



*La Constitucionalidad de las  
Candidaturas Independientes  
en el Derecho Mexicano*



Universidad Nacional Autónoma de México  
Facultad de Derecho  
Seminario de Derecho Constitucional y Amparo  
Tesis de Licenciatura en Derecho  
Enrique Córdova Avelar  
Director  
Lic. Adín de León Gálvez  
Ciudad Universitaria, México, Distrito Federal  
Octubre de 2005

m. 343675



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: ENRIQUE COBDOVA AYELAR

FECHA: 28 ABRIL 2005

FIRMA: 



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

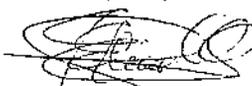
ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ  
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN  
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.  
P R E S E N T E

Muy Distinguido Señor Director:

El alumno CORDOVA AVELAR ENRIQUE, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada "LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES EN EL DERECHO MEXICANO", bajo la dirección del suscrito y del Lic. Adín de León Gálvez, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Lic. Adín de León Gálvez, en oficio de fecha 23 de agosto de 2004, me manifiesta haber aprobado la referida tesis; y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del compañero de referencia.

A T E N T A M E N T E  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"  
Cd. Universitaria, D.F., octubre 6 de 2004

  
LIC. EDMUNDO ELIAS MORALES  
DIRECTOR DEL SEMINARIO



FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO

**\*NOTA DE LA SECRETARÍA GENERAL:** El interesado deberá iniciar el trámite de su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.

\*Im.



FACULTAD DE DERECHO

**MTRO. EDMUNDO ELÍAS MUSI**  
Director del Seminario de Derecho  
Constitucional y de Amparo  
Presente

Estimado Señor Director:

Por este medio, me permito someter a su altísima consideración el trabajo de tesis intitulado **“La Constitucionalidad de las Candidaturas Independientes en el Derecho Mexicano”**, elaborado por el pasante de la carrera Enrique Córdova Avelar.

Una vez formuladas las observaciones y realizadas las correcciones atinentes, el trabajo denota una investigación exhaustiva en el ámbito nacional y con un amplio estudio de las referencias en el derecho comparado; por lo que, en mi opinión, es un trabajo profesional que reúne los requisitos que para tesis de licenciatura, establece el reglamento de la materia.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

Atentamente  
“Por mi raza hablará el espíritu”  
Cd. Universitaria, D. F., 23 de agosto de 2004.

**LIC. ADÍN DE LEÓN GÁLVEZ**

# Universidad Nacional Autónoma de México

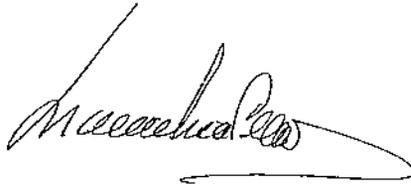
SECRETARÍA DE LA RECTORÍA

DIRECCIÓN GENERAL DE ORIENTACIÓN Y SERVICIOS EDUCATIVOS

**C. DIRECTOR GENERAL  
DE ADMINISTRACIÓN ESCOLAR  
P R E S E N T E .**

La Dirección General de Orientación y Servicios Educativos hace constar que la alumna **CORDOVA AVELAR ENRIQUE**, con número de cuenta **8953228-3**, de la carrera de **LICENCIADO EN DERECHO** que se imparte en la **FACULTAD DE DERECHO**, liberó su servicio social con fundamento en el Artículo 91 del Reglamento de Ley Reglamentaria del Artículo 5º Constitucional, desempeñando sus funciones en el **ISSSTE**, durante el período comprendido del **23 de Marzo de 1999 al 23 de Marzo de 2000**.

*"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"*  
Ciudad Universitaria D.F., a 25 de Enero de 2001



**DR. MARIA ELISA CELIS BARRAGAN  
DIRECTORA GENERAL**



Vo. Bo. Responsable de servicio social  
**L.C. ROBERTO JIMENEZ ALMEIDA**

## Agradecimientos.

---

*A la vida misma que permitió llegar a este momento.*

*A todos los mexicanos, quienes con sus contribuciones al erario público, me concedieron la magnífica oportunidad y el honor de cursar mis estudios profesionales en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.*

*A Sebastián, mi hijo, quien sin saberlo fue el gran motivo para realizar esta tesis profesional y concluir finalmente mis estudios de licenciatura.*

*A la Contadora Pública Zahidi Tatiana Díaz Salgado, mi esposa, con amor por los apoyos brindados en la obtención de información y documentos para la elaboración de este trabajo, pero principalmente por los momentos, las horas y los días que distraje de nuestro tiempo para lograr este objetivo.*

*A mis padres, el Arquitecto Enrique Córdova Gómez y la Sra. Raquel Avelar Toledo, a quienes les debo todo lo que soy y lo que tengo.*

*A mis hermanas, Ana Isabel y Alejandra por su cariño permanente y su solidaridad inquebrantable.*

---

## Agradecimiento Especial.

---

*Al Licenciado en Derecho Adán de León Gálvez profundo conocedor del derecho electoral, por la dirección y asesoría brindada en la elaboración de este texto para la obtención del grado, pero sobretodo por su amistad, ratificada al haber aceptado esta importante función.*

*A los Licenciados en Derecho, Marco Antonio Zavala Arredondo y Pável Arila García, excelentes juristas y especialistas en la materia electoral, por transmitirme muchos de sus conocimientos, los cuales fueron fundamentales para plantear, estructurar y desarrollar este tema, pero fundamentalmente por su gran amistad surgida, por cierto, de los diálogos matutinos en la explanada de la Facultad de Derecho.*

---

## Dedicatoria Única.

---

*A todos los mexicanos, quienes como yo anhelan un mejor país, en el que impere la ley; existan condiciones de igualdad de oportunidades, particularmente en salud y educación; una distribución de la riqueza con criterios de justicia social; la política sea un instrumento de servicio público para el desarrollo nacional, pero sobre todo un México en el que esté presente una actitud activa y decidida de los ciudadanos para intervenir en las cuestiones públicas que a todos afecta y debieran concernirnos. En especial, a quienes por la desgracia en la ausencia de estas características, viven en la pobreza, indignidad humana que les cancela toda posibilidad de mejorar su precaria situación, dedicando todo su tiempo y esfuerzo a sobrevivir día con día, todos los días.*

---

## Introducción

### Capítulo Primero

<b>Los Derechos Políticos Vigentes en México</b> .....	<b>1</b>
I. El Derecho a Votar y Ser Votado. (Sufragio Activo y Pasivo).....	14
A. Breve Referencia Histórica.....	15
B. Reconocimiento Jurídico.....	28
C. Concepto.....	31
1. Sufragio Activo.....	37
2. Sufragio Pasivo.....	38
D. Características.....	41
E. Funciones.....	43
F. Restricciones.....	49
1. Jurídicas.....	49
a) De Origen Político o Social.....	49
b) De Interés Público.....	51
c) De Carácter Técnico.....	51
2. De Hecho.....	51
G. Su Institucionalización en el Derecho Comparado.....	52
H. Relación con el Derecho Electoral.....	58
I. Instrumento Básico de la Democracia.....	61
J. Vinculación con la Representación Política.....	64
II. El Derecho de Asociación Política.....	67
III. El Derecho de Petición.....	82
IV. La Defensa Nacional como Derecho Político.....	84
<b>Capítulo Segundo</b>	
<b>Las Candidaturas Independientes en las Constituciones y Leyes de México</b> .....	<b>87</b>
I. Leyes Fundamentales.....	89
A. Constitución de Cádiz de 1812.....	90
B. Decreto para la Libertad de la América Mexicana de 1814 (Constitución de Apatzingán).....	91
C. Constitución Federal de 1824.....	93
D. Leyes Constitucionales de 1836.....	96

E. Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843. ....	98
F. Acta Constitutiva y de Reformas de 1847. ....	101
G. Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1856. ....	103
H. Constitución Política de la República Mexicana de 1857. ....	103
I. Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865. ....	110
J. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de Febrero de 1917. ....	111
II. Leyes Electorales Ordinarias del Siglo XX. (Incluyendo reformas constitucionales y legales).....	113
A. Ley Electoral del 27 de Noviembre de 1901. ....	113
B. Ley Electoral del 9 de Diciembre de 1911. ....	113
1. Reforma Legal del 22 de Mayo de 1912. ....	115
C. Ley para la Elección de los Poderes Federales del 2 de Julio de 1918. ....	115
1. Reformas Legales de 1920, 1921, 1931 y 1943. ....	116
D. Ley Electoral Federal del 7 de Enero de 1946. ....	116
1. Reforma Constitucional del 24 de Diciembre de 1946. ....	119
E. Ley Electoral Federal del 4 de Diciembre de 1951. ....	120
1. Reforma Constitucional del 17 de Octubre de 1953. ....	121
2. Reforma Legal del 7 de Enero de 1954. ....	126
3. Reforma Constitucional del 22 de Junio de 1963. ....	127
4. Reforma Legal del 28 de Diciembre de 1963. ....	128
5. Reforma Constitucional del 26 de Diciembre de 1969. ....	129
6. Reforma Legal del 29 de Enero de 1970. ....	129
7. Reforma Constitucional del 14 de Febrero de 1972. ....	130
F. Ley Electoral Federal del 2 de Enero de 1973. ....	130
1. Reforma Constitucional del 6 de Diciembre de 1977. ....	130
G. Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del 28 de Diciembre de 1977. ....	132
1. Reforma Legal del 6 de Enero de 1982. ....	132
2. Reforma Constitucional del 15 de Diciembre de 1986. ....	133
H. Código Federal Electoral del 29 de Diciembre de 1986. ....	134
1. Reforma Constitucional del 10 de Agosto de 1986. ....	134
2. Reforma Legal del 6 de Enero de 1988. ....	134
3. Reforma Constitucional del 6 de Abril de 1990. ....	135

I. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales del 5 de Noviembre de 1990. .	135
1. Reforma Legal del 3 de Enero de 1991. ....	136
2. Reforma Legal del 17 de Julio de 1992. ....	136
3. Reforma Constitucional del 23 de Septiembre de 1992. ....	136
4. Reforma Legal del 3 de Septiembre de 1993. ....	136
5. Reforma Constitucional del 25 de Octubre de 1993. ....	137
6. Reforma Legal del 23 de Diciembre de 1993. ....	138
7. Reforma Legal del 25 de Marzo de 1994. ....	138
8. Reforma Constitucional del 19 de Abril de 1994. ....	138
9. Reforma Legal del 18 de Mayo de 1994. ....	138
10. Reforma Constitucional del 1 de Julio de 1994. ....	139
11. Reforma Constitucional del 1 de Agosto de 1996. ....	139
12. Reforma Constitucional del 22 de Agosto de 1996. ....	140
13. Reforma Legal del 22 de Noviembre de 1996. ....	140

### Capítulo Tercero

#### Candidaturas Independientes *versus*

<b>Facultad Exclusiva de los Partidos Políticos para Postular Candidatos. ....</b>	<b>142</b>
I. Aspectos Generales de las Candidaturas Independientes. ....	142
A. Concepto. ....	142
B. Implicaciones con la Representación Política. ....	150
C. Situación Frente a los Partidos y Asociaciones Políticas. ....	154
D. Características Esenciales. ....	159
E. Argumentos a Favor. ....	171
F. Consideraciones en Contra. ....	208
G. Balance. ....	210
II. Las Candidaturas Independientes en el Derecho Comparado. ....	213
A. América Latina. ....	213
B. Europa. ....	219
C. Otros Países. ....	220

