omiso al dejar de pronunciarse sobre la discriminación que le causan los dispuesto en dichas fracciones VI y VII del artículo 35 del citado reglamento.



El Tribunal responsable, esencialmente, razonó:

“... Por otra parte, en cuanto al argumento de que la responsable no realizó test de proporcionalidad, dicha exigencia a la luz del deber de motivación no es necesaria, pues para que un reglamento se considere fundado basta que la facultad reglamentaria, en este caso del IEM, se encuentre prevista en la ley, cuestión que ya quedó determinada”.

Tal conclusión, no es correcta, pues, como se verá, la facultad reglamentaria de las autoridades administrativas, es legal, en tanto la emisión o aplicación de sus reglamentos, no violenten derechos humanos o los restrinjan indebidamente.

Tal y como lo señala el actor en su demanda, la responsable, en los considerandos del acto reclamado, estableció las razones que sustentan su determinación para arribar a la conclusión de que los supuestos planteados en el reglamento impugnado fueron configurados normativamente por el Instituto Electoral de Michoacán, en atención a una de las finalidades que le competen, como es la de garantizar la observancia del principio de equidad en la contienda.

En este sentido, particularmente, en la parte final del considerando QUINTO, la responsable invocó los argumentos atinentes para determinar de manera concluyente que, las limitantes planteadas por el actor no vulneran los derechos de libertad de expresión, reunión y asociación.

Para arribar a tal conclusión, la responsable esgrimió esencialmente, las consideraciones siguientes:

- Consideró que no le asistía la razón al actor al señalar que las limitantes contenidas en las fracciones VI y VII del Reglamento impugnado, coartan la libertad de expresión y el derecho de asociación, de los ciudadanos que integran una planilla, que buscan la elección consecutiva, al no permitirles participar en eventos de apoyo para la obtención del apoyo ciudadano de otros aspirantes, siendo discriminatorias,

ST-JDC-282/2017 Y ACUMULADO

desproporcionadas e ilegales. Esto, porque el plazo contemplado para la etapa de obtención el apoyo ciudadano, se verifica de manera posterior a que el ciudadano que se encuentre ejerciendo un cargo público, manifieste su intención de participar en la contienda electoral para buscar la reelección al periodo inmediato.

- Por tanto, la calidad con la que, en dado caso, participaría apoyando a otros aspirantes, no sería únicamente la de funcionario público, con las restricciones previstas en la ley, relacionadas con su carácter, sino que, además ostentaría la calidad de un integrante de un ayuntamiento emanado de una candidatura independiente, que busca una nueva elección.
- Lo anterior vulnera el principio de equidad que rige en las contiendas electorales y que supone que las condiciones materiales y reglas de la competencia electoral, no favorezcan ni perjudiquen indebidamente a alguno de los contendientes.

Esta Sala Regional considera necesario **revocar** la parte conducente de la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán en el expediente TEEM-JDC-036/2017 y TEEM-JDC-037/2017, acumulados. Además, en plenitud de jurisdicción⁶⁸ se procede a realizar el test de proporcionalidad, a efecto de evidenciar que la inconstitucionalidad de las fracciones VI y VII del artículo 35 del Reglamento de Candidaturas Independientes del Instituto Electoral de Michoacán, deviene, no solo de la inobservancia del requisito formal de que las restricciones a **derechos humanos** deben encontrarse previstas en la ley,

⁶⁸ Artículo 6°, párrafo 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia electoral.



sino también porque, en el caso, no atienden los criterios de necesidad, idoneidad y proporcionalidad.

En tal sentido, el agravio en estudio, planteado en la instancia local, deviene **fundado**, toda vez que, en el caso, procede declarar la invalidez de las fracciones VI y VII artículo 35 del Reglamento de Candidaturas Comunes, por ser desproporcionadas, ya que limitan derechos esenciales, como el de sufragio, en relación con los de libertad de expresión, reunión y asociación, según se anticipó.

En efecto, para llegar a dicha conclusión existen dos razones fundamentales:

1) La primera es de carácter formal, porque las restricciones a los derechos humanos de carácter político electoral, como se anticipó, deben estar previstas en las normas jurídicas legales, formal y materialmente consideradas, y

2) La segunda tiene un carácter sustantivo o material, porque tales restricciones legales deben ser debidas, no discriminatorias, propias de una sociedad democrática, lo cual se determina a través de un test de proporcionalidad.

Razón fundamental de carácter formal. En atención a lo previsto en el bloque de constitucionalidad aplicable, las restricciones a los derechos fundamentales de libertad de expresión, asociación y reunión deben estar previstas, expresamente, en la Constitución federal y los tratados internacionales, así como en la legislación ordinaria, entendida ésta última en un sentido formal y material, además, de que deben atender a una finalidad democrática, y ser necesarias, idóneas y proporcionales, en el marco de una sociedad democrática.

Por tanto, si la observancia del régimen especial de sujeción a la ley, al que se encuentran afectos los servidores públicos, en lo general, así como, particularmente, aquéllos que busquen la

ST-JDC-282/2017 Y ACUMULADO

elección consecutiva (reelección), tiene como objetivo garantizar que durante la participación de éstos en la etapa de respaldo ciudadano para apoyar a los demás aspirantes a candidatos independientes que participen por primera ocasión en la fórmula o planilla de que se trate, así como en los eventos para la obtención del respaldo ciudadano de los demás integrantes, no se trastoque la equidad en la contienda electoral, mediante el desvío de recursos públicos en favor de los aspirantes que formen parte de la misma fórmula o planilla de candidatos, resulta innecesario, no idóneo y desproporcionado⁶⁹ que, a nivel reglamentario, esto es, en el artículo 35, fracciones VI y VII, del Reglamento de Candidaturas Independientes del Instituto Electoral de Michoacán, se restrinja el ejercicio a los derechos de libertad de expresión, asociación y reunión, a los servidores públicos que se encuentren en el supuesto referido, puesto que, en primer término, dichas disposiciones reglamentarias no cumplen con los requisitos formales que derivan del principio de reserva legal, derivado del parámetro de control de regularidad o validez de las normas del ordenamiento jurídico mexicano, integrado por el conjunto de normas de derechos humanos, cuya

⁶⁹ FACULTAD REGLAMENTARIA. LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN QUE SE REFIERAN A SU INFRACCIÓN, DEBEN ESTABLECER UNA CONTRARIEDAD O EXCESO DE LOS MANDATOS LEGALES POR LA DISPOSICIÓN REGLAMENTARIA, COMO CONDICIÓN PARA REVELAR UNA VIOLACIÓN DIRECTA A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Mientras que la inconstitucionalidad de una ley sólo puede derivar de su contradicción directa con los preceptos de la Constitución Federal, pero no con ordenamientos secundarios de igual o menor jerarquía normativa, por lo que la eficacia de los respectivos conceptos de violación está determinada por la circunstancia de que se encaminen a poner de manifiesto una contravención constitucional; tratándose de disposiciones del reglamento de una ley, la reclamación por violación al ejercicio de la facultad reglamentaria establecida en el artículo 89, fracción I, de la Constitución, entraña una infracción directa a ésta, al realizarse la exposición de razonamientos jurídicos concretos que determinen, ya sea un exceso de los mandatos legales por la disposición reglamentaria impugnada o una contrariedad entre las disposiciones reglamentarias relativas y las contenidas en la ley reglamentada, puesto que la facultad reglamentaria consiste en la expedición de disposiciones generales, abstractas e impersonales que tienen por objeto la ejecución de la ley, desarrollando y completando en detalle sus normas, pero sin que, a título de su ejercicio, pueda excederse el alcance de sus mandatos, contrariarse o alterarse sus disposiciones, por ser precisamente la ley su medida y justificación; luego, el examen de la alegación de tales excesos y contraposiciones es la materia del análisis en el juicio de amparo de una violación directa a la Constitución General de la República. Amparo en revisión 153/99. Grupo Confeccionista Rumilla, S.A. de C.V. 13 de agosto de 1999. Cinco votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Armando Cortés Galván. Tesis aislada constitucional 2a. CXV/99. Novena Época. Segunda Sala. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, septiembre de 1999, página 266.



fuerza reside en la Constitución federal o un tratado internacional (artículo 1º, párrafo primero, de la Constitución federal), a la par que constituyen una sobrerregulación que se traduce en una restricción absoluta de los derechos fundamentales apuntados.

La observancia de los requisitos de índole formal para la imposición de límites a derechos fundamentales, encuentra su respaldo en la medida que implica un estándar mayor para la determinación de limitaciones a los derechos humanos, que la que supondría el ejercicio de la facultad reglamentaria por parte de una autoridad competente en la materia, puesto que el establecimiento de que las restricciones a los derechos fundamentales se encuentren en una disposición legal, formal y materialmente considerada, busca garantizar que, en todo caso, la justificación provenga, en principio, de un acto legislativo derivado del órgano parlamentario. Esto es, cualquier restricción a un derecho humano, resultado de una deliberación por parte de una autoridad administrativa (así sea autónoma), carecería de la legitimidad democrática que presupone, formalmente, el procedimiento legislativo.

No es obstáculo, el que, de los numerales 295; 302, primer párrafo, y 311, fracción XI, del código electoral local, se desprenda que, para ejercer el derecho a ser votado por la vía independiente, dado que es de configuración secundaria, las personas, además de tener las calidades y condiciones legales, deben cumplir con los requisitos y obligaciones dispuestas en el reglamento de la materia, lineamientos y la convocatoria, aprobados por el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán.

Lo anterior, porque pese a que la autoridad electoral, en este caso, el organismo público local de Michoacán, cuenta con atribuciones para emitir reglamentos, lineamientos y demás disposiciones de carácter general (artículo 34, fracciones I y II,

ST-JDC-282/2017 Y ACUMULADO

del código electoral local), entre ellas, las relativas al ejercicio del derecho al sufragio pasivo, en la modalidad de candidatura independiente, dicha facultad no es absoluta, puesto que, el resultado de su ejercicio, debe ser, en cualquier caso, conforme con los principios constitucionales de supremacía de la Constitución y la ley, así como de reserva legal.

En tal sentido, en ninguna otra disposición constitucional o legal se dispone una restricción de la misma índole que la autoridad electoral previó en el reglamento de referencia y que, indebidamente, el tribunal electoral local consideró acorde el marco de regularidad constitucional, lo que pone de manifiesto que el contenido de la normativa reglamentaria precisada es contrario al bloque de constitucionalidad.

No impide arribar a dicha conclusión, las limitaciones legales (artículo 311, fracciones V y VI, del código electoral local), relativas a la prohibición de hacer uso de bienes públicos para la obtención de apoyo ciudadano, así como de aceptar aportaciones o donativos de entes prohibidos, puesto que, de dicha normativa busca evitar el desvío de recursos públicos para favorecer a cualquier aspirante a candidato independiente registrado.

Razón fundamental de carácter sustantivo o material.

Para el efecto de analizar o justificar las razones de fondo, es necesario realizar un ejercicio de ponderación jurídica.

Deben existir razones suficientes y correctas para determinar si una limitación a la libertad de expresión y los derechos de reunión y de asociación es válida o no, cuando están relacionados con los derechos de ser votado y de votar.

Tanto la facultad legislativa para establecer las limitaciones como las que se reconocen en favor de los operadores jurídicos para aplicarlas deben encontrarse respaldadas por justificaciones que atiendan a criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad. A través de la verificación de dichos criterios



se debe demostrar que las limitaciones son imprescindibles para proteger otros principios, valores o bienes jurídicos de una mayor entidad.

Si como se estableció, el texto de la Constitución federal, el Pacto Internacional y la Convención Americana establecen que la libertad de expresión y los derechos de reunión y de asociación están sujetos a limitaciones, es lógica que su coexistencia en el mundo fáctico no siempre sea pacífica, sobre todo cuando se les relaciona con los derechos de votar y de ser votado. Esto es, si en el plano abstracto se debe atender a un principio de proporcionalidad para establecer los contornos de la libertad de expresión también en el mundo fáctico o ámbito ontológico es razonable que se realice dicho ejercicio, sobre todo si existe un caso contencioso o un auténtico conflicto intersubjetivo de intereses.

Esta Sala Regional considera que, en dichos ejercicios de ponderación, debe respetar el núcleo esencial del derecho humano que está confrontado en cada asunto, en especial, aquellos valores, principios o bienes jurídicos de mayor valía que están confrontados.

La narrativa de la propia Constitución General de la República⁷⁰ y los tratados internacionales⁷¹ predetermina un ejercicio de ponderación para establecer cuál es el alcance de la libertad de expresión o los derechos de reunión y de asociación, porque se establece que dichos derechos están sujetos a limitaciones.

La ponderación jurídica es un modo de resolver los conflictos entre principios jurídicos atendiendo a las propiedades fácticas relevantes de cada caso, en el que se atiende a una exigencia de proporcionalidad y se establece un orden de

⁷⁰ Artículos 6° y 7°.

⁷¹ 19 y 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 13 y 14 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

ST-JDC-282/2017 Y ACUMULADO

preferencia en el caso concreto, mediante la satisfacción de uno de ellos y la menor lesión de aquel otro.⁷²

Cuando el ejercicio de los derechos fundamentales previstos constitucionalmente, incluidos los derechos de libertad de expresión (artículo 6º constitucional), libertad de información (artículo 6º, párrafo segundo), libertad de imprenta (artículo 7º), de reunión y de asociación (artículo 9º) se realiza con el fin de participar en un proceso electoral, a fin de votar y de ser votado, tales derechos básicos deben interpretarse, con arreglo a un criterio pro persona y sistemático (en los términos de lo dispuesto en los artículo 1º, párrafos primero, segundo y tercero de la Constitución federal, así como 2º, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral), conforme con lo previsto en los artículos 35, fracción II, así como 41 de la Constitución federal.

