



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR QUE, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 26, PÁRRAFO 6 DEL REGLAMENTO DE SESIONES DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, PRESENTAN LOS CONSEJEROS ELECTORALES DR. BENITO NACIF HERNÁNDEZ Y MTR. MARCO ANTONIO BAÑOS MARTÍNEZ EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL SOBRE LA PROCEDENCIA CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LAS MODIFICACIONES A LA DECLARACIÓN DE PRINCIPIOS, PROGRAMA DE ACCIÓN Y ESTATUTOS DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, ESPECIFICAMENTE SOBRE EL PÁRRAFO TERCERO DEL ARTÍCULO 212 DE LOS ESTATUTOS.

En la sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral celebrada el pasado 8 de septiembre de 2017, se aprobó por unanimidad, en lo general, la Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral sobre la procedencia constitucional y legal de las modificaciones a la Declaración de Principios, Programa de Acción y Estatutos del Partido Revolucionario Institucional (PRI), en particular, nos separamos de la decisión de la mayoría del Consejo General sobre el pronunciamiento efectuado a la modificación del artículo 212 de los Estatutos del citado partido, aprobados el 12 de agosto pasado en su XXII Asamblea Nacional Ordinaria.

El motivo de nuestro disenso radica en dos aspectos fundamentalmente. Primero, consideramos que el acto del Consejo General carece de la fundamentación y motivación adecuadas para declarar la procedencia constitucional y legal de la modificación del artículo 212 de los Estatutos del PRI. Dado que el cambio a dicho precepto implica una afectación significativa al ejercicio de derechos políticos por parte de militantes y simpatizantes del partido político, el Consejo General del IINE estaba obligado a realizar un test de constitucionalidad antes de declarar su procedencia. Y segundo, porque de haber seguido un escrutinio constitucional estricto, el Consejo General debió tomar en cuenta los precedentes jurisdiccionales relevantes, particularmente el emitido por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), a través de la Sala Regional con sede en Toluca, que determinó la inconstitucionalidad de una disposición estatutaria idéntica adoptada por otro partido político. En lugar de aplicar o desvirtuar los razonamientos del TEPJF, la mayoría del Consejo General decidió simplemente ignorarlos.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Antecedentes

El 12 de agosto de 2017 se celebró la XXII Asamblea Nacional Ordinaria del PRI, en la que se aprobaron diversas modificaciones a su Declaración de Principios, Programa de Acción y Estatutos. En dicha Asamblea también fueron aprobados los documentos denominados "Visión de Futuro" y "Rendición de Cuentas y Ética". Entre las modificaciones estatutarias realizadas por el PRI, se encuentra la adición de un tercer párrafo al artículo 212, que prohíbe a militantes o simpatizantes que ocupen cargos electivos de representación proporcional participar en los procesos internos del partido para seleccionar candidatos a cargos por el mismo principio de forma consecutiva. A la letra este nuevo párrafo dice:

Quien ocupe un cargo de elección popular por el principio de representación proporcional, no podrá ser postulado por el Partido por el mismo principio electoral para ningún cargo en el proceso inmediato.

Cabe aclarar que esta nueva disposición estatutaria restringe los derechos políticos de un grupo de militantes y simpatizantes del partido: aquellos que ocupan cargos de elección popular por el principio representación proporcional. A ellos les impide contender por la candidatura del partido a un cargo por el mismo principio de forma consecutiva. El nuevo párrafo tercero del artículo 212 los obliga a esperar que transcurra un proceso electoral para poder participar en una contienda interna por una candidatura a un cargo electivo de representación proporcional. Al prohibirles ser postulados como candidatos a cargos de elección en el proceso electoral inmediato se les limita un derecho que este grupo de militantes y simpatizantes tiene como ciudadanos. El artículo 35 de la Constitución establece que son derechos del ciudadano:

II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación;



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

De esta disposición constitucional se desprende que el derecho a ser votado no admite excepciones por tipo de cargo y que es un derecho político reclamable en todo momento mientras se mantenga la calidad de ciudadano mexicano y se cumplan con los requisitos de elegibilidad. También se puede inferir de la redacción del artículo 35 constitucional que existe una reserva de ley expresa a toda restricción al derecho a poder ser votado, pues la única forma en que puede impedirse su ejercicio es si se pierden las "calidades que establezca la ley".