III. El Derecho Exclusivo de los Partidos Políticos para Postular Candidatos a Cargos de Elección Popular. ....	224
A. Breve Referencia Sobre el Origen y Naturaleza de los Partidos Políticos. ....	224
1. Fuente Parlamentaria-Electoral. ....	227
2. Fuente Externa o de la Sociedad Civil. ....	229
3. Raíz Etimológica y Derivación Lingüística. ....	231
4. Concepto. ....	234
5. Elementos Esenciales. ....	236
6. Algunas Definiciones. ....	241
7. Sistema de Partidos Políticos. ....	245
III. Los Partidos Políticos en México. ....	247
A. Breve Referencia Histórica. ....	247
1. Época Independentista. ....	247
2. El Momento Post- Revolucionario. ....	255
3. Periodo Democratizador. ....	259
B. Desarrollo Jurídico. ....	264
C. La Institucionalización de los Partidos Políticos. ....	268
1. La Dimensión Democrática y Representativa de los Partidos Políticos. ....	268
2. Los Excesos. ....	270
D. Análisis de Derecho Comparado del "Monopolio" de los Partidos Políticos para Postular. ...	274
1. Requisito de Afiliación a un Partido Político para Ejercer el Derecho a Presentarse como Candidato, o más Exactamente para Ser Titular del Derecho de Sufragio Pasivo. .	274
2. Ordenamientos Jurídicos que Atribuyen a los Partidos el Monopolio de la Presentación de Candidatos. ....	275
3. Ordenamientos que "Moderan" el Monopolio sin Eliminarlo Totalmente. ....	277
4. Ordenamientos que Claramente no Atribuyen a los Partidos el Derecho Exclusivo de la Postulación de Candidatos sino que Prevén que, Además de los Partidos, los Ciudadanos pueden Presentar Candidaturas "Independientes". ....	278
E. El Caso de México. ....	278
F. Comentarios Finales. ....	283

A. Reforma Constitucional, Reforma Legal o Expedición de Ley Específica. ....	382
B. Aspectos Básicos a Considerar en su Regulación.....	384
<b>Conclusiones Generales. ....</b>	<b>385</b>
<b>Bibliografía y Legislación Consultadas. Documentos, Resoluciones Internacionales, Tesis de Jurisprudencia, Páginas Electrónicas.....</b>	<b>401-415</b>

## Capítulo Cuarto

<b>Las Candidaturas Independientes en México como Derecho Constitucional</b> .....	286
<b>I. Aspectos Básicos de la Constitucionalidad</b> .....	286
A. La Constitución. Fundamental y Suprema.....	287
B. La Inviolabilidad de la Constitución.....	292
C. El Control de la Constitucionalidad.....	294
D. La Interpretación Jurídica.....	295
1. Gramatical.....	297
2. Lógica.....	298
3. Sistemática.....	298
4. Funcional.....	298
5. Histórica o Causal-Teleológica.....	299
6. La Inconstitucionalidad.....	299
<b>II. La Violación al Derecho Constitucional de Ser Votado</b> .....	301
A. Normativa Constitucional <i>versus</i> Normativa Legal.....	302
1. Preceptos Constitucionales.....	302
2. Disposiciones Legales.....	312
B. Argumentación Jurídica.....	316
1. Método Causal-Teleológico (Histórico).....	316
2. Métodos Lógico, Sistemático y Funcional.....	320
3. Método Sintáctico-Gramatical.....	327
C. El Caso Manuel Guillen Monzón.....	349
1. Intervención del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como Órgano de Control de la Constitucionalidad.....	349
2. Argumentos Esgrimidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral.....	365
3. La Contundencia del Voto Concurrente de los Magistrados, Leonel Castillo González y Mauro Miguel Reyes Zapata.....	372
<b>III. La Reglamentación de las Candidaturas Independientes como Único Medio para Superar la Violación e Inconstitucionalidad Referidas</b> .....	382

## Introducción

Al aproximarse los comicios presidenciales de 2006 y aún cuando estamos a poco más de un año para el inicio formal del proceso electoral ya existen varios aspirantes a la primera magistratura del país, algunos de ellos, además de haber expresado públicamente su interés en convertirse en candidatos de sus respectivos partidos políticos, ya han iniciado una anticipada precampaña política; tal es el caso de Carlos Medina Plascencia y Felipe Calderón Hinojosa del Partido Acción Nacional, Manuel Ángel Núñez Soto, Miguel Alemán Velasco, Arturo Montiel Rojas y Tomás Yarrington Ruvalcaba del Partido Revolucionario Institucional, así como Andrés Manuel López Obrador y Ricardo Monreal del Partido de la Revolución Democrática, entre otros, políticos.

A diferencia de ellos, Jorge G. Castañeda Gutman quien fuera Secretario de Relaciones Exteriores del actual gobierno federal, ha externado su deseo de ser candidato ciudadano o independiente, es decir, de participar en la contienda electoral sin ser postulado por partido político alguno. Esta circunstancia ha llamado la atención básicamente porque la legislación electoral mexicana vigente no permite las candidaturas de ciudadanos sin mediación de algún partido registrado. Esta prohibición legal ha impulsado al ex canciller, a iniciar una serie de acciones legales con las que pretende superar este obstáculo al estimar que la referida norma viola sus derechos políticos fundamentales y sus garantías individuales.

En efecto, la fracción I del artículo 175 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) vigente señala *“corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho a solicitar el registro de candidatos para los diferentes cargos de elección popular”*, lo cual se establece de manera idéntica en todas las leyes electorales locales del país. Por su parte, la fracción II del artículo 35 constitucional establece como prerrogativa de todos los ciudadanos mexicanos *“el derecho a ser votado para los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley”*.

Así, Jorge Castañeda y cualquier otro ciudadano mexicano necesariamente requiere - para estar en posibilidades de ser votado - afiliarse, militar o pertenecer a algún partido político con registro legal, además de cumplir con las normas de éstos, en las cuales generalmente se exige acreditar alguna antigüedad, haber cubierto ciertas cuotas o aportaciones económicas y obtener el triunfo en un proceso interno de selección de candidatos, cuando no son por selección de la dirigencia.

Las aspiraciones de Castañeda han colocado en el escenario político el tema de las candidaturas independientes o ciudadanas, el cual por más de medio siglo permaneció prácticamente cerrado, desde que en 1946 se consignó a nivel legal que sólo los partidos políticos podrían postular candidatos para los diferentes cargos de elección popular; pero, ¿cuáles fueron los motivos que condujeron a establecer el monopolio de la política y de las elecciones en favor de los partidos políticos?

Antes de intentar responder a esta interrogante, es necesario recordar que a partir de la vigencia de nuestra actual Constitución Política de 1917 y hasta 1946, las leyes electorales distinguieron, reglamentaron y permitieron la postulación de candidatos independientes y provenientes de los partidos. Antes de este lapso de casi 30 años, todas las candidaturas fueron independientes o ciudadanas, ante la inexistencia legal de los partidos políticos, aunque había importantes restricciones económicas e intelectuales para la participación política de los ciudadanos, ya que se exigía acreditar un importante ingreso económico, además de saber leer y escribir para tener derecho a participar en las elecciones populares, tanto como elector como candidato.

Recordemos también que nuestro país continuó con una grave inestabilidad en los años posteriores a la Revolución, caracterizada por una lucha anárquica por el control y poder políticos, la cual era protagonizada por los múltiples grupos que participaron en el movimiento armado de 1910. En ese marco, el grupo gobernante buscó una medida que permitiera atemperar esta problemática, la cual se concretó en una convocatoria del presidente Plutarco Elías Calles para que todas las fuerzas vivas de la Revolución se integraran en una organización política formal, lo que originó la creación en el año de 1929 del Partido Nacional Revolucionario (PNR) mediante el cual, poco a poco, se fueron sentando las bases para institucionalizar la lucha por el poder.

El PNR fue, en sus primeros años, una especie de coalición de facciones o de partidos locales compitiendo bajo una sola línea de mando, restando gradualmente fuerza a los caudillos. Sin embargo, se crearon otros partidos, como el Socialista de las Izquierdas, el Comunista Mexicano y la Confederación Revolucionaria de Independientes, los que actuaban como opositores al partido de la Revolución y al régimen, aunque con un bajo nivel de respaldo electoral.

Casi diez años después, en 1938, el presidente Lázaro Cárdenas reformó el PNR para darle una nueva orientación ideológica de masas, organizando sus bases de militantes en los sectores obrero, popular, campesino y militar, así como cambiando su denominación a Partido de la Revolución Mexicana (PRM); en los años siguientes, fueron creados el Partido Acción Nacional en 1939, que formalmente es el más antiguo de los que sobreviven, el Partido Revolucionario de Unificación Nacional en 1940 y la Federación de Partidos del Pueblo de 1945. En 1946 el partido "oficial" PRM, se transformó en el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y con ello se reformó de nueva cuenta su estructura sectorial.

Cabe destacar que en este lapso dos disidentes del grupo revolucionario gobernante Juan Andrew Almazán (1940) y Miguel Henríquez Guzmán (1946 y 1952), compitieron en las elecciones presidenciales como candidatos independientes con gran apoyo popular. Sin embargo, no triunfaron aunque los procesos comiciales respectivos estuvieron plagados de irregularidades y violencia; sumamente cuestionados por la falta de imparcialidad y transparencia.

De esta manera, ante la amenaza del surgimiento de candidatos presidenciales fuertes cuyo origen fuera de organizaciones políticas diferentes al grupo gobernante, así como la necesidad de cohesionar la lucha política alineándola bajo una misma estructura de competencia electoral y principalmente, el propósito de cerrar la brecha para la disidencia y la oposición, constituyeron los motivos fundamentales de carácter político para que el titular del Ejecutivo Federal promoviera ante un Congreso afín, la expedición de una nueva ley electoral en la que se restringiera la postulación de candidatos para quedar únicamente en manos de los partidos políticos con registro, lo que llevó también a que en ese mismo ordenamiento, se aumentarían los requisitos para la conformación de éstos, los cuales, se fueron incrementando elección tras elección.

Las medidas políticas tomadas por el régimen hasta 1946, resultaron altamente eficaces ya que efectivamente permitieron generar estabilidad política y social en los años siguientes, pero también redujeron la política y las contiendas electorales a un sistema de partido "único", hegemónico o de Estado. No obstante, se mantuvieron con vida algunos partidos opositores como Acción Nacional y el Comunista Mexicano, al mismo tiempo que se crearon el Partido Popular (1948), el Nacionalista de México (1951) y el Auténtico de la Revolución Mexicana (1960), entre otros, aunque fueron marcadamente minoritarios, casi de membrete. El PRI se fortaleció tanto que ya para entonces el sistema político mexicano giraba alrededor de éste y del presidente en turno surgido de sus filas, el domino que ejercía en el escenario político era avasallador, generando nuevos y

serios problemas para al régimen, el autoritarismo, la ausencia de legitimidad en los gobernantes y de democracia en el país, eran los principales.

Esta situación motivó al grupo en el poder a promover una serie de reformas que abrieran el espectro político y las contiendas electorales con la clara finalidad de crear un sistema de partidos, incentivar el pluralismo ideológico y mejorar los niveles de participación ciudadana, sin perder el control político del país. En este marco, las candidaturas independientes eran consideradas contrarias al objetivo primario de encauzar la competencia electoral a través de partidos políticos, por lo que siguieron proscritas legalmente.