Para determinar si una restricción al ejercicio de derechos humanos, es violatoria o no de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o los tratados internacionales en la materia, es necesario efectuar un *test de proporcionalidad*, el cual tiene su sustento en el ámbito de libertades y derechos fundamentales que el Estado se encuentra obligado a garantizar a los gobernados, y su propósito consiste en evitar injerencias excesivas de aquél en el ámbito de los derechos de la persona.

Lo anterior, en razón de que los derechos fundamentales se rigen por un postulado esencial que consiste en que su ejercicio se sujetará a las limitaciones establecidas en la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y respeto de los derechos y libertades de los demás y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general o bien común en una sociedad democrática. Lo anterior, acorde con lo

⁷² Alexy, Robert, "Ponderación, control de constitucionalidad y representación", en *jueces y ponderación argumentativa*, Perfecto Andrés Ibáñez y Robert Alexy, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2006, pp. 1-18.



establecido en los artículos 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 29 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 32 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, y, 5, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Así, el *test de proporcionalidad* está diseñado para resolver si una restricción prevista en la ley, o bien, si el establecimiento de alguna medida, requisito o parámetro impuesto por la autoridad para instrumentar o regular el ejercicio de un derecho, como en el caso sería la prohibición a los partidos políticos de participar en más de una coalición en cada proceso electoral, resulta proporcional por perseguir un fin legítimo sustentado constitucional, convencional y legalmente.

Este *test* permite determinar si la restricción a las candidaturas independientes es adecuada, necesaria e idónea para alcanzar un fin legítimo. De esta forma, cuando la disposición que se analiza no sea proporcional, razonable e idónea, debe inaplicarse.

El juicio de proporcionalidad está compuesto de diversos subprincipios:

1. Idoneidad: toda interferencia de los derechos fundamentales debe ser idónea para contribuir a alcanzar un fin constitucionalmente legítimo, en el entendido de que éste debe ser imperativo.

2. Necesidad: toda limitación de los derechos fundamentales o básicos debe realizarse a través de la medida más favorable (o menos restrictiva) para el derecho intervenido de entre todas las medidas que revistan la misma idoneidad para alcanzar el objeto pretendido. En particular, este principio requiere que de dos medios igualmente idóneos o adecuados debe escogerse el más benigno con el derecho fundamental afectado.

ST-JDC-282/2017 Y ACUMULADO

3. Proporcionalidad (en sentido estricto): la importancia del objetivo perseguido por el legislador debe estar en una relación adecuada con el derecho fundamental intervenido. El medio debe ser proporcional a dicho fin y no producir efectos desmesurados o desproporcionados para otros bienes y derechos constitucionalmente tutelados.

Cada uno de los referidos principios constituye una condición necesaria y, en su conjunto, articulan una posición suficiente del juicio de razonabilidad o proporcionalidad, de forma tal que, si una medida no cumple con alguno de los principios, entonces no superará la prueba.

Por tanto, tal como se ha establecido, la medida en análisis es la relativa a la restricción del derecho de sufragio en la modalidad de candidatura independiente, así como de libertad de expresión, asociación y reunión en material política.

Dado que lo que se plantea en el presente asunto es la participación de ciudadanos, servidores públicos, que buscan la elección consecutiva (y que, por tanto, no se encuentran obligados a la obtención del apoyo ciudadano, como requisito para solicitar el registro de su candidatura), mediante la integración de una fórmula o planilla de aspirantes a candidatos independientes, en eventos de apoyo para la obtención del apoyo ciudadano de otros aspirantes que forman parte de la misma fórmula o planilla, pero que sí se encuentran obligados a la obtención del respaldo ciudadano para obtener el registro de su candidatura, es pertinente tener en cuenta que el ejercicio de los derechos de libertad de expresión, asociación y reunión, debe estar razonablemente armonizado con el derecho fundamental de igualdad, esto es, el derecho a ser votado y de acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos de elección



popular, de manera que tanto el interés general en la equidad en la contienda electoral, así como el debido desarrollo de la función pública, resulten garantizados.

La eventual materialización de los supuestos que pretenden regularse con base en las disposiciones reglamentarias de referencia, esto es, que el integrante de una fórmula o planilla que busque reelegirse, en el entendido de que se trata de un servidor público que accedió al cargo de elección popular por el que pretende ser elegido de manera consecutiva mediante una candidatura independiente ganadora, participe en la etapa para la obtención del respaldo ciudadano (por ejemplo, en eventos) para apoyar a los demás integrantes de su fórmula o planilla que aspiran, por primera vez, a obtener el registro de una candidatura independiente, en modo alguno, queda comprendida dentro de la prohibición apuntada.

Lo anterior, puesto que, en realidad, dicho tipo de conductas se encuentran al amparo del derecho humano, de índole político electoral, de sufragio, tanto en su vertiente pasiva como activa, e implican el ejercicio de otros derechos humanos, como el de libertad de expresión, asociación y reunión en materia política, en los términos que han sido explicados en los apartados previos de este considerando.

Esto es, la restricción es desproporcionada y afecta el principio de interdependencia entre los derechos de votar y ser votado con la libertad de expresión y el derecho de reunión, puesto que no se permite la coexistencia y ejercicio armónico de tales derechos y libertades, a pesar que la libertad de expresión y el derecho de reunión son condiciones o presupuestos para que el derecho de votar y de ser votado de los candidatos independientes que pretenden reelegirse puedan participar en elecciones auténticas y libres, desde el momento en que se

ST-JDC-282/2017 Y ACUMULADO

pretende recabar apoyos para los aspirantes a candidaturas independientes y participar en las reuniones correspondientes.

Por tanto, el ejercicio de los derechos humanos precisados, así como las eventuales conductas que pudiesen desarrollarse en los presupuestos fácticos a que se refieren las fracciones VI y VII del numeral 35 del Reglamento de Candidaturas Independientes del Instituto Electoral de Michoacán, no implicarían, por sí mismas, una desviación del de poder público, la indebida injerencia en la contienda electoral o el uso indebido de recursos del Estado para favorecer a los demás integrantes de una fórmula o planillas de aspirantes a candidatos independientes que se encuentran obligados a obtener el apoyo ciudadano, previamente a solicitar el registro de una candidatura. De ahí que sean innecesarias.

Esto es así, pues se considera que la participación de un servidor público que busca reelegirse por la vía de la candidatura independiente, en cualquier caso, se encuentra sujeto a las restricciones constitucionales, convencionales y legales por su carácter de servidor público -lo cual subraya su carácter innecesario y no idóneo-, durante la etapa prevista legalmente para la obtención del apoyo ciudadano, con el objeto de ayudar o respaldar a los demás integrantes de la fórmula o planilla, de la que éste también forma parte, implican el ejercicio de libertades y derechos de índole política (libertad de expresión, reunión y asociación), comprendidos en el bloque de constitucionalidad, los cuales, como se ha dicho, ya se encuentran limitados en el propio orden constitucional y legal.

Resulta contrario al bloque de constitucionalidad aplicable, restringir a los funcionarios públicos, que se encuentren en los supuestos reglamentarios en mención, es decir, que pretende la elección consecutiva de una candidatura independiente, la posibilidad de expresar su preferencia o apoyo político en favor



de los demás ciudadanos que forman parte de su misma fórmula o planilla, pero que buscan obtener el apoyo ciudadano, por primera vez, para la consecución de una candidatura independiente, puesto que, previa observancia de la normativa que busca impedir la utilización de recursos públicos en dicha etapa del procedimiento, en tratándose de candidaturas independientes, y en general, en los procesos electorales, los derechos político electorales del aludido servidor público, como ciudadano, también deben protegerse.

En efecto, se trata de garantizarle a dichos ciudadanos, que se encuentran en ese régimen especial de sujeción a la ley, el derecho a manifestar su preferencia política, como un ciudadano más –se insiste, con la observancia, en todo momento, de su responsabilidad y obligaciones como funcionario estatal–, sobre todo, porque, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 21, párrafos quinto, parte final, y último, del código electoral local, así como el propio artículo 35, fracción II, del Reglamento de Candidaturas Independientes del Instituto Electoral de Michoacán, a los integrantes de las fórmulas o planillas que, accedieron a un cargo de elección popular, a través de la postulación de una candidatura independiente ganadora, no les resultan exigibles las firmas de respaldo ciudadano como requisito previo para la obtención del registro como candidato independiente.

Esto es, cuando el origen del cargo de elección popular deviene de la postulación de una candidatura independiente ganadora, se desprende un derecho fundamental fuerte, no condicionado, respecto de la reelección, razón por la cual, no le resulta exigible demostrar, de nueva cuenta, un respaldo mínimo, que justifique el registro de una candidatura en busca de la elección consecutiva, de ahí que resultaría innecesario, no idóneo y desproporcionado que se impusiera dicha carga en la

ST-JDC-282/2017 Y ACUMULADO

Constitución y la ley. En todo caso, la respuesta a si el electorado aprueba o no su gestión como servidor público se verá reflejada el día de la jornada electoral.

En consecuencia, la participación de un servidor público que busca la reelección, mediante una candidatura independiente, en la etapa de obtención de respaldo ciudadano, para apoyar a los demás integrantes de su fórmula o planilla, debe entenderse que obedece al ejercicio de la libertad de expresión de una preferencia política, así como de reunión y asociación en la misma materia, para el caso de que se trate de eventos cuya finalidad es la obtención de las firmas de apoyo ciudadano.

De ahí el Instituto Electoral de Michoacán no pueda, so pretexto de la emisión de la normativa reglamentaria vinculada al derecho al sufragio, por vía independiente, modificar o alterar lo dispuesto en el bloque de constitucionalidad, ni en el régimen legal, que garantizan e instrumentan el ejercicio del derecho fundamental de referencia, así como de los demás derechos implicados.

En efecto, lo anterior se evidencia mediante el análisis de cada uno de los aspectos relacionados al *test de proporcionalidad*.

Idoneidad. Este órgano jurisdiccional considera que la medida en estudio no satisface el principio de idoneidad, toda vez que, la restricción que se analiza no encuentra sustento alguno en cuanto a los fines de los modelos de candidaturas independientes y el de elección consecutiva, puesto que con dicha restricción se limita a los funcionarios, emanados de una candidatura independiente, que pretendan reelegirse, el ejercicio de sus libertades de expresión, reunión y asociación, al negarles el derecho de asistir a reuniones con la finalidad de manifestar su respaldo a nuevos aspirantes a candidatos independientes, que forman parte de su planilla o fórmula.



En ese sentido, la medida de impedir, a los integrantes de las fórmulas o planillas que busquen la elección consecutiva, que participen en eventos para la obtención del respaldo ciudadano de los integrantes respectivos, no tiende a conseguir un fin legítimo, sino que, por el contrario, atenta contra las libertades de expresión, reunión y asociación.

No es obstáculo que, como lo sostiene la autoridad responsable, la restricción a esas libertades, sea en aras de garantizar y proteger el principio de equidad en la contienda; puesto que, tal principio, se encuentra ya tutelado legalmente, a nivel federal, en el artículo 134, párrafos séptimo, octavo y último de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 242, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y, en el caso de Michoacán, por los artículos 13, párrafos décimo primero, de la Constitución local, así como 311 las fracciones V y VI del Código Electoral del Estado, que establecen la prohibición de hacer uso de bienes públicos de manera que incidan en la contienda electoral y, concretamente, para la obtención de apoyo ciudadano, así como aceptar aportaciones o donativos de entes prohibidos, puesto que, dicha normativa busca evitar el desvío de recursos públicos en favor de cualquier aspirante a candidato independiente.

Por esto, la sola presencia de un aspirante a candidato independiente, que, siendo funcionario electoral, busque la elección consecutiva, en un evento donde se solicite el apoyo ciudadano para miembros integrantes de su misma fórmula o planilla, por sí mismo, no violenta el principio de equidad en la contienda, en tanto no se haga uso indebido de recursos públicos (financieros, materiales o humanos) que tenga conferidos en razón de su cargo. Empero, el servidor público que aspira a la reelección, no constituye un recurso público en sí mismo.

ST-JDC-282/2017 Y ACUMULADO

Aunado a lo anterior, en el entendido de que algún integrante de una fórmula o planilla busque reelegirse, se deben considerar las siguientes premisas: 1) Es un funcionario electo popularmente; 2) Es emanado de una candidatura independiente, y 3) Busca acceder nuevamente al cargo, a través de una elección consecutiva (reelección); por lo que, específicamente debe observar las restricciones legales que derivan de su carácter.

Necesidad. La restricción a los derechos humanos de expresión, reunión y asociación, en análisis, no cumple con el requisito de ser una medida necesaria.

Para que una restricción a un derecho humano pueda ser necesaria, se debe buscar la forma menos lesiva en la que se puede conseguir el fin legítimo, con la menor afectación posible a ese derecho. Sin embargo, dado que se considera que la medida dirigida a los integrantes de las fórmulas o planillas que pretenden la elección consecutiva, para que no participen en eventos dirigidos a la obtención del respaldo ciudadano de los integrantes que, por primera vez, busquen la elección por la vía independiente en la misma fórmula o planilla, persigue dar protección a un principio, el de equidad, que ya se encuentra provisto de regulación que procura su protección, menos aún se le puede considerar como una restricción necesaria.

Esto es, ya existen restricciones, de índole constitucional y legal, para no hacer uso de recursos públicos, y normativa a la cual deben ajustar su actuar los funcionarios públicos de elección popular, en aras de garantizar la equidad en los comicios.