Falta de una adecuada fundamentación y motivación de la Resolución del Consejo General

El acto del Consejo General por el cual declaró la procedencia legal y constitucional de la modificación al artículo 212 parte de una premisa equivocada. De acuerdo con la mayoría, los partidos políticos pueden impedir el ejercicio de los derechos políticos que sus militantes y simpatizantes tienen como ciudadanos mexicanos, porque estos institutos gozan de libertad de decisión interna y el derecho de auto organización. En su visión, la libertad de decisión interna y el derecho a auto organización de los partidos políticos los convierte en una especie de estamento sujeto a sus propias normas. Sustentan esta visión de los partidos políticos en lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 5 de la Ley General de Partidos Políticos (LGPP):

"[...] la interpretación sobre la resolución de conflictos de asuntos internos de los partidos políticos deberá tomar en cuenta el carácter de entidad de interés público de éstos como organizaciones de ciudadanos, así como su libertad de decisión interna, el derecho a la auto organización de los mismos y el ejercicio de los derechos de sus afiliados o militantes".

Sin embargo, de esta misma disposición se desprende que la libertad de decisión interna y el derecho a la auto organización no son absolutos. Los partidos políticos tienen el derecho de regular su vida interna conforme al principio de auto organización, lo que les permite definir ciertas reglas para seleccionar a sus candidatos, siempre que éstas se apeguen a la Constitución y a la ley. De hecho, el artículo 23, numeral 1, inciso e) de la LGPP, limita el derecho de los partidos políticos a organizar procesos internos para seleccionar y postular candidatos al obligarlos al mismo tiempo a sujetarse a las leyes federales y locales aplicables. Por ello, las modificaciones a los documentos



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

básicos de los partidos políticos deben pasar por la revisión del Instituto Nacional Electoral (INE) -- quien tiene la atribución de declarar la procedencia constitucional y legal--, como condición necesaria para que entren en vigor.

En nuestra opinión, las disposiciones estatutarias de los partidos políticos que afectan el ejercicio de derechos políticos de parte de sus militantes y simpatizantes deben estar sujetas a un escrutinio constitucional estricto. El INE debe apegarse a lo dispuesto en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Constitución), que obliga a todas las autoridades, en el ámbito de su competencia a "promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad".

En términos de lo previsto en el artículo 1º, párrafos segundo y tercero de la Constitución, el Consejo General tiene el deber de interpretar las normas relativas a los derechos humanos, que aplica o estudia conforme a su ámbito de competencia, de conformidad con la propia normativa constitucional, bajo un criterio pro persona, de modo que la decisión que adopte favorezca en todo tiempo a las personas la protección más amplia. Por ello, cuando el Consejo General verifica la procedencia constitucional y legal de las modificaciones de documentos básicos de los partidos políticos está obligado a realizar un escrutinio de constitucionalidad estricto; es decir, un test de constitucionalidad que analice si la restricción propuesta cumple con la obtención de un fin constitucionalmente válido, si ésta es una medida eficaz para la realización de este fin y si lo consigue sin afectar desproporcionalmente otros derechos.

La modificación al artículo 212 de los Estatutos del PRI está dirigida a afiliados y simpatizantes que ocupan cargos electivos de representación proporcional. Les impide participar en un proceso de selección interno con el fin de ser postulados como candidatos a cargos de representación proporcional, a pesar de que constitucionalmente tienen derecho a concurrir a dicho acto. La modificación estatutaria validada por el Consejo General impone un requisito irracional, desproporcionado y carente de justificación razonable al derecho de ser votado consagrado en el artículo 35, fracción II de la Constitución.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Al incluir la restricción de que quien ocupe un cargo de elección popular por el principio de representación proporcional, no podrá ser postulado por el partido por el mismo principio electoral para ningún cargo en el proceso inmediato, el PRI estableció formalmente una restricción adicional al derecho a ser votado de sus militantes o candidatos, misma que debe sujetarse a las condicionantes previstas en el bloque de constitucionalidad delineados por la propia SCJN.