La primera reforma y que sin duda fue muy relevante, consistió en el reconocimiento amplio de los derechos políticos de las mujeres mexicanas en 1953, quienes así pudieron, por vez primera, participar en las elecciones intermedias de 1955, aunque sólo ejercieron el derecho de voto, ya que no se registró mujer alguna como candidata. La segunda, no menos trascendente, consistió en crear la figura de los diputados de partido en 1963, fórmula *sui generis* que permitía a los partidos minoritarios con registro legal, contar con diputados conforme a su porcentaje de votación obtenida, aún cuando ninguno de sus candidatos de mayoría relativa ganara en los distritos electorales. Esta modificación permitió que de las elecciones federales de 1961 a las de 1964, los partidos políticos con registro aumentaran de manera importante su número de diputados en el Congreso o por fin contaran con algún diputado, por lo que el número total de curules en la Cámara baja aumentó de 179 a 210.

Posteriormente, se redujo de 21 a 18 años la edad para adquirir la ciudadanía y por ende estar en posibilidades de ejercitar los derechos políticos(1969), al igual que la edad para ser diputado y senador, pasando de 25 a 21 años y de 35 a 30 años, respectivamente(1972); en ese mismo año se aumentó el tope máximo de diputados de partido de 20 a 25 y un año después (1973) se disminuyó el porcentaje de votación obtenida por los partidos políticos para tener derecho a la asignación de diputados de partido de 2.5 a 1.5 por ciento.

Pese al conjunto de estas importantes reformas jurídicas, el régimen no lograba aún, alcanzar los propósitos fundamentales de legitimar el sistema político y de erradicar los cuestionamientos, principalmente de agentes externos, sobre la ausencia de un Estado democrático, sino autoritario. El hecho que de alguna manera confirmaba lo anterior se registró en 1976, cuando para las elecciones presidenciales solamente “contendió” un sólo candidato, José López Portillo del PRI. Esta circunstancia impulsó al nuevo gobierno a fortalecer las medidas tomadas en los años anteriores y crear nuevas fórmulas que permitieran, por fin, darle legitimidad al régimen, sin afectar su dominio y su poder políticos.

En el año de 1977 el presidente López Portillo, presentó una iniciativa de reformas constitucionales y legales para consolidar el incipiente sistema de partidos políticos, las cuales fueron aprobadas de inmediato por el Congreso Federal. Las modificaciones a nivel constitucional dieron a los partidos el carácter de entidades de interés público, atribuyéndoles por ello una serie de prerrogativas (privilegios) como el goce de financiamiento por parte del Estado y el acceso

gratuito a los medios electrónicos de comunicación, lo que algunos califican como la “constitucionalización de los partidos políticos”; además, se sustituyó la figura de los diputados de partido por el sistema de representación proporcional, mediante el cual serían elegidos 100 diputados plurinominales, aumentando de 300 a 400 el número total de integrantes de la Cámara baja. A nivel legal, se crearon las figuras de: asociación política nacional, coalición de partidos y frentes electorales, dando mayor legitimidad a la autoridad electoral con una mejor presencia de los representantes partidistas en su órgano máximo.

El nuevo impulso por legitimar al régimen fue inicialmente exitoso y se complementó con cinco reformas posteriores de menor importancia, realizadas en los años de 1982 (1), 1986 (3) y 1988 (1), respectivamente. Sin embargo, en 1988 a sólo diez años de las importantes reformas de 1977, regresaban los cuestionamientos de ilegitimidad y autoritarismo.

En efecto, para las elecciones presidenciales de ese año, en un hecho sin precedentes, se integró una gran alianza electoral entre varios partidos políticos, principalmente de las fuerzas políticas de izquierda, formando el Frente Democrático Nacional (FDN) encabezado por el candidato Cuauhtémoc Cárdenas, quien a su vez había liderado un movimiento disidente en el Partido Revolucionario Institucional cuando era militante de él. Los resultados electorales que dieron el triunfo al candidato del PRI, Carlos Salinas de Gortari, fueron sumamente cuestionados, creciendo las suspicacias de fraude electoral, al afectarse por algunas horas el flujo de resultados en el sistema informático de

cómputo de votos (la caída del sistema), el cual operaba en la sede de la autoridad electoral que por cierto continuaba siendo un órgano del gobierno federal.

Al calmarse el conflicto político postelectoral, los partidos de oposición al régimen exigieron a éste de manera exacerbada nuevas y urgentes reformas que garantizaran certeza, equidad, imparcialidad, transparencia, legalidad y legitimidad en los comicios, lo que condujo a que en 1990 se realizarán otra vez importantes modificaciones constitucionales y legales en la materia, entre las cuales destacan: la creación de un organismo encargado de organizar las elecciones y de un tribunal de justicia electoral independientes y autónomos, mismos que meses después se llamaron Instituto Federal Electoral (IFE) y Tribunal Federal Electoral (TRIFE). Después de reformas menores en 1991(1) y 1992(2); en el año de 1993 se establecieron nuevas reglas para las alianzas entre partidos y se puso fin al procedimiento de autocalificación de elecciones, para que sólo las autoridades electorales sancionaran los resultados y a los candidatos electos; asimismo, se duplicó el número de senadores de 64 a 128, con lo cual se elegirían 4 senadores por cada entidad federativa, 3 de ellos por el principio tradicional de mayoría relativa y 1 mediante una fórmula poco común de asignación a la primera minoría (segundo lugar en la votación por mayoría), además de abrir la puerta para la observación electoral de nacionales, entre otras adecuaciones.

Posteriormente y en complemento también a las reformas iniciadas en 1990, durante el año 1994 se permitió la observación electoral internacional mediante la figura de los visitantes extranjeros y se modificó la integración de los

órganos colegiados del IFE para dejarlos en manos únicamente de los ciudadanos, quedando el gobierno y los partidos políticos totalmente fuera de sus decisiones, aunque estos últimos todavía presentes con representantes en sus consejos, lo que se ha llamado la “ciudadanización” de las elecciones. Con estas medidas las elecciones presidenciales de ese año no fueron mucho menos cuestionadas. Sin embargo, un hecho sumamente lamentable para México y vergonzoso para la política, dejaría honda huella para todos, el asesinato vil y cobarde del candidato del PRI, Luis Donaldo Colosio, crimen que hasta la fecha permanece impune en la percepción ciudadana, aunque un homicida solitario purga una sentencia.

En 1996 un nuevo paquete de reformas, conformó un escalón más para consolidar los procedimientos e instituciones electorales, dando al tribunal electoral la calidad de máxima autoridad en la materia y competencia para resolver sobre la constitucionalidad de actos y resoluciones de todas las autoridades electorales del país, última instancia para calificar las elecciones, así como el responsable de declarar al presidente electo, órgano jurisdiccional que se incorporó al Poder Judicial de la Federación. De igual forma, se redujo de 3 a 2 los senadores electos por mayoría, 1 se conservó para asignar a la primera minoría y 1 antes de mayoría sería ahora electo por representación proporcional. De esta manera, se establecieron finalmente las condiciones para hacer posible un verdadero sistema de partidos políticos, mayor participación política de los ciudadanos en las votaciones, pero sobretodo darle credibilidad y confianza a los procesos electorales.

Las elecciones posteriores comprobaron lo anterior, ya que han registrado mayores niveles de votación, las campañas electorales han sido más equitativas, más importante aún es que los procesos electorales han sido muy poco cuestionados y han permitido la alternancia política tanto a nivel local como federal. Los triunfos de Cuauhtémoc Cárdenas del Partido de la Revolución Democrática (PRD) al gobierno del Distrito Federal en 1997 y de Vicente Fox en las elecciones presidenciales del año 2000 encabezando una coalición de los partidos Acción Nacional y Verde Ecologista de México, parecen abrir las puertas a la normalidad democrática y a una transición política que generen condiciones para un mejor país.

Aunque como hemos señalado, los avances en materia político- electoral son muy importantes, aún no es posible romper el monopolio del poder político, antes en manos de reducidos grupos con una sola ideología, ahora en manos de los mismos grupos pero con diferente ideología. En otras palabras, contamos hoy con alternancia política y pluralismo ideológico, pero todavía no con democracia, entendiéndola en su sentido más amplio y vanguardista.

Pero no sólo no contamos aún con un régimen democrático por el monopolio que ejercen los partidos, sino porque el desarrollo político alcanzado no se ha traducido en una mejor distribución de la riqueza y en una mayor igualdad de oportunidades, mientras la pobreza crece aceleradamente, unos cuantos concentran la mayor parte del producto interno; la falta de crecimiento

económico ha generado la pérdida de miles de empleos, ante una demanda de puestos de trabajo en rápido ascenso. La desintegración del tejido social y la inseguridad que genera la comisión de delitos principalmente de carácter patrimonial sigue en aumento; la procuración e impartición de justicia son lentas e inconsistentes; la corrupción y las prácticas sin ética están presentes en todos los ámbitos de la sociedad, con más evidencias en el sector público; los campesinos y particularmente los indígenas son todavía discriminados y persiste la falta de elementos para su incorporación a la modernidad y a mejores condiciones de vida. Los trabajadores se mantienen como rehenes del corporativismo sindical cuyos líderes en vez de servirles, se sirven de ellos.

En el ámbito político, los intereses de pequeños grupos prevalecen sobre los de la mayoría; no hay liderazgos que permitan construir mayorías para transformar las instituciones obsoletas o que requieren de reformas, las políticas públicas no son eficaces y no hay políticas de Estado; la simulación de programas y logros de gobierno permanecen. El poder público es visto como botín y no como una alta responsabilidad de servicio o de representación de los intereses de la sociedad.

En esta materia, uno de los aspectos centrales de la democracia es el libre acceso de los ciudadanos al poder público en condiciones de igualdad, premisa que en México está lejos de cumplirse, en razón precisamente del monopolio que gozan los partidos políticos de la política y de prácticamente todas las cuestiones públicas o por lo menos las más trascendentes.

Más dramática resulta la anterior afirmación porque además de seguir inhabilitadas legalmente las candidaturas independientes o ciudadanas en aras, primero, del control político y luego, del fortalecimiento del sistema de partidos políticos, hoy éstos y, en general, la clase política, atraviesan por una grave crisis de credibilidad y legitimidad que afecta negativamente a todos y a México; misma que ha sido provocada principalmente, porque sus cuadros son controlados drásticamente por sus cúpulas, no cuentan con procesos internos democráticos para integrar sus órganos directivos y operativos, ni mucho menos, para seleccionar a sus candidatos que también son los nuestros, procesos que adicionalmente no están abiertos al común de los ciudadanos, sino que son discrecionales y exclusivamente para sus miembros o afiliados con cierta antigüedad y compromiso. Tampoco cumplen su objetivo primordial y constitucional de ser el vínculo entre la sociedad y el poder público, desgraciadamente muy pocos ciudadanos se sienten representados por éstos. Si a lo anterior agregamos que gozan de importantes recursos financieros públicos, exención en el pago de impuestos y de un esquema endeble de rendición de cuentas, lo que, entre otras cosas, permite actos de corrupción, advierte un panorama difícil de revertir.