Proporcionalidad. De igual manera, la limitante a las libertades de expresión, reunión y asociación de los integrantes de las fórmulas o planillas que, siendo



funcionarios públicos, busquen la elección consecutiva, que se traduce en el impedimento para que participen en la etapa de recepción del apoyo ciudadano en apoyo a los demás integrantes de su fórmula o planilla, no puede considerarse como una restricción proporcional, puesto que el principio constitucional de equidad que se busca proteger con tal restricción, ya se encuentra garantizado con la prohibición de uso de recursos públicos en beneficio de aspirantes a candidatos independientes y las normas a que deben sujetarse los servidores públicos de elección popular, por lo que, en tal sentido, es innecesario el perjuicio que se ocasiona al funcionario público, en tanto ciudadano, de no poder ejercer sus libertades de expresión, asociación y reunión en materia política, que el pretendido beneficio que se busca con la protección del principio de equidad, pues éste, en tanto se observa el régimen especial de sujeción a la ley en la que se encuentran todos los servidores públicos, no resultará afectado.

En este caso se puede considerar que la asistencia de los ciudadanos, en tanto funcionarios públicos, que integran una planilla de aspirantes a candidatos independientes, que buscan la elección consecutiva, pero que no se encuentran obligados a cumplir con el requisito de contar con un respaldo ciudadano mínimo para solicitar el registro de su candidatura, a eventos para la obtención del apoyo ciudadano de los otros aspirantes a candidatos independientes integrantes de la misma fórmula o planilla de candidatos, que al competir por primera ocasión, sí se encuentran obligados a cumplimentar el requisito de referencia (apoyo ciudadano en el porcentaje señalado en la ley), se da en el contexto de su ejercicio individual de derechos fundamentales (expresión, reunión y asociación) circunscrito a los límites constitucionales y legales que han sido precisados, y cuya realización se encuentra amparada por la constitución y la ley.

ST-JDC-282/2017 Y ACUMULADO

La ponderación jurídica realizada permite evidenciar, en el caso concreto, los alcances de las limitaciones jurídicas al ejercicio de los derechos de expresión, reunión y asociación, lo que lleva a concluir que **es excesiva la limitación que se pretende y que no es necesaria en una sociedad democrática el exigir que la asistencia de un servidor público a un acto de obtención del apoyo ciudadano de un aspirante a candidato independiente, perteneciente a la misma fórmula o planilla de aspirantes, se encuentre restringido de manera absoluta.**

En el supuesto descrito, la mera presencia de un servidor público no constituye infracción administrativa; por el contrario, la imagen positiva que la ciudadanía posea de los servidores públicos de elección popular, así como de la actuación de los gobiernos claramente identificados con la aspiración de una candidatura independiente, para el caso de una posible reelección; es parte de un acervo susceptible de ser capitalizado por los demás ciudadanos que participan por primera vez en la obtención del apoyo ciudadano, siempre que no se utilicen recursos públicos para ese propósito.

Por eso, en tanto no se alteren las condiciones que aseguran la vigencia del principio de imparcialidad en la actuación de los servidores públicos y la equidad en la contienda electoral, se puede concluir que es admisible una conducta como la que se analiza, en atención a las reglas y principios que deben imperar en los procesos electorales.

Es claro que el servidor público se encuentra en una situación de sujeción especial a la Constitución federal y la ley, lo cual implica que por esa condición o calidad concreta tiene los deberes específicos que han sido precisados en esta resolución, así como cualesquiera otra de la misma naturaleza que contribuyan a la consecución de los fines considerados como



válidos por las reglas de fin contenidas en el bloque de constitucionalidad.

En el caso, se trata de que los servidores públicos actúen de manera imparcial en la aplicación de los recursos públicos que están bajo su responsabilidad y que no le está permitido influir en la equidad en la competencia entre los partidos políticos o difundir propaganda no institucional que implique promoción personalizada del servidor público (como se prescribe en el artículo 134, párrafos séptimo y octavo, de la Constitución federal). Lo cual, a su vez, se desdobra en obligaciones específicas para abstenerse de incurrir en actos u omisiones que sean idóneos para, de manera evidente o encubierta, afectar el derecho de los demás para votar y ser elegidos en elecciones periódicas, **auténticas**, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice **la libre expresión de la voluntad de los electores** y de tener acceso, **en condiciones generales de igualdad**, a las funciones públicas del país [artículos 35, fracción II, y 41, fracción I, de la Constitución federal; 25, incisos b) y c), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 23, párrafo 1, incisos b) y c), de la Convención Americana de Derechos Humanos].

En principio, todo ciudadano por el sólo hecho de serlo, incluido todo servidor público, en ejercicio de sus derechos fundamentales en materia política, tiene derecho a aspirar a una candidatura independiente para obtener su reelección. Es innegable que un servidor público no puede realizar un desdoblamiento de su personalidad, para despojarse de su figura como servidor público y actuar como un ciudadano más en actos que corresponden a un ejercicio legítimo de un derecho. Esta situación de hecho no se debe desconocer, inclusive, tampoco se debe ignorar la autoridad y ascendencia, investidura o percepción que la propia sociedad o ciudadanía le reconoce a cada uno de

ST-JDC-282/2017 Y ACUMULADO

sus actos, lo cual está relacionado con el cargo que el mismo servidor público ocupa, de manera tal que sus actos u omisiones, especialmente cuando trascienden a la esfera pública, adquieren una connotación relevante según el carácter de las atribuciones que ordinariamente posee el servidor público y así le son reconocidas por el común de la gente. En tal sentido, el servidor público debe atender a un principio de autocontención.

De esta manera es que el servidor público, dada su investidura o reconocimiento social, así como sus atribuciones, debe atender a una mayor exigencia y pulcritud en su comportamiento público a fin de no vulnerar los principios constitucionales, cuya vigencia también debe velar.

Es claro que para la autoridad electoral es directa e inmediata la obligación de velar por la vigencia de los principios rectores de la función electoral; sin embargo, ese deber jurídico, en el caso de la utilización de su facultad reglamentaria, debe tender a la eficiencia de las condiciones que derivan del bloque de constitucionalidad, puesto que, vía reglamentaria, en forma indirecta y mediata, pueden resultar afectados, indebidamente, derechos fundamentales. De ahí que, la autoridad electoral, deba atender a la preservación del Estado de derecho, sin excederse en la consecución de tal fin.

No obstante, las autoridades administrativas y los órganos jurisdiccionales competentes en la materia electoral deberán ejercer un control más severo, máximo o reforzado, de acuerdo con sus atribuciones, ante actos concretos de los servidores públicos en ejercicio de sus derechos fundamentales de libertad de expresión, asociación y reunión en materia política; es decir, deben ser más escrupulosos y exigentes en cuanto al comportamiento de los servidores públicos, en los eventos públicos de apoyo a los aspirantes a candidatos independientes



de las fórmulas o planillas a las que también pertenecen y mediante las cuales buscan la elección consecutiva.

Lo anterior, porque si el régimen especial de sujeción a la norma, así como la autocontención no es suficiente para inhibir la tentación de desvío de poder por parte del servidor público, para que se comporte como auténtico estadista o demócrata, entonces deben atenerse a una vigilancia y supervisión intensa de sus actos en dichos eventos por parte de la autoridad electoral, para que, en todo caso, se preserve el derecho de los ciudadanos a participar en elecciones auténticas bajo votaciones libres y en condiciones de igualdad (artículos 41, 99 y 134, párrafos séptimo y octavo, de la Constitución federal).⁷³

En este sentido, no tendría cobertura constitucional, ni legal, cualquier expresión de los servidores públicos que tengan verificativo en un evento mediante el cual se solicita el apoyo ciudadano para la consecución de una candidatura independiente, de cuya fórmula o planilla de aspirantes también son parte, cuando aquéllas tengan un contenido negativo hacia otros aspirantes a candidatos, precandidatos o candidatos, o partidos políticos, porque con ello se evidencia una predisposición negativa que puede incidir en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales como funcionarios públicos, cuya aplicación no puede tener un manejo discriminatorio hacia algún sujeto o grupo de personas por cuestiones políticas, como se prohíbe en los artículos 1° de la Constitución, 2° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 1° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Como consecuencia de lo que se ha razonado, y en relación con lo que ahora es materia de decisión, los servidores públicos

⁷³ Suprema Corte de los Estados Unidos de América, sentencia Adarand Constructors Inc. Vs. Peña (1995).

ST-JDC-282/2017 Y ACUMULADO

deben tener presente que están obligados a cumplir con el servicio y atribuciones encomendadas sin actitudes discriminatorias; abstenerse de realizar actos u omisiones que impliquen un abuso o ejercicio indebido de su empleo, cargo o comisión; cumplir las leyes y normatividad que determine el manejo de recursos económicos públicos, y utilizar los recursos que tenga asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente, para los fines que estén afectos; excusarse en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga un interés evidentemente político con quienes simpatizan o son coafiliados, y abstenerse de aprovechar su posición que su empleo, cargo o comisión, les confiere para inducir a otro servidor público para efectuar retrasar u omitir algún acto de su competencia que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna persona en particular.

En suma, la limitación a los integrantes de las fórmulas o planillas que busquen la elección consecutiva, para participar en la etapa de recepción del apoyo ciudadano de los demás integrantes de su propia planilla o de una diversa, contenida en las fracciones VI y VII del artículo 35 del Reglamento de Candidaturas Independientes del Instituto Electoral de Michoacán, no resulta idónea, necesaria, ni proporcional, aunado a que busca salvaguardar un principio, que ya se encuentra protegido con base en la prohibición que tiene los funcionarios públicos de utilizar recursos públicos en beneficio de aspirantes a candidatos independientes y las normas que regular su actuar.

Como se evidenció, dicha limitación atenta contra la libertad de expresión, reunión y asociación, previstas en los artículos 6°, párrafo primero, y 9°, párrafo primero, de la Constitución federal.



En razón de ello, es que se considera que las normas analizadas resultan inconstitucionales, al no superar el *test de proporcionalidad*, por lo que, por estas razones también procede su invalidez.

Por las razones apuntadas, al haber resultado fundados los agravios expuestos por el actor Fabio Sistos Rangel, procede revocar, en la parte conducente, la sentencia de nueve de noviembre de dos mil diecisiete, dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán en los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano TEEM-JDC-036/2017 y TEEM-JDC-037/2017, acumulados, y declarar la invalidez de las fracciones VI y VII del artículo 35 del Reglamento de Candidaturas Independientes del Instituto Electoral de Michoacán, puesto que a través de dichas disposiciones se restringen los derechos humanos de carácter político-electoral de sufragio, así como de libertad de expresión, asociación y reunión, cuestión que resulta inadmisibles, en atención a la obligación que tiene esta autoridad de ejercer un control para garantizar la vigencia del parámetro de regularidad constitucional.

No obstante lo anterior, esta Sala Regional ha sostenido⁷⁴ que tampoco podría admitirse que la persona que desee reelegirse realice conductas que impliquen la vulneración de principios constitucionales aplicables, directa e inmediatamente, en la materia político-electoral, como lo son: el carácter republicano, representativo y democrático del Estado Federal Mexicano, lo cual, fundamentalmente, se traduce en el carácter finito o limitado de los cargos públicos y que, mediante un ejercicio fraudulento, o abusivo del derecho, o bien, en una franca desviación del poder, se pretenda ejercer un cargo en forma ilimitada, lo cual vulneraría el carácter de las elecciones libres, auténticas y periódicas.

⁷⁴ ST-JRC-6/2017 y acumulado.

ST-JDC-282/2017 Y ACUMULADO

Esto es, en todo momento y sin excepción alguna, los servidores públicos que busquen la reelección, deben observar los principios de equidad en la contienda electoral y de imparcialidad en la aplicación de los recursos públicos, a efecto de no obtener una ventaja indebida sobre los demás contendientes, en razón de su cargo.

Cuestión adicional. En atención al principio de exhaustividad que rige la emisión de las resoluciones de las autoridades que ejercen funciones jurisdiccionales en materia electoral, no pasa por alto que el actor aludió que, en el artículo 24 del reglamento impugnado, se establece una carga desproporcionada tanto para el ciudadano que quiere manifestar su apoyo a un aspirante, como del mismo aspirante para recabar el apoyo ciudadano necesario para acceder a una candidatura, cuestión que, adicionalmente a que fue tomada en consideración para el análisis previo, en el contexto de las temáticas identificadas con las literales A, B y C, se considera necesario hacer un pronunciamiento al respecto, en cuanto guarda relación con el agravio que planteado en la instancia primigenia, relativo al requisito legal previsto en el código electoral local, consistente en que para la obtención del respaldo ciudadano por aquellas personas que aspiran a registrarse como candidato independiente para el proceso estatal, deberá recabarse en los comités distritales y municipales del organismo público local, por funcionarios electorales autorizados por este último.

Dicho planteamiento deviene **inoperante** en atención a que de la comparación entre el agravio que se hace valer en esta instancia y de los realizados ante el tribunal responsable, se advierte que éste es reiterativo, ya que reproduce los argumentos que ya fueron materia de un pronunciamiento y análisis por parte de la responsable.



Inclusive, se trata de razones que fueron tomadas en consideración para resolver de manera favorable en torno a su pretensión, en la instancia local, de ordenar al organismo público local electoral de Michoacán que reglamentara, por una parte, la facultad de habilitar inmuebles y funcionarios adicionales, suficientes para la recepción del apoyo ciudadano; y por otra, la utilización de un mecanismo tecnológico para la obtención del respaldo ciudadano. De ahí la inoperancia del argumento.

II. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano ST-JDC-282/2017

La actora, esencialmente, se agravia de que, si bien, el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán ordenó a la autoridad electoral que reglamentara la utilización de una aplicación tecnológica, así como la posibilidad de ampliar el número de lugares y funcionarios electorales, para la obtención del respaldo ciudadano, lo cierto es que, a su juicio, la autoridad responsable debió instruir la celebración de un convenio entre el Instituto Electoral de Michoacán y el Instituto Nacional Electoral. Lo anterior, según la actora, con el propósito de que la aplicación móvil para la obtención del apoyo ciudadano, utilizada por el último de los mencionados, fuera la que se implementara por el Instituto local, en los términos que se prevén en los lineamientos emitidos por el Consejo General de la autoridad administrativa electoral federal, a efecto de que los aspirantes a candidatos independientes pudieran obtener, directamente, el citado respaldo ciudadano.

En concepto de esta Sala Regional los agravios esgrimidos por la ciudadana Carla del Rocío Gómez Torres resultan **inatendibles**.

Lo anterior, en razón de que lo ordenado por el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, al resolver el juicio para la

ST-JDC-282/2017 Y ACUMULADO

protección de los derechos político-electorales del ciudadano TEEM-JDC-036/2017 y su acumulado TEEM-JDC-037/2017, fue atendido por la autoridad administrativa electoral de Michoacán en el sentido pretendido por la promovente.

En efecto, el once de diciembre del presente año, se recibió, en la oficialía de partes de este órgano jurisdiccional, el oficio TEEM-2804/2017, firmado por la actuario del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, mediante el cual notificó el acuerdo dictado por el magistrado instructor de ese órgano jurisdiccional que, entre otras cosas, ordenó remitir a esta Sala Regional copia certificada del oficio IEM-SE-1462/2017, suscrito por el Secretario Ejecutivo del Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, así como, copia certificada del acuerdo IEM-CG-63/2017,⁷⁵ por medio del cual el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán modificó el Reglamento de Candidaturas Independientes, en cumplimiento a la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, en los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano acumulados, identificados con la claves TEEM-JDC-036/2017 y TEEM-JDC-037/2017.⁷⁶

Del acuerdo de referencia, concretamente, de los considerandos décimo cuarto, décimo quinto y décimo octavo, se advierten las razones en que la autoridad electoral se apoyó para modificar el Reglamento de Candidaturas Independientes, en el sentido de adicionar, entre otras cuestiones, la utilización de la aplicación móvil desarrollada por el Instituto Nacional Electoral para los aspirantes a candidatos independientes durante el proceso electoral local 2017-2018, quienes podrán ser auxiliados por otras personas para la obtención del respaldo ciudadano, así como su régimen de excepción (artículos 3º, fracciones I y IV; 14,

⁷⁵ Pruebas documentales públicas que tienen valor probatorio pleno, salvo prueba en contrario, acorde a lo dispuesto en los artículos 14, párrafos 1, inciso a), y 4, incisos b) y d), así como 16, párrafos 1 y 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

⁷⁶ Visibles a fojas 69 a 128 del expediente principal ST-JDC-282/2017.



párrafo segundo; 14 bis y 24, párrafo tercero, del Reglamento de Candidaturas Independientes del Instituto Electoral de Michoacán).

Lo que antecede evidencia que las pretensiones de la actora, relativas a la utilización de la aplicación tecnológica móvil del Instituto Nacional Electoral para la obtención del apoyo ciudadano en el proceso electoral local, así como la posibilidad de que los propios aspirantes a candidatos independientes o, en su defecto, sus auxiliares, puedan recabar la obtención fueron colmadas con las modificaciones hechas por la autoridad electoral al reglamento de referencia.

No implica un obstáculo para lo anterior, el argumento de la actora, en el sentido de que la autoridad responsable debió ordenarle al organismo público local la celebración de un convenio con el Instituto Nacional para la utilización de la aplicación móvil desarrollada por este último para la captación del apoyo ciudadano.

Ello, porque, en el punto tercero del acuerdo INE/CG387/2017, de veintiocho de agosto del año en curso, por medio del cual el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió los lineamientos para la verificación del porcentaje de apoyo ciudadano que se requiere para el registro de candidaturas independientes a cargos federales de elección popular para el Proceso Electoral Federal 2017-2018, se instruyó a la Secretaría Ejecutiva para que, por medio de la Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales, les informara del contenido del acuerdo de referencia a estos último, a fin de poner a su disposición la aplicación informática para recabar el apoyo ciudadano, para su uso en los procesos electorales locales.

Esto es, si la herramienta tecnológica en mención se encuentra a disposición de las autoridades electorales locales y,

ST-JDC-282/2017 Y ACUMULADO

en el caso, el Instituto Electoral de Michoacán determinó, en su Reglamento de Candidaturas Independientes, que los aspirantes podrán utilizarla para la captación del apoyo ciudadano, es evidente que dicho organismo público local, como autoridad en la materia, garante del cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales, con atribuciones para atender lo relativo a la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales, así como los mecanismos de participación ciudadana que le correspondan, tomando los acuerdos necesarios para su cabal cumplimiento, se encuentra obligado a llevar a cabo los actos y gestiones necesarias para la adecuada implementación de la aplicación informática en el proceso electoral local de la Entidad, con independencia de que la autoridad responsable le hubiese ordenado, o no, la celebración de un convenio para tales efectos (artículos 98, párrafos primero, segundo y cuarto de la Constitución local, así como 34, fracciones I, III y XL del código electoral local). De ahí que se sostenga lo inatendible de los argumentos de la promovente.

OCTAVO. Efectos.

Por tanto, toda vez que esta Sala Regional considera **fundados** los agravios hechos valer por el actor del juicio ciudadano ST-JDC-283/2017, relativos a la inconstitucionalidad de la reglas que obligan a quienes formen parte de una fórmula o planilla de aspirantes a candidatos independientes que pretendan reelegirse consecutivamente, a no participar en los eventos que, para la obtención del apoyo ciudadano, realicen los demás integrantes de su fórmula o planilla que sí se encuentren obligados al cumplimiento de tal requisito, se deben determinar los siguientes efectos:



1. La **revocación** de la sentencia impugnada, en la parte controvertida, concretamente, el apartado 4, del considerando quinto, así como el resolutivo segundo de la misma;
2. La **invalidación de lo establecido en el artículo 35, fracciones VI y VII del Reglamento de Candidaturas Independientes del Instituto Electoral de Michoacán**; a efecto de que las personas que integren una fórmula o planilla de aspirantes a candidatos independientes que busquen la elección consecutiva en el Estado de Michoacán, puedan participar en eventos para la obtención del apoyo ciudadano de aquellos aspirantes a candidatos independientes que, formando parte de la misma fórmula o planilla, participen por primera ocasión;
3. El ordenar la difusión de los puntos resolutivos de esta sentencia, a través del *Periódico Oficial del Estado de Michoacán*, así como en la página oficial del Instituto Electoral de Michoacán, toda vez que se trata de una disposición de carácter general emitida por la autoridad administrativa electoral local, y
4. Se precisa que, en todo momento y sin excepción alguna, los servidores públicos que busquen la reelección, deberán observar los principios de equidad en la contienda electoral y de imparcialidad en la aplicación de los recursos públicos, a efecto de no obtener una ventaja indebida sobre los demás contendientes, en razón de su cargo.

Por lo expuesto y fundado, se

ST-JDC-282/2017 Y ACUMULADO

RESUELVE

PRIMERO. Se **acumula** el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano ST-JDC-283/2017 al diverso ST-JDC-282/2017. En consecuencia, se ordena glosar copia certificada de los puntos resolutive de la presente sentencia a los autos del juicio acumulado.

SEGUNDO. Se **revoca** la sentencia de nueve de noviembre de dos mil diecisiete, dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, al resolver los juicios ciudadanos TEEM-JDC-036/2017 y TEEM-JDC-037/2017, acumulados, quedando intocadas las demás partes de dicha resolución.

TERCERO. Se **declara la invalidez** de las fracciones VI y VII del artículo 35 del Reglamento de Candidaturas Independientes del Instituto Electoral de Michoacán, con apoyo en las consideraciones vertidas en el considerando respectivo de esta sentencia.

Notifíquese, personalmente, a los actores, **por oficio,** al Tribunal Electoral del Estado de Michoacán y al Instituto Electoral de Michoacán, y, por **estrados,** a los demás interesados, de conformidad con lo dispuesto en los numerales 26; 27; 28; 29; 30, párrafo 2, y 93, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, así como 94, 95, 98 y 99 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. **Publíquese** en el *Periódico Oficial del Estado de Michoacán*, y en la página oficial del Instituto Electoral de Michoacán, los puntos resolutive de la presente resolución. Asimismo, hágase del conocimiento público la presente resolución en la página que tiene este órgano jurisdiccional en



Internet; en su caso, devuélvase las constancias atinentes y en su oportunidad, archívese el presente asunto como total y definitivamente concluido.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron la magistrada y los magistrados que integran la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Quinta Circunscripción Plurinominal, respecto de los puntos resolutivos primero, segundo y tercero, este último, con la precisión hecha por el Magistrado Alejandro David Avante Juárez, así como con el voto aclaratorio de la Magistrada Martha C. Martínez Guarneros. Por otra parte, por **mayoría de votos** fueron rechazados los resolutivos cuarto, quinto y sexto, con sus respectivas consideraciones, mismos que fueron suprimidos y constituyen el voto particular que formula el Magistrado Juan Carlos Silva Adaya. Lo anterior, ante el secretario general de acuerdos, que autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

MARTHA C. MARTÍNEZ GUARNEROS

MAGISTRADO

**ALEJANDRO DAVID AVANTE
JUÁREZ**

MAGISTRADO

JUAN CARLOS SILVA ADAYA

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

ISRAEL HERRERA SEVERIANO

ST-JDC-282/2017 Y ACUMULADO

VOTO ACLARATORIO QUE EMITE LA MAGISTRADA MARTHA C. MARTÍNEZ GUARNEROS, RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLITICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO ST-JDC-282/2017 Y SU ACUMULADO ST-JDC-283/2017, CON FUNDAMENTO EN LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 48 DEL REGLAMENTO INTERNO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

Con el debido respeto de la mayoría, me permito formular el presente voto aclaratorio en razón de que no comparto el criterio sostenido en la sentencia en relación con el término “invalidez” al analizar la constitucionalidad del artículo 35, fracciones VI y VII del Reglamento de Candidaturas Independientes del Instituto Electoral de Michoacán.

En la sentencia, se concluye invalidar lo establecido en el artículo 35, fracciones VI y VII del citado Reglamento, a efecto de que las personas que integren una fórmula o planilla de aspirantes a candidatos independientes que busquen una elección consecutiva en el Estado de Michoacán, puedan participar en eventos para la obtención del apoyo ciudadano de aquellos aspirantes a candidatos independiente que, formando parte de la misma fórmula o planilla, participen por primera ocasión.

Sin embargo, de manera respetuosa, me permito disentir del término “invalidación” por razón de los siguiente:

El artículo 99, párrafo sexto de la Constitución General de la República, regula que las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la presente Constitución, y las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esta facultad se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio, lo que en la doctrina se entiende como “control concreto de



la norma legal con motivo de su aplicación en un acto o resolución correspondiente”.

Por otra parte, conforme con el artículo 105 de la misma carta magna, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación le corresponde ejercer el control abstracto de leyes generales con motivo de su entrada en vigor y por su sola vigencia causa un perjuicio al destinatario de la norma. La declaración de invalidez de las resoluciones no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables a la materia.

Establecida así las facultades de control constitucional de cada uno de los órganos judiciales en comento, entonces cuando las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación realicen un análisis de constitucionalidad de leyes y se determine su contravención al pacto federal, la consecuencia será determinar la inaplicación de la norma al caso concreto, en tanto que la consecuencia de invalidez de ésta será por virtud del estudio que realice la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyos efectos serán generales con motivo de su expulsión del orden jurídico al que pertenece.

Ahora bien, cabe mencionar que dentro del orden jurídico nacional, no sólo existen leyes, sino también otras disposiciones que sin seguir un procedimiento legislativo para su creación y modificación, contienen consecuencias de derecho que por su sola entrada en vigor o con motivo de un acto de aplicación pueden afectar la esfera jurídica de los gobernados y por ende resultar contrarios a la Constitución; tales como reglamentos, lineamientos, estatutos, etcétera.

ST-JDC-282/2017 Y ACUMULADO

Al respecto, cabe mencionar que la entrada en vigor de una disposición que sin seguir un procedimiento legislativo para su creación y modificación, no podría ser analizada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la vía de acción de inconstitucionalidad y mucho menos realizarse un control abstracto de la misma, dado que no encuadraría en el supuesto contenido en el artículo 105 Constitucional.

Situación similar ocurre cuando se trata de actos concretos de aplicación de estas disposiciones.

Sin embargo, ello no es obstáculo para que su examen de constitucionalidad pueda realizarse, tratándose de disposiciones de carácter electoral, por las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el ámbito de su competencia, pero ajustándose a las facultades permitidas por la Constitución General de la República.

Es decir, el estudio de control constitucional de leyes a cargo de las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, conduce a determinar la inaplicación de éstas en el caso de contravenir la Constitución.

Siguiendo esta línea, y conforme a un criterio de mayoría de razón, cuando se realice por parte del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el examen de regularidad constitucional ya sea por la vía de control abstracto o concreto, de una disposición que no ha seguido un proceso legislativo para su creación y modificación, y se determine su contravención a la Constitución, entonces la consecuencia será determinar su inaplicación, pues si para el estudio de constitucionalidad de leyes se faculta al Tribunal Electoral poder declarar su



inaplicación, entonces no hay razón que justifique que no se pueda aplicar la misma consecuencia tratándose de las disposiciones en comento.