Los partidos políticos, como entes de interés público, deben guiarse en todo momento por los parámetros constitucionales. Así, el párrafo primero del artículo 1º constitucional reconoce que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la propia Constitución establece.

De acuerdo con los preceptos constitucionales invocados, el ejercicio del derecho humano a ser votado a cargos públicos de elección popular consagrado en el artículo 35, párrafo II de la Constitución, en principio, admite limitaciones en aquellos casos y bajo las condiciones que establezca la Constitución. De lo cual se infiere que cualquier restricción al derecho de voto pasivo, dispuesta en un ordenamiento distinto a la Constitución, invariablemente debe ceñirse a ésta.

Los requisitos para ser votado a cualquier cargo electivo, entre ellos, los de tipo negativo identificados comúnmente con no haber ocupado determinados cargos públicos previamente durante un tiempo cierto, deben cumplir con el principio de reserva de ley. Por ello, únicamente las leyes generales o locales en materia electoral y, en su caso, las constituciones locales, pueden imponer requisitos de elegibilidad para que los ciudadanos puedan ser postulados como candidatos, según corresponda a un proceso electoral federal o local.

Refuerza el argumento anterior, el párrafo segundo del artículo 23, así como el artículo 29, inciso a) y 5, párrafo 1 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, respectivamente; en razón que, ninguna disposición puede ser



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

interpretada en el sentido de suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades o limitarlos en mayor medida de lo que dichos instrumentos internacionales establecen.

Adicionalmente a lo razonado, la posibilidad de que un ciudadano que concluyó una responsabilidad bajo el principio de representación proporcional y, en forma sucesiva e inmediata, decida buscar postularse para un cargo diverso bajo el mismo principio plurinominal, no supone el desplazamiento o vulneración de los derechos de un tercero, pues antes de ser formalmente postulado tendrá que participar en el proceso interno respectivo y, una vez electo, someterse a la decisión del electorado.

Desde otra perspectiva y de acuerdo con el artículo 41, párrafo segundo, fracción I, párrafo segundo de la Constitución, "los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público". Bajo tal parámetro, la medida propuesta por el PRI no es proporcional y carece de justificación frente al fin constitucional aludido, habida cuenta que al limitar la postulación consecutiva de candidaturas para cualquier cargo electivo por el principio de representación proporcional, deja de contribuir de manera efectiva y completa a la integración de los órganos de representación popular y limita a determinados ciudadanos la posibilidad de acceso a los cargos que se contienden por dicho principio. En esa medida, la modificación a la norma estatutaria colisiona con la finalidad partidista referida y no encuentra justificación el fin perseguido.

En la Jurisprudencia **29/2002**, el Pleno de la SCJN señaló que interpretar en forma restrictiva los derechos subjetivos públicos fundamentales de asociación en materia política y de afiliación política electoral consagrados constitucionalmente, implicaría desconocer los valores tutelados por las normas constitucionales que los consagran. Por ello, la SCJN estableció que debe de hacerse una interpretación con un criterio extensivo, toda vez que no se trata de una excepción o de un privilegio, sino de derechos fundamentales consagrados constitucionalmente, los cuales deben ser ampliados, no restringidos ni mucho menos suprimidos. De acuerdo con la SCJN, toda interpretación y la correlativa aplicación de una norma jurídica deben ampliar sus alcances jurídicos para potenciar su



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ejercicio, siempre que aquélla esté relacionada con un derecho fundamental. Sin embargo, lo anterior no significa en forma alguna sostener que los derechos fundamentales de carácter político sean derechos absolutos o ilimitados.