Esta situación se traduce en que los órganos representativos por excelencia de la población, los congresos federal y locales, no son más que un foro público de pugnas entre los partidos y de intereses de sus grupos; los legisladores al surgir de las cúpulas partidistas, actúan para velar por los intereses de éstos y no por las

genuinas demandas y necesidades de los mexicanos, lo cual es penoso y sumamente grave para el país. Es poco común saber de un diputado o senador electo por el voto mayoritario de los ciudadanos que cumpla con sus promesas realizadas en campaña, mucho menos que mantenga vinculación con sus electores.

Aún cuando en la administración pública no es posible tal monopolio, el acceso de los ciudadanos al Poder Ejecutivo también es deficiente, aún cuando el actual gobierno federal ha realizado esfuerzos por transparentar su gestión pública e instaurar un servicio civil de carrera. No existen todavía mecanismos eficaces de rendición de cuentas de los altos funcionarios, no sólo en el uso y destino de recursos económicos públicos, sino en el cumplimiento de metas y programas, mientras que el diseño y ejecución de las políticas públicas son discrecionales. Los recursos humanos, mandos medios y superiores del gobierno, generalmente no atienden a criterios de profesionalismo y merecimiento, sino al llamado “amiguismo” y/o “compadrazgo”, lo que lesiona gravemente la estabilidad y eficacia gubernamentales, deficiencias que se reproducen de manera más acentuada en los gobiernos locales, municipales y delegacionales.

El internamiento de los ciudadanos al Poder Judicial parece menos restringido, no obstante la formación profesional y especialización requeridas para jueces, magistrados y ministros. Sin embargo, los altos servidores públicos de los órganos máximos son propuestos por el titular del Ejecutivo aunque ratificados por el Senado y Congresos locales, respectivamente, y aún cuando

denotan rasgos de mayor independencia del Poder Ejecutivo, están copados por profesionales del derecho de grupos tradicionales vinculados de alguna manera y no directa a los partidos políticos, aunque más al grupo gobernante.

En este marco, estamos convencidos de que un paso decisivo a dar para efectivamente, transitar a la democracia, es precisamente desarticular el monopolio de los partidos políticos repetidamente referido a fin de lograr el libre e igual acceso de los ciudadanos al poder público, sin que esta medida signifique acabar con el sistema de partidos, sino por el contrario verdaderamente consolidarlo, ya que sin duda resulta vital para el presente y futuro del país, partidos cada vez más fuertes y vinculados a las distintas expresiones de la diversidad social.

Para ello, consideramos, al igual que varios analistas políticos, que resulta impostergable una profunda reforma del Estado, en la que se revisen los procedimientos electorales para establecer cómo reglamentar las candidaturas independientes, la revocación del mandato de los legisladores, la total equidad y transparencia de los gastos de campaña, la segunda vuelta electoral en la elección presidencial, el voto de los mexicanos en el extranjero, la reducción del costo de los procesos comiciales, entre otros cambios que se requieren, así como una verdadera ciudadanización del Instituto Federal Electoral.

A nivel de los partidos políticos, resulta urgente su democratización interna de los partidos políticos, tanto para integrar sus dirigencias y órganos,

como para abrir sus procesos de selección de candidatos a los ciudadanos sin la exigencia de una militancia o pertenencia previas, así como para transparentar el origen de sus recursos financieros privados y para disminuir el financiamiento público que se les otorga.

A nivel constitucional, es urgente modificar el sistema de gobierno, por uno que permita gobiernos fuertes y eficaces, tal vez mediante la transición a un régimen semipresidencial o semiparlamentario, donde exista un Jefe de Estado, presidente de México y un Jefe de Gobierno, presidente de la administración pública federal, el primero electo por mayoría en elecciones directas y el segundo, electo en forma indirecta por la fracción mayoritaria del Congreso de la Unión. También consideremos necesario modificar nuestro sistema de control constitucional, reclasificando los derechos fundamentales del hombre o garantías individuales, ya que la actual es obsoleta y no considera dentro de ellas a los derechos políticos y otros de nueva generación. Por último, creemos que es indispensable también la independencia del Ministerio Público y de la procuración de Justicia del Poder Ejecutivo en un organismo autónomo, la creación de un sólo organismo ciudadano de control y auditoría de los tres poderes de la Unión y la instauración de auténticos sistemas de rendición de cuentas y de servicio civil de carrera (no la reelección de legisladores que ya actualmente opera en los hechos) para los tres poderes federales, particularmente para el gobierno. De igual forma la revisión de las figuras del fuero constitucional, los juicios Político y de Procedencia y de la creación de un

organismo autónomo de Estado, integrado por especialistas reconocidos, para diseñar e instrumentar políticas de Estado a desarrollar en varios sexenios.

Es importante subrayar que no escapa a nuestro juicio que reformas de este tipo en las condiciones que hoy prevalecen en México, parecen imposibles de proponerse formalmente y mucho más de aprobarse, considerando que el derecho a iniciar leyes o reformas de esta naturaleza aunque técnicamente corresponde a los legisladores (y al presidente) quedaría realmente en manos de las cúpulas de los partidos políticos, las que difícilmente verían con buenos ojos medidas que aún estiman contrarias a sus más caros intereses.

No obstante, el reto por transformar nuestras instituciones para mejorar la eficacia del poder público y en general al país, es precisamente lo que conserva nuestro optimismo y nos impulsa a seguir estudiando el derecho constitucional y particularmente, el derecho político-electoral, lo cual nos ha motivado a sostener, independientemente de los argumentos políticos del caso, uno de los temas fundamentales que someramente hemos referido, bajo la tesis de "*La Constitucionalidad de las Candidaturas Independientes en el Derecho Mexicano*" ya que como se podrá advertir en las líneas subsecuentes, existen razones, argumentos e interpretaciones jurídicas suficientes y contundentes para habilitarlas, los cuales cobran mayor fuerza y claridad, a partir del año de 1980 en que México ratificó la suscripción del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como de la Convención Americana de Derechos Humanos.

En este trabajo intentaremos demostrar jurídicamente que las candidaturas independientes poseen clara base constitucional en nuestro sistema jurídico, la cual exige al legislador ordinario su reglamentación, al considerarse que las disposiciones constitucionales no pueden quedar a la voluntad de los legisladores, ni supeditadas a una norma secundaria, simplemente se deben acatar, máxime cuando se ha reiterado en varias ocasiones, tanto por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de la Organización de Estados Americanos (OEA), como por la Oficina del Alto Comisionado para Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas (ONU), la recomendación al Estado mexicano para habilitarlas.

En el capítulo primero hemos tratado de explicar los límites y los alcances de los derechos políticos en México, con especial énfasis en el derecho al voto (sufragio activo y pasivo), destacando el análisis de los antecedentes jurídicos e históricos, así como de las normas internacionales obligatorias para México en materia de derechos políticos, que derivan de tratados internacionales suscritos y ratificados por el Senado de la República, desde el año de 1980, así como de las observaciones y recomendaciones generales y específicas formuladas tanto por la Organización de Naciones Unidas (ONU) como por la Organización de Estados Americanos (OEA) sobre la situación de los derechos políticos en nuestro país, en cumplimiento de dichos instrumentos internacionales.

En el segundo apartado, exponemos los antecedentes históricos y jurídicos de las candidaturas independientes, así como el análisis de las mismas en

el derecho comparado y en la teoría política, señalando los argumentos a favor y en contra, así como nuestra particular opinión.

Dentro del tercer capítulo, analizamos con rigor jurídico la oposición existente entre la norma legal que otorga el monopolio partidista de acceso a la contienda electoral y la norma constitucional que confiere la prerrogativa del ciudadano a ser votado, sin dejar de lado la necesaria mención de los antecedentes jurídicos e históricos de los partidos políticos, sobretudo a partir de su institucionalización.

El capítulo cuarto y final, lo dedicamos a señalar, la situación que guarda desde el punto de vista constitucional, el acceso de los ciudadanos a las candidaturas electorales, destacando las contundentes consideraciones de formuladas por los magistrados Leonel Castillo González y Mauro Miguel Reyes Zapata del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el año 2001, al resolver el caso del ciudadano Manuel Guillén Monzón quien pretendió ser candidato independiente al cargo de gobernador de Michoacán. Único y muy valioso precedente jurídico sobre la constitucionalidad de las mismas.

Al final, nos atrevemos a formular algunas propuestas básicas a considerarse ante una eventual reglamentación de las candidaturas independientes.

Cabe apuntar que en la elaboración del presente, hemos seguido el método inductivo, es decir, partimos del estudio particular de los elementos principales y accesorios del tema, del cual se desprendieron las conclusiones generales. Bajo esta metodología, alternamos la *antítesis* con las consideraciones jurídicas en contra de las candidaturas independientes y sobretodo las que sustentan que su prohibición no conculca el derecho político ciudadano de ser votado.

Aunque resulta obvio, es de señalar que para el logro de esta tesis profesional, echamos mano de todos los recursos posibles; bibliografía y legislación nacional e internacional, tratados internacionales sobre derechos humanos y políticos, tesis y criterios de jurisprudencia de nuestros órganos jurisdiccionales, ensayos y artículos periodísticos; datos estadísticos, diccionarios, enciclopedias y páginas electrónicas de la red informática mundial.

Finalmente, elaboramos, con base en lo expuesto en las consideraciones particulares formuladas en los cuatro capítulos de este trabajo, las conclusiones generales, a manera de la *síntesis*.

México, Distrito Federal. Octubre, 2004.

*Enrique Córdoba Arélar.*

## Capítulo Primero

# Los Derechos Políticos Vigentes en México

Sumario: I. El Derecho a Votar y Ser Votado (Sufragio Activo y Pasivo) A. Breve Referencia Histórica. B. Reconocimiento Jurídico C. Concepto 1. Sufragio Activo 2. Sufragio Pasivo. D. Características. E. Funciones. F. Restricciones. 1. Jurídicas. a) De Origen Político o Social. b) De Interés Pública c) De Carácter Técnica 2. De Hecho G. Reflexiones sobre su Institucionalización y el Derecho Comparado H. Relación con el Derecho Electoral. I. Instrumento Básico de la Democracia. J. Vinculación con la Representación Política. II. El Derecho de Asociación Política. III. El Derecho de Petición. IV. La Defensa Nacional como Derecho.

Los derechos han sido clasificados con base en una multiplicidad de criterios, uno de ellos se refiere a la materia en la que se circunscriben. Así, se señalan los derechos sociales, los derechos económicos, los derechos civiles, etcétera. En esta categorización se habla de derechos políticos por su vinculación con la política.

El Diccionario de la Lengua Española señala "política"<sup>1</sup>:

(Del latín *politicæ*, y este del griego *politikos*) 1. f. Arte, doctrina u opinión referente al gobierno de los Estados. 2. Actividad de los que rigen o aspiran a regir los asuntos públicos. 3. Actividad del ciudadano cuando interviene en los asuntos públicos con su opinión, con su voto o de cualquier otro modo.

El francés Andre Hauriou<sup>2</sup> en su obra Derecho Constitucional e Instituciones Políticas, señala que "los fenómenos políticos pueden abordarse a partir de

<sup>1</sup> Diccionario de la Lengua Española. Real Academia de la Lengua. Vigésima primera edición. Madrid Espasa-Calpe. 1992. p. 1158.