Por las razones que anteceden, es por lo que considero que cuando se determina la irregularidad constitucional de un reglamento, estatuto, etcétera, de contenido electoral, el término adecuado que se debe aplicar es el de inaplicación; ello al margen de si con motivo del control abstracto se determine su expulsión del orden jurídico al que pertenece.

MAGISTRADA

MARTHA C. MARTINEZ GUARNEROS

ST-JDC-282/2017 Y ACUMULADO

VOTO QUE FORMULA EL MAGISTRADO JUAN CARLOS SILVA ADAYA, EN RELACIÓN CON LA SENTENCIA DICTADA EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO, IDENTIFICADO CON LA CLAVE ST-JDC-282/2017, Y SU ACUMULADO ST-JDC-283/2017, EN TÉRMINOS DE LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 193, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, ASÍ COMO 48 DEL REGLAMENTO INTERNO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

Con profundo respeto a la magistrada, Doña Martha Concepción Martínez Guarneros, y al Señor magistrado, Don Alejandro David Avante Juárez, formulo el presente voto particular, respecto de temas que no fueron incluidos en la resolución adoptada por el Pleno de esta Sala Regional en el juicio ciudadano identificado con la clave ST-JDC-282/2017 y su acumulado ST-JDC-283/2017, pues, a juicio del suscrito, si bien coincido con el estudio que se hace en la sentencia aprobada por esta Sala Regional, considero que también debió llevarse a cabo el análisis de un par de temáticas adicionales que se obtienen a partir de una suplencia absoluta, así como del ejercicio del control de convencionalidad de oficio. Lo anterior, conforme con las razones que se exponen enseguida:

1. Pretensión.

En concepto del suscrito, la **pretensión** del actor del juicio ciudadano ST-JDC-283/2017 no se limitaba a lo establecido en la sentencia, sino que también se trataba de valorar si se consideraban inconstitucionales diversas disposiciones legales que restringen en forma discriminatoria el derecho a ser votado por parte de los ciudadanos que pretenden reelegirse por la vía



independiente deben separarse de su encargo en forma anticipada a la jornada electoral (Tema A) o que habiendo sido postulados por un partido político, deban participar de nueva cuenta en un proceso interno de selección de candidaturas (Tema B).

Lo anterior, en el entendido de que respecto del Tema A, el agravio se desprende de una suplencia y, del Tema B, es posible realizar un control ex officio de constitucionalidad.

2. Temas que dejaron de analizarse en la sentencia.

A continuación, expongo la forma en que, a juicio del suscrito, debieron analizarse en la sentencia, las temáticas siguientes.

El derecho de la ciudadanía al voto pasivo en una elección consecutiva:

A. En cuanto al deber de separarse de su encargo (en la postulación por la vía independiente), y

B. En relación con el deber de participar en un proceso interno de selección de candidaturas (en la postulación por un partido político).

a) Problemario.

- i) ¿Las personas que pretendan postularse en comicios consecutivos a un cargo de elección popular, por la vía de una candidatura independiente, deben separarse de su cargo por un periodo determinado antes de la elección, en términos de lo dispuesto en los artículos 19, párrafo quinto, y 21, párrafo quinto, del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo?

ST-JDC-282/2017 Y ACUMULADO

- ii) ¿Las personas que pretendan postularse como candidato de un partido político, para reelegirse al cargo que detentan, tienen que ser electos, de nueva cuenta, en el proceso interno de selección de candidaturas del instituto político de que se trate, según se prevé en los artículos 19, párrafo cuarto, y 21, párrafo cuarto, del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo?

En los dos casos, la respuesta es **NO**.

b) Presupuesto metodológico.

Cuando un órgano jurisdiccional, a propósito del conocimiento de asuntos de su competencia, advierte que, en las normas aplicadas o aplicables, subyacen categorías sospechosas (*suspect classifications*), por implicar un tratamiento diferenciado, debe someter el caso a un escrutinio estricto (*strict scrutiny*), a fin de determinar si tal tratamiento está justificado o es razonable. En los casos de los temas identificados como A y B, se pudo optar por alguna de las soluciones siguientes:

- i) **Suplencia del agravio.** A partir de los hechos y argumentos planteados por las partes, se debe suplir la deficiencia e, inclusive, la omisión de la expresión de los agravios (artículo 23, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral) para, a partir de allí, realizar el análisis de regularidad constitucional correspondiente, o
- ii) **Control difuso de constitucionalidad y convencionalidad de oficio.** En el contexto del asunto sometido a su competencia, el órgano jurisdiccional debe



analizar de manera oficiosa que las disposiciones aplicadas o, en su defecto, aplicables a la cuestión planteada, siempre que resulten relevantes, se ajusten al parámetro de regularidad constitucional.

Cualquiera de las dos actuaciones procesales por la judicatura están dirigidas a la realización de una justicia completa y efectiva que, realmente, respete, proteja y garantice el ejercicio de los derechos humanos, a través de su reparación e, incluso, prevención. Esto implica que no sólo se cumple con una obligación o carga procesal por los órganos del poder judicial por actos, determinaciones o resoluciones presentes sino por aquellos que sean futuros, pero inminentes y de realización cierta.

c) Justificación de las soluciones metodológicas para cada caso (temas A y B).

En primer término, se debe advertir que cualquiera de las soluciones que representan un análisis o escrutinio estricto por la justicia electoral (*strict scrutiny*), precisa de **algún caso que involucre alguna restricción o limitación al ejercicio de derechos humanos político electorales que esté motivada en alguna distinción o diferenciación (*suspect classifications*)**,⁷⁷ las cuales genéricamente pueden incidir en los casos o colocarse en los casos que se establecen en la Constitución federal y los tratados internacionales (artículo 1º, párrafo primero, de la Constitución federal; 2º, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 1º, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Lo anterior está informado en las obligaciones procesales que pesan sobre la judicatura, a efecto de respetar, proteger y garantizar de manera

⁷⁷ Según la categorización que estableció la Suprema Corte de los Estados Unidos de América en el caso *Graham v. Richardson*, 403 U. S. 365 (1971).

ST-JDC-282/2017 Y ACUMULADO

más amplia, por una parte, el derecho a una justicia sencilla, efectiva y completa y, por la otra, los derechos humanos político electorales involucrados, como son los de votar y ser votado, en especial, cuando su ejercicio está relacionado con las libertades de expresión y los derechos de reunión y de asociación, en cuyo caso se debe atender a los indivisibilidad y la interdependencia de dichos derechos, mismos que están relacionados entre sí y por ello no puede hacerse alguna separación ni establecer cierta prevalencia de uno de ellos sobre los demás, puesto que los mismos se complementan, potencian o refuerzan entre sí [artículos 1º, párrafos segundo y tercero, y 17, párrafo segundo, de la Constitución federal; 2º, párrafo 3, incisos a) y b); 5º, y 14, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 2º; 8º, párrafo 1; 25 y 29, inciso a), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos].⁷⁸ Es en esos casos en que se debe proceder a la suplenia intensa o absoluta de los agravios o al control oficioso de la constitucionalidad, para que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (en general, todo órgano que imparta justicia) proteja de manera más amplia tales derechos político electorales, a fin de reparar las violaciones actuales e, incluso, prevenir de futuras vulneraciones a los mismos derechos humanos.

La justicia electoral será sencilla, efectiva y completa en la medida en que no tenga un carácter virtual que, por formalismos innecesarios, impida resolver de manera real las problemáticas que tengan una incidencia en el ejercicio de los derechos humanos. Los requisitos procesales no deben conceptuarse como formalidades o ritualidades que dificulten o encadenen el

⁷⁸ Confróntese la tesis aislada I.4º.A.) K (10ª) con el rubro PRINCIPIOS DE UNIVERSALIDAD, INTERDEPENDENCIA, INDIVISIBILIDAD Y PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. EN QUÉ CONSISTEN, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIX, abril de 2013, tomo 3, página 2254.



ejercicio de los derechos humanos sino como condiciones que se articulan para proteger y garantizar de mejor manera y más amplia su ejercicio, goce o disfrute, en especial, respecto de sujetos que, por su contexto, se encuentren en una franca y clara situación desaventajada o vulnerable. Un acceso igual a la justicia ocurre cuando los encargados de su administración o impartición motivan sus determinaciones y decisiones en la situación desaventajada o vulnerable de quienes son actores o demandados en los juicios. No hay igualdad en el acceso a la justicia cuando se omite el hacerse cargo de dichas diferencias. La verdadera igualdad de armas procesales, de igual acceso a la administración de justicia, se realiza si el proceso judicial es entendido como un instrumento de armonización social. En el entendido de que ello se consigue durante el desarrollo del proceso, en las sentencias y en la misma ejecución o cumplimiento de las resoluciones judiciales.

i) **Suplencia intensa o absoluta del agravio (tema A)**

• **Directrices normativas.**

De conformidad con lo establecido en el artículo 23, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en el que se dispone que "...la Sala competente del Tribunal Electoral deberá suplir las **deficiencias u omisiones** en los agravios cuando los mismos **puedan ser deducidos claramente de los hechos expuestos**", esta Sala Regional se encuentra obligada a atender a dicha directriz procesal, con base en las cuestiones que son puestas a su conocimiento, máxime cuando en las mismas se encuentren implicados derechos humanos (en el presente caso, de índole político-electoral), de

ST-JDC-282/2017 Y ACUMULADO

conformidad con lo dispuesto en el artículo 1º, párrafos primero a tercero, de la Constitución federal.

Al respecto, esta Sala Regional ha señalado (sentencias ST-JDC-118/2014, ST-JDC-128/2014 y ST-JDC-307/2015) que es obligación de la autoridad jurisdiccional identificar en aquellos medios de impugnación que no son de estricto derecho, el grado de suplencia en la deficiencia de los agravios, para determinar los alcances de sus facultades directivas y la exigencia procesales hacia las partes, en relación con sus planteamientos.

La suplencia de la deficiencia de los agravios, así como la suplencia plena o total de los agravios, son instituciones que tienen una gran tradición en el derecho procesal mexicano. Dichas instituciones están reconocidas en el texto de la Constitución federal (artículo 107, fracción II, párrafo quinto) y aunque, expresamente, están referidas al juicio de amparo,⁷⁹ su desarrollo en materias procesales distintas al amparo, en la legislación secundaria,⁸⁰ permiten afirmar que, auténticamente, se trata de un principio procesal que informa al sistema jurídico nacional.

Dicho principio, se ve reforzado cuando, al conocer de un asunto, el órgano jurisdiccional advierte la existencia de normas, actos u omisiones de naturaleza dudosa o sospechosa (*suspect classifications*), según los parámetros de regularidad constitucional, que pudieran implicar la violación de derechos

⁷⁹ Artículo 79 de la Ley de Amparo.

⁸⁰ Como ocurre en la agraria si se está en presencia de núcleos de población ejidales o comunales, así como de ejidatarios y comuneros (artículo 164 de la Ley Agraria); la relativa a niñas, niños y adolescentes, si se les puede afectar en lo individual o colectivo, a fin de salvaguardar su interés superior y sus garantías procesales (artículo 2º de la Ley General de los Derechos de Niñas, niños y Adolescentes); la penal si se trata de un acto violatorio de los derechos fundamentales del imputado (artículo 461 del Código Nacional de Procedimientos Penales), y la laboral, en la demanda del trabajador, si así deriva de la acción intentada o procedente (artículo 685, párrafo segundo, de la Ley Federal del Trabajo).



humanos, en cuyo caso se debe abordar el estudio correspondiente.⁸¹

- Con independencia de que las partes invoquen o no dicha infracción en sus conceptos de violación o agravios (suplencia absoluta), y
- Atender a los presupuestos necesarios para suplir la deficiencia de argumentos, esto es: i) Competencia del juzgador; ii) Procedencia del medio de impugnación, y iii) Respetar la litis planteada.

Adicionalmente a lo anterior, se debe tomar en cuenta que la suplencia en la deficiencia de los agravios cobra importancia en tratándose de los aspirantes candidatos independientes, quienes, a diferencia de los partidos políticos, no cuentan con la estructura funcional e institucional con que operan los partidos políticos. Esto es, el órgano jurisdiccional, en el cumplimiento de sus atribuciones en materia de administración de justicia, debe dar contenido a las posibilidades del recurso sencillo y efectivo, así como justicia efectiva.

- **Caso concreto (tema A).**⁸²

En tal sentido, en acatamiento de dicho deber directivo (suplencia del agravio deficiente o de su omisión), del relato de los hechos, así como del planteamiento de los agravios hecho por el actor (quien promueve por su propio derecho, pero, actualmente,

⁸¹ En tal sentido, véase la jurisprudencia XXVII.1o.(VIII Región) J/3 (10a.), Tribunales Colegiados de Circuito, correspondiente a la Décima Época, de rubro SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN EL JUICIO DE AMPARO. PROCEDE CUANDO EL JUZGADOR ADVIERTA LA VIOLACIÓN DE DERECHOS HUMANOS, visible en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XVIII, marzo de 2013, Tomo 3, página 1830.

⁸² ¿Las personas que pretendan postularse en comicios consecutivos, por la vía de una candidatura independiente, a un cargo de elección popular, deben separarse de su cargo por un periodo determinado antes de la elección (artículos 19, párrafo quinto, y 21, párrafo quinto, del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo)?