En la Jurisprudencia **11/2012 (10a.)**, el Pleno de la SCJN clasificó los requisitos de elegibilidad para el acceso de los ciudadanos a los cargos públicos de elección popular. En ella se advierte que tales requisitos pueden: 1) estar contenidos directamente en el texto de la Constitución y no pueden modificarse; 2) pueden modificarse por las legislaturas locales con diversas modalidades, cuando se les confiere esa potestad, sin perder la referencia de la Constitución; y 3) pueden agregarse requisitos en las constituciones locales, adicionales, ajustándose a la Constitución y a los tratados internacionales en materia de derechos humanos, civiles y políticos en que el Estado Mexicano sea parte. En concordancia con ello, en la Jurisprudencia **13/2012 (10a.)**, la SCJN ha sentado el criterio de que los requisitos para ser registrado como candidato a un cargo de elección popular derivan directamente de los requisitos de elegibilidad. Por ello, no es admisible establecer condiciones adicionales a los trámites y las cargas para demostrar que el ciudadano reúne las calidades de ley para ejercer el cargo al que aspira dentro del procedimiento de registro de las candidaturas respectivas.

En suma, como ha quedado evidenciado, la modificación al artículo 212 de los Estatutos del PRI establece una restricción que no es proporcional, carece de una justificación objetiva y hace nugatorio el derecho a ser votado a un sector de los afiliados y simpatizantes que ocupan cargos electivos por el principio de representación proporcional.

Precedente jurisdiccional de la Sala Regional del TEPJF

Existe un precedente jurisdiccional relevante que debe orientar el estudio de la constitucionalidad y legalidad de la modificación al artículo 212 de los Estatutos del PRI. Sobre el particular, la Sala Regional Toluca del TEPJF, al resolver el expediente **ST-JDC-91/2013**, declaró inconstitucional y anuló una norma estatutaria prevista en los Estatutos del Partido de la Revolución Democrática



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

(PRD), la cual establecía que no podrían ocupar candidaturas plurinominales a regidores, legisladores federales o locales quienes asumieron el cargo de senador, diputado federal, diputado local o regidor por la vía plurinominal en el periodo inmediato anterior.

En ese caso, la inconstitucionalidad de la norma estatutaria se sustentó en la premisa de que, bajo una interpretación *pro homine*, se trata de una restricción desproporcional, carente de justificación objetiva y que afecta el derecho fundamental de ser votado de quienes se ubiquen en tal hipótesis, en contravención de disposiciones previstas en la Constitución. El precedente es relevante, pues como puede verificarse en la tabla siguiente, en esencia, establece la misma restricción que ahora propone el PRI en la modificación estatutaria al artículo 212 aprobada en su XXII Asamblea Nacional Ordinaria.

Modificación al artículo 212 del Estatutos del PRI	Artículo declarado inconstitucional por Sala Regional Toluca del TEPJF en Estatutos del PRD
Artículo 212. [...] Quien ocupe un cargo de elección popular por el principio de representación proporcional, no podrá ser postulado por el Partido por el mismo principio electoral para ningún cargo en el proceso inmediato.	Artículo 288. No podrán ocupar candidaturas plurinominales del partido a regidores, legisladores federales o locales, quienes asumieron el cargo de senador, diputado federal, diputado local o regidor por la vía plurinominal en el periodo inmediato anterior. Y por lo tanto, para pasar de legislador federal a local o viceversa, o pasar de senador a diputado federal o viceversa, por la vía plurinominal, deberá transcurrir al menos un periodo de tres años.