<sup>2</sup>Hauriou, Andre. "Derecho Constitucional e Instituciones Políticas" Traducción de J. A. González Casanova, Ed. Ariel. Barcelona, España. 1980. pp. 21-49

*tres planos diferentes, el del reconocimiento del hombre por el hombre, el de la determinación de lo que es bueno para la sociedad, el de las relaciones entre gobernantes y gobernados."*

El Español Luis Sánchez Agesta<sup>3</sup> en su texto Lecciones de Derecho Político, considera la política en tres sentidos: *"como actuación de poder, la actividad que crea, desmenua y ejerce el poder; como disyunción, lucha y oposición; como actividad, la orientación a un fin."*

Andrés Serra Rojas<sup>4</sup>, jurista mexicano, en su texto llamado Ciencia Política, señala: *"en los grupos humanos desde los más primitivos hasta los más evolucionados, se puede comprobar la diferenciación entre gobernantes y gobernados, entre los que mandan y los que obedecen... es entonces cuando la política aparece como una lucha por el poder."* *"la política es la actividad que tiene por objeto regular y coordinar la vida social, por medio de una función de orden, defensa y justicia, que mantenga la cohesión y superación del grupo"* Finalmente resume que *"la política es el conjunto de relaciones y actos entre los individuos, grupos sociales y órganos de poder en orden a la consecución del bien público"*

Hoy en día se dice que se hace política en los medios de comunicación electrónicos y escritos, desde las organizaciones no gubernamentales, desde los partidos políticos, por supuesto en los diferentes órganos del Estado y en el orden mundial ya sea en organismos internacionales o con otros países. Así,

<sup>3</sup> Sánchez Agesta, Luis. "Lecciones de Derecho Político". Ed. Prieto Granada. 5ª. Ed.España 1989. p.48

<sup>4</sup> Serra Rojas, Andrés. "Ciencia Política". Ed.Porrúa. Octava Edición. México 1985.pp.77 y 78

podemos señalar que la política entonces es una actividad individual o colegiada en torno a las cuestiones públicas que atañen a toda una comunidad.

En este orden de ideas, como ya expresamos, existe un grupo de derechos que se han denominado como políticos. Al respecto, el distinguido jurista austriaco Hans Kelsen<sup>5</sup>, en su obra *Teoría General del Derecho y del Estado* señala que *“los llamados derechos políticos se encuentran entre los que el orden jurídico usualmente reserva a los ciudadanos. Comúnmente son definidos como los que dan a su poseedor la facultad de intervenir en la formación del Estado. El derecho político principal es el de voto, esto es, el de participar en la elección de de los miembros del cuerpo legislativo y de otros órganos estatales, como el Jefe del Estado y los Jueces. En una democracia directa, el derecho político por excelencia es el de participar en la asamblea popular.”*

Kelsen líneas adelante refiere *“los derechos políticos no se hallan reservados sólo a los ciudadanos. El orden jurídico nacional puede conceder derechos políticos a los no ciudadanos, especialmente a los ciudadanos de otro Estado, sin violar el derecho del Estado de que se trate.”* Esto cobra actual vigencia, por ejemplo, en la situación de los inmigrantes mexicanos en Estados Unidos de América, quienes pueden poseer las dos ciudadanía y ejercer derechos políticos en ambos países. Asimismo en la Unión Europea, donde los ciudadanos poseen algunos derechos políticos, aún cuando no radiquen o estén en su país.

---

<sup>5</sup> Kelsen, Hans. *“Teoría General del Derecho y del Estado”*. Traducido por Eduardo García Maynez. UNAM. México 1995. p. 279.

En un concepto moderno de filosofía política, el colombiano José Reinel Sánchez<sup>6</sup>, profesor de filosofía de la Universidad del Quindío de Colombia, en un artículo del 12 de agosto de 2003, señala: *“Llamo derechos políticos a todas aquellas formas de participación y defensa de las decisiones políticas de la sociedad que nos permiten obrar reconocidamente como seres autónomos y autointeresados.”*

En la actualidad los instrumentos internacionales de derechos humanos como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José) y el Convenio Europeo de Derechos Humanos, mencionan con mayor o menor precisión los derechos políticos de acceso a la función pública, de participación en los asuntos públicos y de sufragio activo y pasivo.

Sin embargo, el Dr. Xavier Deop Madinabeitia<sup>7</sup> de la Universidad Católica de Ávila, España, al analizar los derechos políticos en el Convenio Europeo de Derechos Humanos, señala que las Organización de Naciones Unidas ha resuelto que *“los derechos políticos son fundamentalmente aquéllos que contribuyen a la promoción y a la consolidación de la democracia, a la creación de un Estado democrático de derecho.”*<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Artículo publicado en la Revista Universidad del Quindío, Vol. 1 – N° 6 – pp. 5-17, del jueves 12 de agosto de 2003. Tomado de sitio de internet [www.uniquindio.edu.co](http://www.uniquindio.edu.co).

<sup>7</sup> Tomado de la página web de la Organización de Naciones Unidas (ONU). [www.un.org](http://www.un.org).

<sup>8</sup> Así lo ha señalado la Resolución 2000/47, aprobada por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas el 25 de abril de 2000, sobre “La promoción y consolidación de la democracia” que incluye los principales derechos que es necesario proteger y promover para alcanzar dichos fines. La Resolución exhorta a los Estados, entre otras cosas, a: “Fortalecer el Estado de derecho y consolidar la democracia mediante la promoción del pluralismo, la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, el aumento al máximo de la participación de los individuos en la adopción de decisiones y en el desarrollo de instituciones competentes y públicas, incluido un

Con mayor actualidad y referido específicamente a nuestro país, el documento denominado "*Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México*"<sup>9</sup> del 8 de diciembre de 2003, formulado por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Sergio Vieira de Mello<sup>10</sup>, coordinado por titular de esa Oficina en nuestro país, Anders Komparss, destaca - dentro del rubro de derechos políticos- una larga lista de consideraciones sobre los mismos, lo que permite entenderlos a la luz de la última generación de implicaciones que conllevan y de los conceptos más vanguardistas de la doctrina a nivel internacional, por lo que a continuación haremos una sinopsis de los derechos políticos abordados en el documento referido.

Primero, es de subrayar que los derechos políticos se consideran en esos instrumentos y en la doctrina de vanguardia, como derechos humanos, es decir, aquéllos inherentes al hombre e indispensables para que viva con dignidad, que se obtienen a partir de una reflexión de la naturaleza genérica del hombre. Son

---

sistema judicial independiente, un sistema legislativo y una administración pública eficaces y responsables y un sistema electoral que garantice elecciones periódicas, libres y justas".

<sup>9</sup> El "*Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos*" en México es el producto del Acuerdo de Cooperación Técnica que se firmó entre el Gobierno mexicano y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) en mayo de 2002. Este documento, que es primero en su tipo en el mundo, en la medida en que ha participado la sociedad civil, múltiples entidades del Gobierno y los cuatro consultores principales, busca identificar los obstáculos principales que impiden el pleno desarrollo de los derechos humanos en el país. En esa medida no es un análisis de la coyuntura actual, sino de escollos que son resultado de decenas de años o incluso de siglos.

<sup>10</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos desde el 12 de septiembre de 2002 hasta su fallecimiento en el atentado terrorista a la sede de la ONU en Bagdad, Irak, el 19 de agosto de 2003.

fundamentales en la medida en que se convierten en derecho positivo, por lo que son garantizados para “todos” por el orden jurídico.<sup>11</sup> Esta precisión ha sido analizada acuciosamente por Miguel Carbonell, excelente jurista e investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, principalmente en sus obras “Constitución en Serio. Multiculturalismo, Igualdad y Derechos Sociales” y “Constitución Pendiente. Una Propuesta para su Reforma”. Así entonces podemos hablar de derechos humanos políticos.

Uno de los consignados en el diagnóstico referido, es el *derecho a la rendición de cuentas* por el que los ciudadanos puedan exigir a las autoridades y servidores públicos que justifiquen y acepten las responsabilidades de las decisiones tomadas, no solo de cuestiones financieras o presupuestarias del ejercicio del gasto, sino sobre cualquier actividad frente a la cual exista una responsabilidad pública. Este derecho es un componente de la transparencia de la actividad pública y permite conocer de qué manera se está cumpliendo con las funciones del encargo.

El *derecho a participar en la contienda electoral*, pero no solamente votando y siendo votados, sino gozando de garantías de equidad, justicia e imparcialidad y de la mayor apertura a los ciudadanos mediante candidaturas independientes y ciudadanas, además de las provenientes de los partidos políticos, donde éstos

---

<sup>11</sup> Para abundar sobre el tema del contenido y caracteres de los derechos humanos políticos, véase, Carbonell, Miguel, “Constitución en Serio. Multiculturalismo, Igualdad y Derechos Sociales”. Porrúa-UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas; México 2001. pp.20-22 y “Constitución Pendiente. Una Propuesta para su Reforma” Porrúa-UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2001. pp.48-156 .

también se abran a la participación libre de los ciudadanos en un marco de democracia interna. Igualmente, la posibilidad de que los ciudadanos residentes en el extranjero, que en México constituyen una fuente de ingreso económico (divisas) muy significativo, estén habilitados para votar y para ser votados, teniendo representantes populares en el Congreso. Asimismo, responsabilidad en el manejo de la información de los medios de comunicación en la cobertura de los procesos electorales, particularmente de los candidatos y partidos políticos.

Los *derechos de consulta popular* (referéndum, plebiscito e iniciativa popular) como modalidades del género “derecho de participación política de los ciudadanos” mediante los cuales permita la socialización democrática del poder y el acercamiento de los ciudadanos a los asuntos públicos. Figuras que recomienda restituir en nuestro país, ya que como veremos adelante estuvieron previstas en nuestra Constitución Política.

El *derecho de petición* entendido como la facultad de los ciudadanos a solicitar información específica sobre la actividad de las autoridades y de los servidores públicos. (Íntimamente vinculado al de rendición de cuentas).<sup>12</sup>

En la doctrina clásica de nuestro constitucionalismo y siguiendo a uno de sus mejores exponentes, el Dr. Ignacio Burgoa Orihuela, quien apunta que para

---

<sup>12</sup> El documento destaca la creación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, expedida recientemente, sin embargo, señala que no es aún suficiente para garantizar el derecho de petición, ya que no permite una efectiva rendición de cuentas y evaluar la eficacia y eficiencia de los órganos del Estado mexicano.

comprender mejor los derechos políticos es necesario distinguir entre gobernado, nacional (en este caso mexicano) y ciudadano.

El *gobernado* - señala - “es todo sujeto, nacional o extranjero, ciudadano o no, cuya esfera jurídica es susceptible de afectarse por cualquier acto de autoridad. El *nacional* es el individuo jurídica y políticamente vinculado al Estado aunque no participe en su gobierno y *ciudadano* es el nacional al que el derecho le concede la facultad de participar en política.”<sup>13</sup>

Aunque en realidad no son precisas sus descripciones, ya que un extranjero residente en el país también está vinculado jurídicamente al Estado y la calidad de ciudadano no únicamente implica derechos de participación política, sino además obligaciones públicas, lo importante es que efectivamente la calidad de ciudadano es eminentemente política y solamente la pueden tener los mexicanos, siempre y cuando además, reúnan ciertos requisitos.

Digamos de manera simple que la ciudadanía es un *status* o calidad jurídica superior de un individuo que le confiere una serie de prerrogativas y obligaciones de carácter político, entendiendo este último concepto toda actividad relativa a las cuestiones públicas de más relevancia para el Estado. La Constitución en los artículos 34, 35, 36 y 37 señala quiénes y cómo adquieren la ciudadanía, las prerrogativas y obligaciones del ciudadano, así como las causas de su suspensión de sus derechos y la pérdida de la ciudadanía.