ST-JDC-282/2017 Y ACUMULADO

detenta el cargo de síndico del ayuntamiento de Morelia, al cual accedió mediante un candidatura independiente),⁸³ además de argumentos en torno al Reglamento de Candidaturas Independientes, vinculados con los derechos de libertad de expresión, reunión y asociación en materia política, es posible desprender cuestiones relacionadas con disposiciones contenidas en el Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo que el promovente, de manera general, considera que constituyen un trato discriminatorio injustificado a los ciudadanos que pretenden ser reelegidos por la vía independiente, en relación con aquellos que tienen la misma aspiración desde la postulación de una candidatura de un instituto político.

Sin embargo, el suscrito considera que el planteamiento de referencia no debe identificarse genéricamente, pues es dable concretarlo al análisis de la regularidad constitucional de lo dispuesto en los artículos 19, párrafo quinto, y 21, párrafo quinto, del código electoral local. Esto es, la revisión acerca de si existe la obligación de separarse de un cargo público, con un determinado plazo (noventa días), antes de los comicios, cuando lo que se pretende es la reelección consecutiva por la vía independiente.

Lo anterior, toda vez que dichas disposiciones subyacen en el contexto normativo susceptible de ser aplicable, así como tomado en consideración para la resolución del agravio planteado concretamente por el enjuiciante, relativo a la constitucionalidad de las reglas contenidas en el Reglamento de Candidaturas Independientes (artículo 35, fracciones VI y VII), ya que, para estar en posibilidad de emitir un pronunciamiento respecto de este último, es necesario, primero, partir del análisis de las

⁸³ <http://www.morelia.gob.mx/index.php/gobierno/cabildo/regidores-cabildo>



normas legales, en el ámbito local, que resulten pertinentes al ejercicio del derecho a ser votado por vía independiente en una elección consecutiva, dentro del objeto del juicio.⁸⁴

Por tanto, si el demandante señala que le irroga perjuicio la afectación a la posibilidad de competir en condiciones de igualdad desde una candidatura independiente, en relación con las personas postuladas por un partido político, es decir, la posible afectación a su derecho humano a ser votado, así como que los órganos jurisdiccionales se encuentran obligados a realizar un estudio de la regularidad de la normativa implicada en los casos puestos a su consideración, ello proporciona el sustento suficiente para suplir la deficiencia del agravio planteado por el actor en los términos apuntados.

En efecto, señala el actor en su demanda, que conforme con lo dispuesto en el artículo 1º de la Constitución federal (página tres de la demanda), todas las normas de derechos humanos deben ser interpretadas de conformidad con la propia Constitución y los tratados internacionales en la materia, favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia.

Asimismo, aduce que todo tipo de discriminación que tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas debe estar estrictamente prohibida.

⁸⁴ Es decir, no se trata de analizar en abstracto todos los derechos humanos posiblemente implicados en la temática a resolver, sino aquellos que se estiman conducentes con la litis planteada, siempre que, implícitamente, sean susceptibles de un estudio de oficio de regularidad constitucional. En tal sentido, sirve de criterio orientados el contenido de la tesis aislada constitucional VI.1o.A.5 K (10a.) de rubro DERECHOS HUMANOS. EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO QUE ESTÁN OBLIGADOS A REALIZAR LOS JUZGADORES, NO LLEGA AL EXTREMO DE ANALIZAR EXPRESAMENTE Y EN ABSTRACTO EN CADA RESOLUCIÓN, TODOS LOS DERECHOS HUMANOS QUE FORMAN PARTE DEL ORDEN JURÍDICO MEXICANO (Décima Época. Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro IV, enero de 2012, Tomo 5, página 4334).

ST-JDC-282/2017 Y ACUMULADO

De esta forma, el actor alega que la interpretación que lleve a cabo este órgano jurisdiccional debe atender al principio *pro homine*, mediante una ponderación de los derechos humanos e interpretando de manera conforme con las normas en materia de derechos humanos, favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia.

Al respecto, el actor señala, expresamente, lo siguiente (página 5 de la demanda):

[...]

De acuerdo al contexto del caso, es pertinente destacar el alcance del principio *pro homine*, tratándose de la **ponderación de derechos humanos**, que como se ve en el texto constitucional, es uno de los ejes sustanciales para su interpretación, reconocidos ahora en el marco jurídico nacional y que consiste en que, las normas en materia de derechos humanos se interpretarán de conformidad con lo (*sic*) propia Constitución y con los tratados internacionales de la materia, procurando **favorecer en todo tiempo a las personas con la protección más amplia**.

En esencia, implica acudir a la norma más amplia o a la interpretación más extensiva cuando se trate de derechos protegidos y, por el contrario, a la norma o a la interpretación más restringida, cuando se trate de establecer límites a su ejercicio.

Esto es, se ha de buscar **la interpretación que optimice más un derecho constitucional**, entendiendo, necesariamente al precepto normativo en el sentido más favorable para **tutelar los derechos en juego**.

[...]

A partir de lo anterior, el suscrito advierte que el actor solicita que toda interpretación que esta Sala Regional llevase a cabo, en cuanto a las reglas que regulan el derecho de la ciudadanía a ser votada por la vía independiente (para lo cual el promovente cita el artículo 35, fracción II, de la Constitución federal, en la página 7 de su demanda), en el próximo proceso electoral a celebrarse en el Estado de Michoacán, debe hacerse bajo las reglas que impone el artículo 1º de la Constitución federal, es decir, bajo una interpretación conforme y pro persona, en la que no se permita



un resultado discriminatorio hacia las personas que pretendan participar en dicho proceso electoral a través de una candidatura independiente.

Al respecto, el actor manifiesta, literalmente, lo siguiente (folio 6 de la demanda):

[...]

...la situación jurídica de **igualdad de derecho a ser votado y acceder al cargo**, en sus distintos aspectos que lo conforman: a) **la igualdad para competir en un proceso electoral**; b) ser proclamado electo; y, c) ocupar materialmente y ejercer el cargo (acceder) por el ciudadano que haya sido electo.

Respecto a los dos primeros aspectos, se traducen en que **todos los ciudadanos deben gozar de iguales posibilidades sin discriminación**, de tal manera que se garanticen que puedan ser **igualmente elegibles** y, en caso de obtener la mayoría de la votación emitida, ser declarado funcionario electo. Igualmente, comprenden el establecimiento en la ley de los elementos materiales necesarios que generen para los ciudadanos postulados como candidatos, **una contienda equitativa**.

[...]

Por tanto, resulta cierto que el actor señala, en principio, si bien de manera deficiente, que las normas que regulan la participación de los ciudadanos por la vía independiente, no deben trasgredir el derecho a competir en condiciones de igualdad, así como de equidad, por ejemplo, en relación con los candidatos de los partidos políticos. En ese sentido, solicita que este órgano jurisdiccional lleve a cabo una interpretación pro persona de la normativa que regule la constitucionalidad y convencionalidad de dichas reglas, ya sea que se encuentren en el código electoral local o en el Reglamento de Candidaturas Independientes.

Esto último, se evidencia con lo expresado en su demanda (páginas 8, último párrafo; 9, párrafo segundo a quinto, así como 11, penúltimo párrafo):

[...]

...una de las funciones esenciales de los órganos jurisdiccionales, es velar que los actos que trasciendan a la materia electoral, se ajusten al texto constitucional, privilegiando la observancia de las prerrogativas de los gobernados y los derechos fundamentales...

[...]

Así, las candidaturas independientes cuentan con un reconocimiento constitucional... para tener una opción adicional a la que presentan los partidos políticos, como para competir por un cargo público sin necesidad de pertenecer o ser postulados por algún partido político.

Lo anterior constituye un avance en la búsqueda de la consolidación democrática, a partir de lograr una mayor participación política de los ciudadanos, ya sea en el ejercicio de votar, o de ser votado, lo cual si bien es cierto ha generado la necesidad de que se emitan disposiciones en el ámbito administrativo electoral, que regulen con mayor especificidad las candidaturas independientes, pero estas normas electorales deben estar ajustadas al mencionado artículo 1° Constitucional pues todas las autoridades en el ámbito de su competencia...(sic) promuevan, respeten, protejan y garanticen los derechos humanos de conformidad con los principios que ahí se enumeran, entre ellos, el de progresividad.

...las normas relativas a derecho humanos –como serían aquellas que regulan el ejercicio del derecho a ser votado- se interpretarán de conformidad con la propia Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

En el mismo sentido, la Convención Americana Sobre (sic) Derechos Humanos, en los artículos 1° y 2°, establece la obligación de los Estados parte de respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y garantizar su pleno ejercicio a toda persona, y les impone el deber de adoptar disposiciones de derecho interno para hacer efectivos tales derechos y libertades.

[...]

...la responsable...omite analizar el (sic) porqué (sic) servidores públicos emanados de candidaturas independientes deban ser tratados distinto a aquellos que son emanados de un partido político, siendo los primeros limitados en sus derechos...

[...]

De lo anterior, se advierte la petición de un análisis sobre las normas que inciden en la participación de candidatos independientes que buscan la reelección consecutiva, así como de las personas postuladas por un partido político con el mismo propósito (reelección) que, para el suscrito, no fue atendida por



la responsable, por lo que, en suplencia,⁸⁵ se puede arribar a la conclusión de que el actor solicita que se lleve a cabo un control de constitucionalidad y convencionalidad en aquellos casos en los que se adviertan tratamientos diferenciados (categorías sospechosas) que puedan ser injustificados (discriminatorios).

En el presente caso, se debió partir del señalamiento expreso hecho por el actor respecto de la afectación a la libertad de expresión, así como a los derechos de asociación y reunión que, en su concepto, ocasionaría el impedimento que se refiere en las fracciones VI y VII del numeral 35 del Reglamento de Candidaturas Independientes.

No obstante, para el que suscribe, a propósito de la expresión de dicho planteamiento, el enjuiciante también delinea las razones a partir de las cuales es posible, con base en un ejercicio supletorio, analizar las reglas que, en el caso de las candidaturas independientes, se prevén en los artículos 19, párrafo quinto, y 21, párrafo quinto, del código electoral local. Esto es, la revisión acerca de si existe la obligación de separarse de un cargo público, con un determinado plazo (noventa días), antes de los comicios, cuando lo que se pretende es la reelección consecutiva por la vía independiente.

El suscrito advierte que dichas disposiciones legales debieron ser analizadas (atención inmediata), a propósito del presente asunto (se trata de un juicio ciudadano competencia de esta autoridad), de conformidad con la propia Constitución federal y los tratados

⁸⁵ Al respecto, véase, a manera de criterio orientador, el contenido de la tesis aislada común IV.1º. A.53 A (10º.) de rubro CONTROL DE CONVENCIONALIDAD. EL TRIBUNAL COLEGIADO EN SUPLENCIA DE QUEJA, PUEDE ORDENAR AL ÓRGANO INFERIOR LA DESAPLICACIÓN DE LA NORMA QUE ESTIME INCONVENCIONAL, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro 38, enero de 2017, Tomo IV, página 2466, Tribunales Colegiados de Circuito, Décima Época.

ST-JDC-282/2017 Y ACUMULADO

internacionales en materia de derechos humanos, a efecto de verificar si constituyen o no actos discriminatorios en contra de aquellas personas que pretenden acceder a un cargo de elección popular por vía independiente, en relación con las candidaturas de partido, puesto que constituyen normas que subyacen a la problemática concreta planteada en el presente juicio, y que, eminentemente, resultarán aplicables en el próximo proceso electoral local, lo que justificaba su atención oficiosa.

Control difuso de constitucionalidad y convencionalidad de oficio.

- Corte Interamericana de Derechos Humanos (control de convencionalidad).

a) De aplicación ex officio (tema B).

El carácter ex officio del control de convencionalidad implica la obligación de las autoridades jurisdiccionales y aquellas relacionadas con la función jurisdiccional, de que en todos los casos en los que advierta que existe una diferencia sustancial entre una norma interna de derechos humanos y una norma de la Convención Americana, **sin que haya necesidad de que la persona alegue o solicite su ejercicio, basta con que el órgano jurisdiccional advierta dicha antinomia en la norma interna para que se encuentre la autoridad obligada, ex officio, a analizar su convencionalidad.**

Dicha actuación se rige bajo el principio procesal *iura novit curia* (el juez conoce el derecho), es decir, que el órgano jurisdiccional como especialista en el derecho se encuentra obligado a resolver aquellos casos en los que se advierta una contradicción entre una norma interna que regule derechos humanos y una norma de la



Convención Americana, sin necesidad de que por medio haya una solicitud de un justiciable que así lo reclame.

La naturaleza *ex officio* del control de convencionalidad se constituye en una pieza fundamental de la expectativa del cumplimiento de las obligaciones internacionales contenidas en la Convención Americana sobre Derechos Humanos bajo el principio *pacta sunt servanda* (los tratados deben de ser cumplidos) reconocido en el artículo 26 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969.

De esta manera, el control de convencionalidad impone la obligación a los órganos judiciales y a todas las autoridades vinculadas a la administración de justicia de verificar la conformidad entre una norma interna y lo dispuesto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

b) De carácter inmediato.