La Sala Regional Toluca del TEPJF reconoció que los partidos políticos nacionales pueden establecer requisitos de elegibilidad para quienes aspiren a acceder a un cargo de elección popular, siempre que tales exigencias no sean irracionales, desproporcionadas o carezcan de una justificación objetiva o razonable, o se haga nugatorio el derecho de afiliación u otros derechos fundamentales. De esta forma, la Sala Regional arriba a la conclusión de que, en el asunto estudiado en el expediente ST-JDC-91/2013, el ejercicio del derecho de asociación del partido político nacional para autorregularse y establecer una restricción al derecho a ser votado de los ciudadanos, a través de una previsión estatutaria es claramente desproporcionada, porque no existe una razón o justificación objetiva y, en cierta forma, colisiona con la preceptiva constitucional.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

En los efectos de la sentencia, la Sala Regional determinó declarar la inconstitucionalidad del artículo 288 de los Estatutos del PRD, por resultar desproporcionada la restricción que contiene dicha disposición estatutaria al derecho político-electoral de ser votado. Así, en el Resolutivo Segundo, la Sala Regional del TEPJF ordenó al otrora Instituto Federal Electoral tomar nota de la inconstitucionalidad decretada para los efectos de sus atribuciones. Por lo anterior y al estar en un supuesto similar, consideramos que la autoridad electoral debía resolver en consecuencia la procedencia constitucional y legal de la modificación al artículo 212 de los Estatutos del PRI.

Considerando el test de constitucionalidad y el precedente de la Sala Regional del TEPJF acerca de la validez de las limitaciones constitucionales al derecho humano a ser votado, consideramos que la modificación estatutaria es violatoria del derecho político-electoral a ser votado consagrado en el artículo 35 de la Constitución, pues impone una restricción a los militantes o simpatizantes que se ubiquen en dicho supuesto para ser postulados consecutivamente como candidatos a cargos electivos federales o locales por principio de representación proporcional, sin que el partido político tenga facultades para establecer requisitos de elegibilidad, incluyendo los de carácter negativo, adicionales a los que prevén la Constitución federal y locales, así como las leyes generales y locales en materia electoral.

Adicionalmente, la reforma estatutaria mencionada podría contravenir el espíritu de la reforma constitucional en materia político-electoral del artículo 59 de la Constitución, que posibilitó la elección consecutiva de legisladores, pues en ella únicamente establece una restricción relacionada con la postulación por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que hubieren postulado al legislador, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

El artículo 59 de la Constitución no hace la distinción entre el legislador electo por mayoría relativa o representación proporcional para ejercer el derecho a ser votado y conseguir mediante el voto popular la reelección. Los legisladores de ambos principios pueden hacer uso de ese derecho, siempre y cuando cumplan con los requisitos establecidos en la Constitución y las leyes electorales.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Tal y como lo establece el artículo 238, numeral 1, inciso g), numeral 4, 5 y 6 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, los candidatos a diputados y senadores por el principio de representación proporcional que deseen reelegirse deberán especificar el periodo que desean reelegirse y el número de veces que han ocupado la misma posición de manera consecutiva. Por lo tanto, si la Constitución y la ley electoral establecen este derecho como base, no es procedente que los documentos básicos de los partidos políticos lo restrinjan a sus militantes de manera desproporcionada o sin un fin justificable.

En conclusión, votamos de manera contraria a la mayoría del Consejo General respecto a la declaratoria de procedencia constitucional y legal de la adición contenida en el párrafo tercero del artículo 212 de los Estatutos del PRI por considerar que el Consejo General incurrió en una falta de adecuada fundamentación y motivación al emitir su Resolución, pues de haber realizado un escrutinio estricto de constitucionalidad habría descubierto que la restricción enunciada impone un requisito irracional, desproporcionado y carente de justificación razonable al derecho de ser votado consagrado en el artículo 35, fracción II de la Constitución, tal y como ha quedado patente en el precedente jurisprudencial de la Sala Regional Toluca del TEPJF. Si bien los partidos políticos pueden contemplar requisitos adicionales relacionados con el derecho de asociación, en el ejercicio de su derecho de auto organización, éstos deben de superar el test de constitucionalidad y convencionalidad correspondiente.

Ciudad de México, 12 de septiembre de 2017

Dr. Benito Nacif Hernández
Consejero Electoral

Mtro. Marco Antonio Baños Martínez
Consejero Electoral