---

<sup>13</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. “Derecho Constitucional Mexicano” Porrúa, UNAM, 1995. p.146

## La Constitucionalidad de las Candidaturas Independientes en el Derecho Mexicano

### Artículo 34

Son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:

- I.- Haber cumplido 18 años, y
- II.- Tener un modo honesto de vivir.

### Artículo 35 constitucional

Son prerrogativas del ciudadano:

- I.- Votar en las elecciones populares;
- II.- Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley;
- III.- Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;
- IV.- Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes; y
- V.- Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.

### Artículo 36

Son obligaciones del ciudadano de la República:

- I.- Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista; así como también inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos, en los términos que determinen las leyes. La organización y el funcionamiento permanente del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición del documento que acredite la ciudadanía mexicana son servicios de interés público, y por tanto, responsabilidad que corresponde al Estado y a los ciudadanos en los términos que establezca la ley;
- II.- Alistarse en la Guardia Nacional;
- III.- Votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley;

## La Constitucionalidad de las Candidaturas Independientes en el Derecho Mexicano

IV.- Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados, que en ningún caso serán gratuitos; y

V.- Desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado.

### Artículo 37

A)...

B)...

I.-...

II.-...

C) La ciudadanía mexicana se pierde:

I.- Por aceptar o usar títulos nobiliarios de gobiernos extranjeros;

II.- Por prestar voluntariamente servicios oficiales a un gobierno extranjero sin permiso del Congreso Federal o de su Comisión Permanente;

III.- Por aceptar o usar condecoraciones extranjeras sin permiso del Congreso Federal o de su Comisión Permanente;

IV.- Por admitir del gobierno de otro país títulos o funciones sin previa licencia del Congreso Federal o de su Comisión Permanente, exceptuando los títulos literarios, científicos o humanitarios que pueden aceptarse libremente;

V.- Por ayudar, en contra de la Nación, a un extranjero, o a un gobierno extranjero, en cualquier reclamación diplomática o ante un tribunal internacional, y

VI.- En los demás casos que fijan las leyes.

En el caso de las fracciones II a IV de este apartado, el Congreso de la Unión establecerá en la ley reglamentaria respectiva, los casos de excepción en los cuales los permisos y licencias se entenderán otorgados, una vez transcurrido el plazo que la propia ley señale, con la sola presentación de la solicitud del interesado.

## La Constitucionalidad de las Candidaturas Independientes en el Derecho Mexicano

### Artículo 38

Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:

- I.- Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36. Esta suspensión durará un año y se impondrá además de las otras penas que por el mismo hecho señalare la ley;
- II.- Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión;
- III.- Durante la extinción de una pena corporal;
- IV.- Por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes;
- V.- Por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal; y
- VI.- Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión.

La ley fijará los casos en que se pierden, y los demás en que se suspenden los derechos de ciudadano, y la manera de hacer la rehabilitación.

Sin embargo, además de las prerrogativas enunciadas en el artículo 35 constitucional, dentro de las garantías individuales, artículos 7, 8 y 9, nuestra Ley Fundamental considera los derechos de libertad de expresión en cualquier materia, lo que incluye por supuesto la política, el derecho de petición en sentido amplio, distinguiendo la materia política y los derechos de asociación y reunión en general, que también incluyen su vertiente política.

### Artículo 7

Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquiera materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la

## La Constitucionalidad de las Candidaturas Independientes en el Derecho Mexicano

vida privada, a la moral y a la paz pública. En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento del delito.

Las leyes orgánicas dictarán cuantas disposiciones sean necesarias para evitar que so pretexto de las denuncias por delito de prensa, sean encarcelados los expendedores, "papeleros", operarios y demás empleados del establecimiento de donde haya salido el escrito denunciado, a menos que se demuestre previamente la responsabilidad de aquéllos.

### Artículo 8

Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.

### Artículo 9

No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada, tiene derecho de deliberar.

No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto o una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee.

El artículo 33 de nuestro texto constitucional enuncia la prohibición tajante a los extranjeros de inmiscuirse en asuntos políticos del país.

## La Constitucionalidad de las Candidaturas Independientes en el Derecho Mexicano

### Artículo 33

Son extranjeros, los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías que otorga el Capítulo I, Título Primero, de la presente Constitución; pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.

Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país.

Derivado de la creación de organismos supranacionales, como es la Unión Europea, la cual tiene sus propios órganos representativos como es el Parlamento Europeo, los derechos políticos han extendido su concepto tradicional referido a los aspectos públicos de un Estado determinado, ya que los ciudadanos miembros de esa comunidad poseen derechos políticos específicos tanto en sus respectivos países como en la Unión.

Bajo estas consideraciones analizaremos ahora solamente los derechos políticos consignados en nuestra Carta Magna.

## I. El Derecho a Votar y a Ser Votado.

El derecho a votar (sufragio activo) y principalmente, a ser votado (sufragio pasivo) confiere a los ciudadanos la facultad de participar en las elecciones populares, ya sea eligiendo a sus representantes y gobernantes, o bien, conteniendo para ser electo a un cargo público del Estado. De ahí la importancia que representa particularmente la segunda vertiente referida, ya está íntimamente vinculada con la tesis que estamos planteando de *La Constitucionalidad de las Candidaturas Independientes en el Derecho Mexicano*”.

En efecto, el derecho a ser votado en México, conocido también como sufragio pasivo, faculta a un ciudadano a aspirar a un cargo, a postularse para él y a registrarse como contendiente en la elección, para que una vez que se verifique o acredite su elegibilidad (que cumpla con las calidades y requisitos constitucionales y legales para acceder a esa función) se le confiera el *status* de candidato.

Así, la candidatura a un cargo electivo es, en términos formales, el producto del ejercicio del derecho a ser votado o su materialización. En la doctrina electoral las candidaturas se adjetivan según el origen de éstas, ya sea de un ciudadano ajeno a las agrupaciones o partidos políticos, “*candidaturas independientes*”, ya sea de una agrupación de ciudadanos, “*candidaturas ciudadanas*”, y las provenientes de los partidos políticos, “*candidaturas de partido*”.

En consecuencia y dado que nuestra tesis es la constitucionalidad de las candidaturas independientes, fase objetiva del derecho a ser votado, en este primer apartado haremos un análisis a profundidad del sufragio en sus dos vertientes, destacando su aspecto pasivo.

## A. Breve Referencia Histórica.

La mayoría de estudiosos sobre los fenómenos políticos convergen en señalar que la forma de participación política de los ciudadanos griegos en la democracia ateniense constituye el antecedente más antiguo del sufragio (derecho a votar y ser votado) el cual se conoce, a través de los escritos de y sobre la cultura griega, que comenzó a conformarse hacia el año 1,100 a.C. A los sabios griegos como Tales de Mileto, Pitágoras, Platón, Aristóteles, Euclides, Aristarco, Arquímedes, Ptolomeo, debemos muchos conocimientos en astronomía, matemáticas, biología, filosofía, política, etcétera. Particularmente en esta última materia crearon teorías y conceptos que hoy todavía utilizamos vigorosamente, aunque con sentidos diferentes o más evolucionados, como monarquía, república, democracia, oligarquía, demagogia, plutocracia, entre muchos otros más.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Cfr. Dunn, John. *Democracy the Unfinished Journey*. Ed. Oxford University Press, Inglaterra 1992, pp. 25 y ss. Cabe destacar que esta obra fue un importante apoyo para nosotros al brindarnos elementos para comprender de mejor forma el desarrollo del sufragio como instrumento de la democracia y su evolución hasta nuestros días, en ella, varios autores-profesores abordan distintos aspectos, lugares y épocas de la democracia.

Los textos de sus destacados filósofos, principalmente originarios de Atenas (ciudad-estado entre cientos que existían, que se caracterizó por su desarrollo político) del siglo IV a.C. en adelante, evidencian que los atenienses llamaron democracia [(*demos*) pueblo, (*kratos*) poder] al gobierno que emanaba de la mayoría de los ciudadanos en asambleas para el beneficio común.<sup>15</sup> Para Aristóteles (384-322 a.C.) era una forma de gobierno en la cual los ciudadanos participaban como dominadores y dominados, sostenía que sólo podía existir cuando una mayoría de ciudadanos pobres y libres ejercieran las funciones públicas.

El mecanismo de las asambleas consistía en la discusión de temas públicos en lugares determinados, cuyas resoluciones generalmente se sorteaban y, excepcionalmente, se votaban.<sup>16</sup> Cuando sucedía lo primero el azar decidía y cuando se daba lo segundo, la mayoría de los ciudadanos. En realidad fue un sistema aristocrático porque, como señalaremos líneas adelante, eran considerados como tales un grupo sumamente reducido de su población. En la

---

<sup>15</sup> En el libro referido en la cita anterior, Grecia es analizada por tres distintos autores. Uno de ellos, Simon Hornblower (capítulo primero), relata los orígenes y desarrollo de las instituciones griegas fundamentales -especialmente- la asamblea popular (*ekklesia* o *eclesia*). Señala que pudieron haber existido antecedentes en Esparta y Fenicia. Destaca la gran labor de Solón y de Clístenes. Por lo que hace al primero, subraya que su aportación fue sustituir la base representativa aristocrática o por sangre, por una fundada en el patrimonio. Para este coautor es Clístenes el verdadero reformador y, quizá, auténtico fundador de la democracia griega. Destaca que este ateniense partió del sistema del *deme*, célula localizada dentro de la tribu de donde partía la elección de los consejeros para ampliar la base de la asamblea y de las cortes.

<sup>16</sup> Cfr. Prud'Homme, Jean-François. "Consulta Popular y Democracia Directa". Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. Número 15. Instituto Federal Electoral (IFE). México 1998. Todas las páginas.

democracia ateniense que alcanzó su mayor florecimiento en el gobierno de Pericles, la autoridad soberana era la asamblea popular o *ecclesia*, casi como órgano legislativo. Después, en el siglo V a.C., se creó el senado o la *Bule*, que compartía el poder con la *ecclesia*. En Esparta (ciudad-estado de carácter guerrero o militar) el senado estaba integrado por los viejos en forma vitalicia, ciudadanos mayores de 60 años denominados *gerontes*.