Esta característica, se encuentra relacionada con la aplicación *ex officio* del control de convencionalidad, e implica la obligación a los operadores de justicia y a todas las autoridades vinculadas a la administración de justicia, de todos los niveles, a que en todos aquellos casos que le sea sometido un asunto a su consideración, inmediatamente actúen para ajustar las pautas de interpretación en sus decisiones en materia de derechos humanos a los estándares internacionales que impone la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

De acuerdo con lo anterior, el respeto y la garantía de los derechos humanos previstos en el Convención Americana no puede estar condicionado a que se adecuen las normas

ST-JDC-282/2017 Y ACUMULADO

internas⁸⁶ en materia de derechos humanos a lo dispuesto en la propia Convención, de ahí la inmediatez en la aplicación del control de convencionalidad por parte de los operadores jurídicos.

c) Dentro del ámbito de sus competencias.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que:

... el control de convencionalidad es una obligación propia de todo poder, órgano o autoridad del Estado Parte en la Convención, **los cuales deben, en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes, controlar que los derechos humanos de las personas sometidas a su jurisdicción sean respetados y garantizados.** Así adquiere sentido el mecanismo convencional, el cual obliga a todos los jueces y órganos judiciales a prevenir potenciales violaciones a derechos humanos, las cuales deben solucionarse a nivel interno teniendo en cuenta las interpretaciones de la Corte Interamericana y, solo en caso contrario, pueden ser considerados por ésta, en cuyo supuesto ejercerá un control complementario de convencionalidad.⁸⁷

Esta característica no tiene como finalidad la transgresión a la normatividad interna, por el contrario, supone, de antemano, que los órganos que ejercerán el control de convencionalidad lo harán en el marco de sus respectivas competencias y facultades que la ley les otorga.

De esta manera, el control de convencionalidad exige el respeto al marco legal que regula la actuación de las autoridades facultadas para llevarlo a cabo, de otra manera se estaría permitiendo que autoridades sin competencia y violando el principio de legalidad lleven a cabo un control de convencionalidad que no está planteado en esos términos. Esto es, la ilegalidad no debe combatirse con ilegalidad. Las

⁸⁶ Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno

Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

⁸⁷ Caso *Gelman Vs. Uruguay*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 20 de marzo de 2013, párrafo 72.



autoridades que ejerzan el control de convencionalidad deben de ser competentes y respetar el marco legal que establece sus propias facultades.

- **Caso concreto (tema B).**⁸⁸

En la especie, el que suscribe arriba a la conclusión de que, en la especie, se justificaba llevar a cabo un estudio de la regularidad constitucional de lo dispuesto en los artículos 19, párrafo cuarto, y 21, párrafo cuarto, del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, en tanto que en dichas normas se establece que las personas que pretendan reelegirse de manera consecutiva, por medio de una candidatura de partido político, tienen que participar de nuevo en un proceso de selección al interior del partido político correspondiente.

Lo anterior, puesto que, a juicio del suscrito, se considera que se satisfacen los parámetros desprendidos de la jurisprudencia aplicable, en los términos siguientes:

Competencia. Se trata de un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, competencia de este órgano jurisdiccional, en los términos precisados en el considerando primero de esta resolución, razón por la que el análisis de regularidad constitucional se puede realizar válidamente en torno al objeto del presente juicio.

Debido proceso (reglas procesales). Con la implementación del control de constitucionalidad y convencionalidad de oficio en

⁸⁸ ¿Las personas que pretendan postularse, como candidato de partido político, para reelegirse en el cargo de elección popular que detentan, tienen que ser electos, de nueva cuenta, en el proceso interno de selección de candidaturas del instituto político de que se trate (artículos 19, párrafo cuarto, y 21, párrafo cuarto, del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo)?

ST-JDC-282/2017 Y ACUMULADO

torno a las disposiciones de referencia no se dejan de respetar las garantías del debido proceso. Existe un procedimiento previamente establecido, una autoridad competente, una demanda, la garantía del acceso a la justicia, la certeza de un acto reclamado, el desahogo del trámite, la verificación de las condiciones de procedencia de la vía, se encuentran satisfechas las oportunidades de probar y de ser oído, así como el dictado de una resolución que resuelva de manera definitiva y completa la cuestión planteada, a través de un recurso sencillo.

Esto es, no se trastocarían las garantías mínimas del debido proceso, puesto que la realización de un análisis de constitucionalidad era, formalmente, viable dentro de un medio de impugnación como el presente; las normas sobre las que éste se pretende guardan relación con el objeto del juicio, y se atendería al principio de inmediatez en el ajuste de los estándares de interpretación en materia de derechos humanos, en este caso, respecto del ejercicio del derecho a ser votado para las personas que se encuentran en el supuesto especificado.

Concretamente, con el análisis de la temática precisada, se podrían alcanzar beneficios que no solo redunden en favor del promovente, sino también de la certeza en la implementación del sistema de reglas que inciden en la reelección consecutiva de los servidores públicos (integralidad), con independencia del origen de su candidatura (de partido o independiente).

Además, se tiene presente que se conseguiría la finalidad constitucional consistente en que, siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los



formalismos procedimentales (artículo 17, párrafo tercero, de la Constitución federal).

Condición de aplicabilidad de las normas. Se considera que lo dispuesto en los numerales 19, párrafo cuarto, y 21, párrafo cuarto, del código electoral local, poseen una condición de aplicabilidad, en forma indirecta, vinculada al caso planteado por el promovente, puesto que, al revisar, en principio, posibles condiciones discriminatorias en clave de candidaturas independientes, en comparación con las candidaturas de partido con las que se pudiera perseguir el mismo propósito, el que suscribe no puede obviar las disposiciones que rigen la elección en el caso de estas últimas, toda vez que forman parte del ámbito normativo para la realización del primer análisis.

Categorías sospechosas. La forma en que, en las normas de referencia, se impone a los servidores públicos, que pudieran buscar la elección consecutiva a través de una candidatura de partido político, la carga de participar, de nueva cuenta, en un proceso interno de selección (lo cual implica un trato diferenciado en relación con otros sujetos que también busquen la reelección pero que originalmente no hubieren sido postulados por un partido político, como los independientes), pone en duda, en un primer acercamiento, la presunción de validez constitucional de dicha norma, en atención a que no se le exige separarse del cargo, como sí sucede, para las personas que buscan dicha finalidad mediante una candidatura independiente, a quienes, en contraparte, se les exime de obtener el respaldo ciudadano.

La regulación asistemática de un mismo derecho fundamental, respecto del cual se demanda un pronunciamiento, pone de manifiesto la necesidad de revisar la validez de los efectos que

ST-JDC-282/2017 Y ACUMULADO

pueden generarse a partir de dicha normativa, y proveer de certeza en torno a las condiciones de accesibilidad a un derecho directamente reconocido por la Constitución federal (la reelección), ante la sospecha de discriminaciones injustificadas e innecesarias que pudieran no atender a una finalidad de índole democrático.

d) Análisis de regularidad constitucional y convencional.

Tema A. En cuanto al deber de separarse de su encargo (en la postulación por la vía independiente).

Considero que las dos normas jurídicas contenidas en el quinto párrafo del artículo 19 (en tratándose de diputados), así como del numeral 21 (por cuanto hace a miembros de los ayuntamientos) del Código Electoral del Estado de Michoacán, en la porción normativa "...están obligados a separarse de su encargo noventa días naturales previos al día de la elección...", son inconstitucionales y, por tanto, debieron inaplicarse, ambos al caso concreto. Dichas normas jurídicas son las siguientes:

ARTÍCULO 19.

[...]

Los diputados que aspiren a participar en una elección consecutiva, **están obligados a separarse de su encargo noventa días naturales previos al día de la elección, y** no le serán exigibles las firmas de respaldo ciudadano para obtener su registro como candidato.

[...]

ARTÍCULO 21.

[...]

Los presidentes municipales, síndicos o regidores que aspiren a participar a una elección consecutiva, **están obligados a separarse de su encargo noventa días naturales previos al día de la elección y** no le serán exigibles las firmas de respaldo ciudadano para obtener su registro como candidato.

Ello, en virtud de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia derivada de las consideraciones que dieron sustento a los resolutivos de la acción de inconstitucionalidad



50/2017, declaró la inconstitucionalidad de una disposición de la legislación electoral del Estado de Yucatán, cuya hipótesis normativa era de la misma naturaleza que las referidas.

Lo anterior, excluye la posibilidad de realizar un ejercicio interpretativo para verificar la conformidad de dichas disposiciones con los parámetros a que deben ajustar en materia de convencionalidad, puesto que la presunción de constitucionalidad de que la que gozaban se encuentra derrotada por virtud de jurisprudencia temática al respecto.

En efecto, esta Sala Regional, en el expediente ST-JRC-6/2017 y su acumulado (resuelto apenas hace menos de quince días atrás), de conformidad con lo dispuesto en los artículos 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 177 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, señaló que las consideraciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aprobadas por más de ocho votos, al resolver la acción de inconstitucionalidad citada, resultaban obligatorias tanto para el órgano jurisdiccional local, como para la autoridad administrativa estatal.

Lo anterior, trajo como consecuencia que este órgano jurisdiccional, por una parte, dejara de aplicar, al caso concreto planteado en dichos juicios de revisión constitucional, lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 18 del Código Electoral del Estado de México y, por otra, considerara que quien pretenda reelegirse en el Estado de México, no debe separarse del cargo.

ST-JDC-282/2017 Y ACUMULADO

Esa cuestión se vio robustecida, además, por el hecho de que, en el supuesto de que no existiera esa jurisprudencia, el órgano jurisdiccional local competente pudo haber ejercido sus facultades de control de constitucionalidad y convencionalidad de oficio e inaplicar, al caso concreto, la porción normativa señalada.

En ese sentido, considero que las razones expuestas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resultaban aplicables, también, en el caso bajo estudio, en virtud de que comparten el mismo supuesto jurídico. Dichas razones se sintetizan a continuación:

- Lo que se busca en los procesos electorales, a partir de las posibilidades de elección en los cargos públicos, es justamente la continuidad (Ministro Cossío Díaz);
- Lo constitucional es que tengan la opción de separarse o no los que van a reelección, y la regla sobre el uso de recursos públicos, propaganda, publicidad, son aplicables a quienes se reeligen y a quienes no (Ministro Laynez Potisek);
- En la lógica de la reelección está el que la ciudadanía valore el trabajo, por lo que lo razonable es que no se separen del cargo porque, precisamente, eso es lo que, ordinariamente, se toma en cuenta por la ciudadanía en un sistema de reelección (Ministro Zaldívar Lelo de Larrea);
- La razonabilidad de la reelección en el mismo puesto, es continuar en el mismo puesto (Ministro Medina Mora);
- Cuando existe reelección, no es lógico desintegrar parcial o totalmente a los órganos, precisamente, para atender el proceso electoral (Ministro Franco González Salas), y
- La esencia de la posibilidad de la reelección es, precisamente, que el funcionario desarrolle o desempeñe



su cargo hasta el término del mismo, y la posibilidad de reelegirse tendrá que ser con base en el trabajo que haya desarrollado durante todo ese plazo (Ministro Pardo Rebolledo).

El resto de los ministros apoyaron las anteriores consideraciones y, como se señaló, por más de ocho votos, se aprobó la eliminación de las porciones normativas que establecían la obligación de separarse del cargo.

Por tanto, considero que, en la especie, tales razones deben operar y, en consecuencia, se debió considerar que son inconstitucionales las normas jurídicas previstas en los párrafos quintos de los artículos 19 y 21 del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, toda vez que, considerar al considerarse, implícitamente, lo contrario, o bien, pasarlo por alto, implica, por un lado, desatender la obligatoriedad de una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, por otro, emitir una sentencia incongruente, en relación con otra dictada previamente por esta Sala Regional (hace apenas catorce días atrás).

Tema B. En relación con el deber de participar en un proceso interno de selección de candidaturas (en la postulación por un partido político)

Como se anticipó, considero que se encontraba justificado llevar a cabo, como parte de una administración de justicia integral dentro del contexto del asunto que se resuelve, un análisis de control de constitucionalidad y convencionalidad de oficio, por cuanto hace a lo dispuesto en los artículos 19, párrafo cuarto, primera parte, y 21, párrafo cuarto, primera parte, ambos del código electoral local, en los que se dispone lo siguiente:

ARTÍCULO 19.

[...]

Para participar en una elección consecutiva, los diputados que representen a un partido político deberán haber sido electos en los procesos internos correspondientes. En el caso de los de origen independiente solo se ajustarán a lo establecido en el siguiente párrafo.

[...]

ARTÍCULO 21.

Para acceder a una elección consecutiva, los presidentes municipales, síndicos o regidores que representen a un partido político, deberán haber sido electos en los procesos internos correspondientes. En el caso de los de origen independiente solo se ajustarán a lo establecido en el siguiente párrafo.

- **Interpretación conforme.**

En primer término, consideró que no resulta posible una interpretación conforme de la regla dispuesta en los preceptos transcritos, que permita preservar la presunción de constitucionalidad de dichas normas, según deriva del bloque de constitucionalidad aplicable.

Esto es así, pues se parte del hecho de que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que en términos de lo dispuesto en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (derechos político-electorales):

El sistema electoral que los Estados establezcan de acuerdo a la Convención Americana debe hacer posible la celebración de elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por **voto** secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores. Hay aquí, por lo tanto, un mandato específico al Estado en relación con la modalidad que debe escoger para cumplir con su obligación general de "garantizar" el goce de los derechos establecida en el artículo 1 de la Convención, cumplimiento que, como lo dice en forma general el artículo 1.1, **no debe ser discriminatorio.**⁸⁹

⁸⁹ Corte IDH. *Caso Castañeda Gutman Vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párrafo 158.



Esto implica que, en principio, los Estados tienen la obligación, derivado de un mandato impuesto en el propio artículo 23 de la Convención Americana, de garantizar los derechos político electorales, sin que se impongan reglas de carácter discriminatorio. Es decir, sin que exista un modelo específico bajo el cual se deban de proveer dicha garantía, ni reglas específicas en su ejercicio.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos concluyó que el:

...sistema interamericano tampoco impone un sistema electoral determinado ni una modalidad específica para el ejercicio de los derechos a votar y a ser votado. La Convención Americana establece lineamientos generales que determinan un contenido mínimo de los derechos políticos y permite a los Estados que dentro de los parámetros convencionales regulen esos derechos de acuerdo a sus necesidades históricas, políticas, sociales y culturales, las que pueden variar de una sociedad a otra, e incluso en una misma sociedad, en distintos momentos históricos.⁹⁰

Es decir, los Estados cuentan, según la Corte Interamericana, con un margen de apreciación para establecer el modelo o sistema por el cual garantizarán los derechos político electorales de sus ciudadanos, en términos de lo dispuesto en el artículo 23 de la Convención Americana, por lo que imponer como mecanismo de garantía la reelección, no atenta en contra de lo dispuesto en la Convención Americana. De ahí que las restricciones que se pudieran imponer a esta figura, deberán estar consideradas en la Constitución de los Estados y deben de cumplir con los criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad.

⁹⁰ Corte IDH. *Caso Castañeda Gutman Vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párrafo 166.

ST-JDC-282/2017 Y ACUMULADO

En tal sentido, en el ámbito nacional, la reelección se instituye como un derecho de índole constitucional, fundamental para la persona que lo detenta (artículos 115, base I, párrafo segundo, y 116, párrafo segundo, fracción II, párrafo segundo, de la Constitución federal), así como para la consolidación de un estado democrático de Derecho, por lo que condicionar su ejercicio al cumplimiento de un requisito que ya ha sido acreditado previamente, es decir, el ser electo en un proceso interno partidista, constituye un obstáculo infranqueable por medio de una interpretación conforme en cualquier sentido (amplio o conforme).

En efecto, a nivel constitucional federal se establece que las constituciones de los Estados deben establecer:

- La elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años;
- La elección consecutiva de los diputados a las legislaturas de los Estados, hasta por cuatro periodos consecutivos, y
- En ambos casos, la postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.



Lo anterior se ve reflejado en el contenido de los artículos 20, párrafo primero,⁹¹ 116⁹² y 117, párrafo primero,⁹³ de la Constitución local.

En otras palabras, las restricciones expresamente contenidas en el texto constitucional pueden entenderse de la manera siguiente:

- La reelección debe ser respecto del mismo cargo;
- Por un periodo más, en el caso de los ayuntamientos, hasta por cuatro periodos adicionales, para las diputaciones;
- En tratándose de ayuntamientos, no está permitida si el periodo primigenio es superior a tres años;
- La postulación de la candidatura respectiva estará a cargo del mismo partido político por medio del cual accedió al cargo detentado o, en su defecto, de cualquiera de los institutos políticos que hubiesen integrado la coalición que postuló a la persona de que se trate, y
- La reelección no resultará viable cuando la persona interesada hubiese renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

Como puede verse, si bien del bloque de constitucionalidad se desprende la necesidad de que el servidor público, que aspire a la reelección del cargo que ostenta, sea propuesto, de nueva cuenta, a través de un partido político, lo cierto es que, en modo

⁹¹ Artículo 20.- El Congreso del Estado se integra con representantes del pueblo, electos en su totalidad cada tres años, con opción de ser electos hasta por cuatro periodos consecutivos. La elección se celebrará el primer domingo del mes de junio del año en que concluya su función la Legislatura...

⁹² Artículo 116.- Los Presidentes Municipales, Síndicos y Regidores de los Ayuntamientos electos directa o indirectamente que desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, podrán ser reelectos para el período inmediato.

Los funcionarios antes mencionados, cuando teniendo el carácter de suplentes, hayan ejercido el cargo de propietarios, se les contabilizará como un período. Lo anterior, también será aplicable a las autoridades electas por los sistemas normativos y de gobierno interno de las comunidades indígenas.

⁹³ Artículo 117.- Los ayuntamientos tendrán un período de ejercicio de tres años, con opción de elegirse por un periodo más. La elección de la totalidad de sus integrantes se celebrará el primer domingo del mes de junio del año en que concluya el período constitucional, y tomarán posesión de su cargo el día primero del mes de septiembre del año de su elección...

ST-JDC-282/2017 Y ACUMULADO

alguno, se advierte la imposición del requisito contenido en los preceptos legales de referencia.

De ahí que ni siquiera con base en el principio de interpretación pro persona, con el que se busca, como resultado del ejercicio interpretativo, la solución más amplia y favorable a la persona, resulte conducente justificar la aplicabilidad de las porciones normativas que se analizan, puesto que éstas, lejos de lograr dicha finalidad, implican una mayor restricción al derecho de elección, del previsto en la norma suprema, lo que impide la efectividad de los derechos fundamentales implicados.

- **Inaplicación de la normativa en el caso concreto relativo al tema B (test de proporcionalidad).**

Derivado de lo anterior, se imponía verificar, mediante la aplicación de un test de proporcionalidad, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 1º, párrafo tercero, de la Constitución federal, y 2º; 29, inciso a) y c), y 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos], si en el caso la presunción de validez de las normas analizadas resulta derrotada, en atención a encontrarse sustentada en una categoría sospechosa y, por tanto, sí procede o no su inaplicación al caso concreto.

Idoneidad. En el caso se advierte tensión entre el derecho constitucional de las personas, en tanto funcionarios públicos electos por medio de una candidatura partidista, a ser reelectos consecutivamente (artículos 115, base I, párrafo segundo, y 116, párrafo segundo, fracción II, párrafo segundo, de la Constitución federal, así como 20, párrafo primero; 116 y 117, párrafo primero, de la Constitución local), con el derecho a la auto determinación y auto organización de los partidos políticos, que se concreta en un asunto partidista interno: la elección de sus candidaturas



[artículo 41, párrafo segundo, base I, párrafos segundo y tercero, y 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso f), de la Constitución federal; 3°, 5°, párrafo 2; 23, párrafo 1, incisos c), e), f); 34, párrafos 1 y 2, incisos d) y e); 44 y 45 de la Ley General de Partidos Políticos], así como con el derecho que podría tener cualquier otra persona que, cumpliendo los requisitos constitucionales y legales aspire a ser postulado a dicho cargo, por primera ocasión, a través del mismo partido político [artículos 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 35, fracción II, de la Constitución federal, así como 40, párrafo 1, inciso b), de la Ley General de Partidos Políticos].

No obstante, la tensión de los derechos implicados es solo aparente, puesto que la restricción o carga impuesta en la normativa –esto es, la obligación de que un ciudadano, que fue electo como resultado de una candidatura de partido, obtenida a través de un proceso interno de selección, a causa de su intención de reelegirse de manera consecutiva, tenga que acudir, de nueva cuenta, a dichas elecciones primarias–, no constituye una medida legítima puesto que restringe un derecho que se encuentra expresado desde el bloque de constitucionalidad aplicable, de manera tal que, potencia el ejercicio del mismo, por parte de la persona que lo detenta, con base en que la inclusión de la voluntad partidaria, resultado de un proceso interno de selección de candidaturas, ya fue considerado, pues ello es lo que motiva que la persona de que se trate se encuentre en posibilidad de ser reelegido.

Es decir, la medida restrictiva analizada no proporciona una protección a la auto determinación y auto organización del instituto político de que se trate, puesto que éste último ya cuenta con una propuesta que ha probado su alcance, al grado de haber

ST-JDC-282/2017 Y ACUMULADO

obtenido el triunfo electoral, resultado de un proceso interno de selección de candidaturas, la cual prima sobre las aspiraciones de aquellas personas que pretenden ser postulados, por primera ocasión, para el cargo de elección popular de que se trate.

Empero, en contraparte, impone una restricción que no resulta idónea al derecho a ser votado, de nueva cuenta, por el mismo cargo, en una elección consecutiva.

Necesidad. La restricción bajo estudio es innecesaria puesto que no resulta ser la más benigna para el ejercicio del derecho a la reelección consecutiva, restringiéndole de una manera fuerte el derecho fundamental implicado. Inclusive, sin su imposición, la auto determinación y auto organización del partido político correspondiente no es afectada, en modo alguno, puesto que, como resultado de un proceso interno de selección anterior, la candidatura de la persona que pretende reelegirse ya se encuentra investida de la legitimidad democrática partidista que necesita para someterse, de nueva cuenta, al escrutinio del voto público.

De ahí, que se considere innecesario que, la persona que cuenta con el derecho a la reelección, tenga que someter la posibilidad de ejercicio de su derecho fundamental a la voluntad colectiva de un partido político, puesto que ésta última podría apartarse del contexto de la que le fue previamente depositada y que tuvo como resultado una candidatura ganadora. Es decir, se traduce en una doble exigencia de un requisito que ha quedado, fehacientemente, satisfecho, puesto que ya han sido ganadas, previamente, las elecciones primarias.



Por lo tanto, el solo hecho de no implementar dicha carga, resulta ser la mejor opción para propiciar la mayor protección al derecho político electoral de elegirse consecutivamente para el mismo puesto de extracción popular.

Proporcionalidad. Consecuentemente, el contenido de las disposiciones legales sujetas al presente examen, resultan totalmente desproporcionadas, en sentido estricto, puesto que restringen de una manera intensa el derecho constitucional a la reelección, al imponer una doble carga, en tanto que, los derechos implicados en el desarrollo de un proceso de selección de candidaturas al interior de un partido político (auto determinación y auto organización), en principio, ni siquiera se encuentran en riesgo, puesto que ya fueron ejercidos al momento de postular al persona que pretende reelegirse.

Además, tampoco se perjudica la posibilidad de que una persona pretenda ser postulada por el mismo cargo, por primera ocasión, o al menos, no de manera consecutiva, por el partido político de que se trate, puesto que no cuenta con un resultado previo favorable derivado de unas elecciones primarias. En tal sentido, debe primar el derecho fundamental de aquella persona que se encuentra en posibilidad de reelegirse consecutivamente, en tanto se reactiva la posibilidad para aquellas que no cuentan con dicha calidad.

En otras palabras, al llevar a cabo una comparación entre el grado de realización u optimización del fin constitucional que pudiera resultar protegido con la intensa intervención en el derecho fundamental a ser reelecto en forma consecutiva, esto es, el permitir a un partido político la selección de sus candidaturas, así como a otras personas que no cuentan con la

ST-JDC-282/2017 Y ACUMULADO

calidad para ser reelectas, se obtiene como resultado, únicamente, la limitación de un derecho fundamental, en tanto que las finalidades que se pretenden proteger, no resultan favorecidas, de manera tal, que compensen dicha afectación.

Finalidad democrática. Por último, se arriba a la conclusión de que las restricciones legales bajo estudio, no cumplen con una finalidad democrática, dentro de un estado de Derecho, puesto que afectan de manera discriminatoria el ejercicio del derecho fundamental a ser reelecto previsto en el bloque de constitucionalidad.

En dichas limitantes legales subyacen categorías sospechosas (aparente ánimo de legitimar algo que ya se encuentra legitimado) y, por tanto, ha quedado demostrado que tales circunstancias no superarían el test de proporcionalidad, en materia de derechos humanos.

Ello, no obstante que se encuentren previstas en una ley (formal y material), puesto que, además, deben resultar idóneas, necesarias y proporcionales, a efecto de surtir, válidamente, sus efectos dentro del bloque de constitucionalidad que constituye el parámetro de regularidad de las normas al interior del sistema jurídico mexicano, en lo general, y michoacano, en lo particular, entendido como una consecuencia de la concepción del ordenamiento como una estructura coherente, como una unidad o contexto.

En consecuencia, para el suscrito queda demostrada una clara incompatibilidad entre las porciones normativas sujetas al control de constitucionalidad y convencionalidad de oficio, realizado por en los párrafos precedentes, por lo que lo procedente hubiese



sido declarar su inconstitucionalidad, a efecto de que fueran inaplicadas al caso concreto.

3. Efectos.

Por tanto, para el suscrito de haberse analizado las temáticas de referencia, así como haberse considerado **fundados** los agravios relativos al juicio ciudadano ST-JDC-283/2017, en torno a la inconstitucionalidad de la reglas que obligan a quienes pretendan reelegirse de manera consecutiva, por medio de una candidatura independiente, a separarse de su cargo noventa días antes de la elección, así como a las personas que buscan el mismo fin por medio de una candidatura de partido, a participar de nueva cuenta en un proceso interno de selección de candidatura, además de los efectos que se precisaron en la sentencia, considero que también se debieron determinar los siguientes efectos:

- **La inaplicación de lo dispuesto en los artículos 19, párrafo quinto, y 21, párrafo quinto, del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, en el caso concreto (el presente proceso electoral local), para que quien pretenda reelegirse de manera consecutiva en el Estado de Michoacán por la vía independiente, habiendo accedido, previamente, por medio de una candidatura independiente ganadora, no deberá separarse del cargo;**
- **La inaplicación de lo dispuesto en los artículos 19, párrafo cuarto, y 21, párrafo cuarto, del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, en el caso concreto (el presente proceso electoral local), para el efecto de que las personas que, habiendo accedido al cargo, por medio de una candidatura de partido,**

ST-JDC-282/2017 Y ACUMULADO

pretendan reelegirse de manera consecutiva en el Estado de Michoacán, nuevamente, a través de una candidatura de partido político, sin que tengan que cumplir con el requisito de participar, otra vez, en un proceso interno de selección de candidatura, y

- **El informar** a la Sala Superior de este Tribunal Electoral, para los efectos de lo dispuesto en los artículos 99, sexto párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6°, párrafo 4, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, sobre las inaplicaciones referidas, así como los correspondientes puntos resolutivos.

Las consideraciones anteriores sustentan la emisión del presente voto.



MAGISTRADO JUAN CARLOS SILVA ADAYA