Cabe destacar que sólo eran ciudadanos los hijos de padres "ingenuos", es decir, que nacieron libres y no perdieron su libertad, por lo que estaban excluidos, las mujeres, los esclavos, los extranjeros (*metecos*), los agricultores y los artesanos, con lo que prácticamente se dejaba a un número muy reducido de personas la participación en los asuntos de la *polis* (ciudad-estado griega).<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> La autora, Cynthia Farrar, dentro del capítulo segundo del texto "*Democracy the Unfinished Journey*" ya citado, se refiere al pensamiento de Platón y Aristóteles, pero muy especialmente a los grandes creadores del drama, como Esquilo, para buscar en las obras de todos ellos, la esencia de la democracia griega. Por su parte, G. E. R. Lloyd (capítulo tercero) establece las relaciones de la democracia con la filosofía y la ciencia griegas. Al respecto, debe recordarse que, para muchos, Aristóteles fue el creador de la ciencia política. En el cuarto capítulo se hace mención a los estados-repúblicas italianas, donde aparece Marsilio de Padua pero, como resulta obligado, Maquiavelo, no tanto en su obra más conocida de *El príncipe*, sino en los *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*. En este libro se analizan las democracias generadas por las revoluciones americana y francesa. "La revolución americana es el hecho aislado más importante en la historia americana" afirma el autor Wood en el capítulo sexto. Se abordan en él los principios de igualdad y constitucionalismo y se analiza la democracia angloamericana de siglo XVIII, donde "los gobernantes se convirtieron en gobernados y los gobernados en gobernantes". Por lo que hace al capítulo séptimo de la democracia y la Revolución Francesa, se señala cómo en un término menor de tres años, se derrumbaron una de las monarquías más antiguas y el poder secular de la iglesia católica y la constitución del primer gobierno republicano europeo que habría de gobernar sobre un país densamente poblado. Al decir del autor, Charles S. Maier, la Revolución Francesa debe contemplarse desde dos puntos de vista: el primero, a través de los grandes sectores de la población y, el segundo, por conducto de las legislaciones e instituciones que creó el movimiento popular francés. Subraya la importancia trascendental de la aparición de la soberanía popular para establecer el puente entre este acontecimiento de trascendencia mundial, la Revolución Francesa y las instituciones democráticas de nuestros días, en el capítulo ocho se indican, para el lapso

Roma antigua recogió algunas de las ideas del pensamiento griego y específicamente con relación al voto ciudadano, encontramos un antecedente durante la Monarquía y después en la República cuando existieron los comicios por curias, luego por centurias y finalmente por tribus; asambleas para aprobar leyes en las que únicamente participaban los patricios (que era la más pura aristocracia romana) y los caballeros, correspondiendo al senado su ratificación. Durante la República (siglo VI a.C.) los comicios por centurias fueron sustituidos por los comicios por tribus que en el fondo eran iguales. Estos plebiscitos (*plebiscita* lo que agrada al pueblo) los cuales eran asambleas populares en las que la *plebs* o los plebeyos (el verdadero pueblo romano) participaba en la toma de decisiones de los asuntos que afectarían la *res publica*, es decir, la cosa pública. Sus acuerdos aunque no tenían carácter de ley, algunos de ellos sí se legislaron, como fue el caso de la Ley Icilia votada en el año 492 a.C. (año 262 de fundación de Roma) la cual imponía severas penas a quien interrumpiese en sus discursos a los tribunos de la plebe o disolviese una asamblea popular.<sup>18</sup>

Los comicios constituían la asamblea político-legislativa; el término proviene de *comitium* lugar determinado del foro donde acostumbraban reunirse.

Las curias fue la forma más antigua de agrupación de los ciudadanos, es decir la división interna de las tres tribus que integraban la población. Revistió

---

señalado, los elementos más importantes de la democracia constitucional y su ejercicio práctico, la aparición del populismo, la tecnocracia y la participación social de los pueblos.

<sup>18</sup>Cfr. De Vedia y Mitre, Mariano. "Historia General de las Ideas Políticas" Ed. Barcelona. España, 1974, Tomo II, pp. 157-198, 219-345.

una doble importancia: por un lado, aseguraba el ejercicio de los derechos políticos y, por otro lado el aspecto religioso y las festividades en general. La asamblea de las curias siempre se denominaba *populus* (pueblo) la reunión de todos los ciudadanos. Para algunos autores este término incluyó tanto a patricios como a plebeyos, ya que de algún modo la expresión significa “reunión exclusiva de unos y de otros”. En estos comicios, la votación se llevaba a cabo en una forma indirecta; es decir, el voto se efectuaba por curia y en cada una de ellas, por individuo, con lo cual si del total de curias la mayoría lo hacían en un mismo sentido, la propuesta era aprobada independientemente del número de integrantes de cada una de ellas. Tanto la convocatoria para la reunión de los comicios como la propuesta de ley, que de ellos surgiera, eran facultades propias del rey.

El crecimiento de roma hizo necesaria una reforma administrativa, la cual se llevó a cabo bajo el reinado de Servio Tulio y se basó en un censo económico de la población que da origen a la aparición de los comicios por centurias, que fueron establecidos de la siguiente manera:

- Los individuos que poseían más de 100,000 ases se agruparon en 80 centurias denominadas de primera clase.
- Los que tenían más de 75,000 ases, pero menos de 100,000, se unieron en 20 centurias de segunda clase.
- Aquéllos que disponían de más de 50,000 ases, pero menos de 75,000, se congregaron en otras 20 centurias de tercera clase.

## La Constitucionalidad de las Candidaturas Independientes en el Derecho Mexicano

- Quienes poseían más de 25,000 ases pero menos de 50,000, integraron a su vez otras 20 centurias de cuarta clase.
- La quinta clase estaba compuesta por aquellos individuos que tenían menos de 10,000 ases pero menos de 25,000, agrupados en 30 centurias.
- Existían además 18 centurias formadas por caballeros, independientemente de la fortuna que tuviesen y que ocupaban la posición más alta de esta pirámide social. Por último había otras cinco centurias, compuestas por los individuos económicamente más débiles, y que, por ende, se ubicaban en la posición más baja. Esta división de la población, que parte en lo fundamental de un criterio económico, arrojaba un total de 193 centurias.

Estos nuevos comicios se reunían en el Campo Marte y la unidad de voto era la centuria. La votación seguía realizándose como en los comicios por curias de forma indirecta con la salvedad de que en este caso, inicialmente se tomaba el voto de las centurias correspondientes a los caballeros y a la primera clase, con lo cual dicha votación podía ser ganada por los grupos señalados, puesto que constituían la mayoría y por lo mismo, no se tomaba en cuenta la opinión del resto de la población.

Durante la Edad Media predominaron las monarquías absolutas y el feudalismo. No obstante, aparecieron de forma efímera algunas repúblicas. En una de ellas, Venecia del siglo XIII el *Duce* o conductor era nombrado por doce personas electas por los ciudadanos. Sin embargo, hacia finales del siglo XIV fue

sustituido por el Gran Consejo que era un órgano totalmente aristocrático. En Génova existió la misma figura del *Duce* electo por el pueblo hasta el siglo XVI.

Para Giovanni Sartori, *“la técnica electoral del voto aparece con más cercanía al concepto actual en la Alta Edad Media cuando los monjes encastrosados en los conventos se encontraron con que tenían que elegir a sus superiores. No pudiendo recurrir al principio hereditario, ni al de la fuerza, no les quedó más que elegir por medio del voto”*.<sup>19</sup>

Posteriormente, el voto se institucionalizó en la creación de las asambleas representativas, es decir, de los órganos colegiados en los que un grupo distinguido de la sociedad distinto a la clase monárquica, se oponía y propugnaba por intereses propios frente al rey. En Francia durante el siglo XIV el procedimiento para integrar los Estados generales, órgano representativo nacional, consistía en convocar a todos sus habitantes para proceder a la designación de los diputados; iba el que quería sin distinción alguna y todos los asistentes, tanto hombres como mujeres, podían participar en la elección. Ciertamente este procedimiento era informal, generalmente por aclamación o aceptación tácita de los habitantes, bastaba para que los candidatos fuesen elegidos la ausencia de protestas.

Este fenómeno del asentimiento tácito o expreso para la elección de persona (candidatos) y no leyes o decisiones generales, constituye el antecedente más cercano del sufragio y dado que en las primeras asambleas populares no se

---

<sup>19</sup> Sartori, Giovanni. *“¿Qué es la Democracia?”* Ed. Patria-TRIFE-IFE, México 1993. p.92

excluía a nadie, podemos afirmar que nació siendo universal. Sin embargo, después de esta práctica informal sin ser reconocida aún por el Derecho y que se originó en el siglo XIV, el voto se ve reducido progresivamente, hasta llegar a la época del constitucionalismo moderno e incluso durante una parte del siglo XIX, en que en forma regresiva llega a su sentido original de universalidad, siendo ésta la naturaleza más profunda del mismo. Sin embargo, la mayoría de los autores coinciden en señalar que el origen ideológico del concepto moderno del derecho al sufragio surge con las teorías políticas de los filósofos del siglo XVII, como, Locke, Montesquieu<sup>20</sup> Voltaire<sup>21</sup> y principalmente Rosseau<sup>22</sup>, quienes

<sup>20</sup> Charles-Louis de Secondat, Barón de La Brède y de Montesquieu, (La Brede, Francia 18 de Enero de 1689- París, 1755) Su nombre completo era Charles-Louis de Secondat, Barón de La Brède y de Montesquieu. Criado en el seno de una familia noble, se formó en leyes, lo que le permitió posteriormente dedicarse al ensayo político e histórico. En 1721 hizo públicas sus famosas Cartas persas, una reflexión crítica de la realidad francesa (sociedad, instituciones, religión, absolutismo) vista a través de los ojos de un joven persa residente en Francia. Posteriormente, viajó por varios países europeos: Alemania, Italia, Suiza e Inglaterra. En 1784 publica su obra de mayor repercusión filosófica, El espíritu de las leyes, en la que expone su teoría acerca de la existencia de un orden en el acontecer histórico, y de leyes que condicionan la actuación humana. Según Montesquieu, las reglas que determinan el comportamiento de los hombres no son permanentes ni absolutas, sino que surgen y son modificadas según los contextos históricos y culturales, los tipos de gobierno y el carácter de la sociedad. Su ideología política advierte la existencia de tres tipos posibles de gobierno: República, Monarquía y Despotismo, cada uno con sus propias normas y pautas de actuación. La República debe gobernarse por el principio de la virtud, el amor a la patria y la igualdad. La monarquía se rige por el honor, mientras que el despotismo está gobernado por el terror. Montesquieu critica la forma de gobierno que él mismo denomina Despotismo, esto es, la sujeción de los individuos no a las leyes sino a la fuerza del gobernante. Encuentra contradictorio que el terror, principio que rige las formas de gobierno despóticas, haya de asegurar la paz y la seguridad de los gobernados, restringiendo su libertad. Contra la República alega que es necesaria una excesiva implicación de los individuos en las tareas de gobierno y que la extensión del estado queda muy limitada. Para él la Monarquía Constitucional, es la mejor forma de gobierno, al reunir en sí misma las ventajas de la república y de las monarquías absolutas. En este sentido, Inglaterra constituye la representación perfecta de sus postulados. El reparto del poder del estado es necesario para evitar la acumulación en una sola mano que pueda ejercerlo de manera despótica. Para ello, debe dividirse en tres partes, cada una con una misión específica y diferente, que supongan un equilibrio y contrapesen la actuación de las demás. La división de poderes en tres (legislativo, ejecutivo y judicial) y su adscripción a instituciones diferentes es garantía, según Montesquieu, contra un gobierno tiránico y despótico. Esta fórmula (con matices particulares en cada país) es hoy plenamente aceptada por los regímenes democráticos, que basan en este esquema político sus planteamientos de gobierno. Tomado del la Enciclopedia Universal. Tomo IV. P.235

<sup>21</sup> Voltaire (París, 1694-íd., 1778) Escritor y filósofo francés. Su familia no pertenecía a la nobleza, pero llegó a ser muy poderoso y preponderante. Educado en un colegio jesuita, Voltaire destacó precozmente por su ingenio y una cierta sed de celebridad, que lo llevaron a escribir todo tipo de obras. Su padre le obligó a estudiar leyes en La Haya, imposición contra la que Voltaire se rebeló, con la intención de consagrarse a la literatura. Su polémica personalidad se hizo notar rápidamente y, si bien le valió para introducirse en la alta nobleza como literato de la corte, no consiguió evitarle algunos problemas con la justicia. Fue encerrado en dos ocasiones en la Bastilla, y finalmente se le exilió en Londres (1726-1729). Permaneció en Inglaterra por tres años, donde conoció a Locke y a Newton. Voltaire se dio a conocer con la tragedia filosófica y satírica Edipo (1718), escrita durante su primera reclusión en la Bastilla, y con la que fue saludado como gran literato. Más tarde pasó a ser el Virgilio de Francia con el Poema de la Liga (1723), subversiva epopeya anticlerical, que fue editada clandestinamente y que le dio una enorme popularidad entre la nobleza. En general la postura de Voltaire era hostil a la Iglesia, pues consideraba que le cerraba el camino a la ciencia. A pesar de ser un exiliado, Voltaire pronto

consiguió ganarse la simpatía de la clase alta inglesa. La atracción que sentía por la cultura anglosajona, unida a su afán polémico, le movió a escribir las *Cartas filosóficas sobre Inglaterra o Cartas inglesas* (1734), en las que proclama la "superioridad intelectual" de Gran Bretaña respecto a Francia, a la que consideraba anquilosada por las supersticiones y el fanatismo religioso y nada abierta al progreso. Esta obra fue publicada en forma anónima, y sin embargo mandada a quemar por el parlamento francés. Escribió también otras obras literarias, donde manifestaba su entusiasmo por la nación británica: Por ejemplo, la serie de tragedias escritas bajo la influencia shakespeariana, (*Zaire*; [1732], *Historia de Carlos XII* [1731]). En 1733 Voltaire conoció a la que sería su amante, protectora e inspiradora, Madame du Châtelet. Amenazado y vigilado por su fama de autor subversivo, pasó largas temporadas refugiado en el castillo que ella poseía en Cirey, durante las cuales se dedicó al estudio y a la experimentación en el laboratorio, y aprovechó para divulgar las teorías newtonianas en sus *Elementos de la filosofía de Newton* (1738), a la vez que adquirió una importante erudición. Poco a poco, a través de algunas obras escritas pensando en el gusto real, y a pesar de nuevos escándalos por otras obras, Voltaire consiguió recuperar su puesto en la corte de Versalles: realizó misiones diplomáticas durante la guerra de Sucesión española. En 1745 Luis XV lo nombró luego historiógrafo real. Ingresó en 1746 a la Academia Francesa y fue nombrado gentilhombre ordinario de la cámara del rey. Sin embargo, dos años más tarde Voltaire fue despedido de Versalles por su arrogancia, y al mismo tiempo su vida sentimental empezó a complicarse. Tras la muerte de Madame du Châtelet en 1749, decidió aceptar la invitación de Federico de Prusia y se trasladó a Potsdam; pocos años después se indispuso con su real anfitrión y se estableció en Ginebra, pero pronto el escándalo y la polémica lo alcanzaron de nuevo. Fue una época de crisis para Voltaire, en que el pesimismo comenzó a hacer mella en su ánimo, como lo reflejan sus *Poemas sobre el desastre de Lisboa* (1756) y la novela corta *Cándido* o el optimismo (1759). Acabó comprando una propiedad en Ferney para refugiarse, con su nueva amante. Voltaire inició entonces la etapa final de su vida, en la que colaboró con los enciclopedistas, atacó a Rousseau y los ateos, e hizo de su castillo una especie de morada de la intelectualidad subversiva, pero sin dejar nunca de escribir. En 1778, poco antes de morir, fue recibido triunfalmente en París, donde se representaba en el Teatro de la Comedia Francesa su obra *Irène*.

Tomado de la Enciclopedia Universal. Tomo IV. P.278

<sup>22</sup>Jean-Jacques Rousseau (Ginebra, Suiza, 1712-Ermenonville, Francia, 1778) Filósofo suizo. Huérfano de madre desde temprana edad, Jean-Jacques Rousseau fue criado por su tía materna y por su padre, un modesto relojero. Sin apenas haber recibido educación, trabajó como aprendiz con un notario y con un grabador, quien lo sometió a un trato brutal que lo obligó a abandonar Ginebra en 1728. Jean-Jacques Rousseau fue entonces acogido bajo la protección de la baronesa de Warens, quien le convenció de que se convirtiese al catolicismo (su familia era calvinista). Ya como amante de la baronesa, Rousseau se instaló en la residencia de ésta en Chambéry e inició un período intenso de estudio autodidacta. En 1742 Rousseau puso fin a una etapa que más tarde evocó como la única feliz de su vida, y partió hacia París. Después pasó un año (1743-1744) como secretario del embajador francés en Venecia, pero un enfrentamiento con éste determinó su regreso a París. Instalado allí inició una relación con una sirvienta inculta, Thérèse Levasseur, con quien Rousseau acabó por casarse civilmente, en 1768 tras haber tenido con ella cinco hijos. Rousseau trabó por entonces amistad con los ilustrados, y fue invitado a contribuir con artículos de música a la Enciclopedia de D'Alembert y Diderot; este último lo impulsó a presentarse en 1750 al concurso convocado por la Academia de Dijon, la cual otorgó el primer premio a su *Discurso sobre las ciencias y las artes*, que marcó el inicio de su fama. En 1754 apareció entonces su *Discurso sobre el origen de la desigualdad entre los hombres*, escrito también para el concurso convocado en 1755 por misma Academia. Rousseau se enfrenta a la concepción ilustrada del progreso, considerando que los hombres en estado natural son por definición inocentes y felices, y que son la cultura y la civilización las que imponen la desigualdad entre ellos; la propiedad es el origen de todos los males. En 1756 Rousseau se instaló en la residencia de su amiga Madame d'Épinay en Montmorency, donde redactó algunas de sus obras más importantes. En el contrato social (1762) Rousseau expone su concepción del gobierno; en la que retoma algunas ideas de Locke. Intenta articular la integración de los individuos en la comunidad; las exigencias de libertad del ciudadano han de verse garantizadas a través de un contrato social ideal. El hombre es libre por naturaleza, si ahora vive en sociedad no es porque sea un ser sociable, sino en función de un acuerdo. En la sociedad, el pueblo debe ser el soberano. Hay que gobernar siguiendo la voluntad popular pero con base en leyes. Fide el derecho al voto. Esta obra resultó ser tan contraria al pensamiento de su tiempo que fue quemada, aunque clandestinamente se conservaron algunos ejemplares para la posteridad. Finalmente, *Emilio* o *De la educación* (1762) expone su idea de la educación. Esta obra también fue mandada a la hoguera, y sus implicaciones religiosas le valieron al autor la condena inmediata por parte de las autoridades parisinas y su huida a Neuchâtel, donde tuvo de nuevo conflictos con las autoridades locales. En 1766, Rousseau aceptó la invitación de David Hume para refugiarse en Inglaterra, aunque al año siguiente regresó al continente convencido de que Hume tan sólo pretendía difamarlo. A partir de entonces Rousseau cambió sin cesar de residencia, acosado por una manía persecutoria que lo llevó de regreso a París en 1770, para pasar los últimos años de su vida, redactando sus escritos autobiográficos. Tomado de la Enciclopedia Universal. Tomo IV. P.243

confrontaron al sistema absolutista monárquico<sup>23</sup> mediante ideas relativas a la igualdad y libertad entre los hombres, equilibrio de poderes del Estado, así como el contrato social y la voluntad general, respectivamente. Dada la importancia de éstos ideólogos para la modernidad política, hemos apuntado algunos de sus datos biográficos, a pie de página.

Estos conceptos fueron conformando una conciencia social que produjo a finales del siglo VIII una serie de cambios importantes en Francia, los cuales una vez desatados y debido a su rechazo por parte de los monarcas y de la nobleza, desencadenó un movimiento social violento bajo el lema de "Libertad, Igualdad, Fraternidad" el 14 de julio de 1789. La Revolución Francesa, derrocó a la monarquía absoluta, proclamó los derechos del hombre y del ciudadano, entre los cuales incluyó el sufragio universal para elegir a los gobernantes e instituyó la República, aspectos que se incorporaron en su primera Constitución de 1791.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Es importante destacar que en Inglaterra se dio una transición moderada y gradual del absolutismo a la monarquía constitucional, lo cual se formalizó con la "*Glorious Revolution*" de 1688, que a diferencia de la Revolución Francesa fue pacífica, sin derramamiento de sangre. Tomado de "La Revolución Francesa" Borgino, Alberto. Argentina. 1996. p.212.

<sup>24</sup> Hasta antes de 1789 el clero y la nobleza eran las clases privilegiadas, exentas de determinados impuestos que campesinos, comerciantes y artesanos estaban obligados a pagar. Otras desigualdades que determinaron el levantamiento fueron, por ejemplo, las cuotas por el derecho al uso de tierras que debían pagar los campesinos, sin considerar el monto de la producción o si los cultivos se habían perdido a causa de siniestros o inclemencias del tiempo. Además de las cuotas que debían pagar al rey y la nobleza, los campesinos debían también cumplir compromisos económicos con la iglesia. La manifestación de descontento fue resultado de muchos años de silencio del pueblo ante el evidente dispendio de los tesoros de Francia. Las extravagancias de Luis XIV y sus sucesores, el apoyo económico que se otorgó a los Estados Unidos de Norteamérica para obtener su independencia y la frivolidad de María Antonieta fueron los últimos golpes dados a la tolerancia popular. El 5 de mayo de 1789 se reunieron los Estados Generales (la nobleza, el clero y el pueblo) que se erigieron en Asamblea General Constituyente, se dejó claro que sólo el pueblo y no el rey tenían poder de decisión sobre este órgano y se anunció que se promulgaría una Constitución. Posteriormente, el 14 de julio de 1789, la gente de París tomó la prisión real conocida como la Bastilla, con lo que se dio por iniciado el movimiento revolucionario y un comité de ciudadanos de

No obstante, el aparente desgobierno, hace ver una oportunidad de Austria, Prusia, España e Inglaterra para apoderarse de Francia lo cual hace estallar una guerra en su contra. En ese lapso el gobierno cancela el sufragio universal e instaura un régimen autoritario para enfrentar la guerra. Al firmarse la paz con Inglaterra en 1802, provocó el retorno de un régimen autoritario con Napoleón, Imperio que llegó hasta 1815. Por lo que no fue sino 26 años después en que los ciudadanos vieron materializados los logros de la Revolución Francesa.

---

ciase media se hizo cargo del gobierno. Poco a poco, en las provincias se imitó el procedimiento seguido en la capital. En octubre, los monarcas fueron trasladados de Versalles a París para ser vigilados más de cerca. En 1791 fue concluida la Constitución y quedó abolida la nobleza, se impusieron limitaciones a la monarquía, antes absoluta, y se dio a conocer la Declaración de los Derechos del Hombre. Un intento de huida de los reyes con sus hijos hizo crecer la desconfianza hacia ellos. Entonces fueron reclusos en el palacio de las Tullerías que fue asaltado el 10 de agosto de 1792. Un mes después se declaró abolida la realeza y en enero de 1793 Luis XVI fue enviado a la guillotina. Idem.

La *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789*<sup>25</sup> que recogió la ideología del movimiento, fue un cuerpo político y jurídico de gran relevancia para la adopción del sufragio por otras naciones y para su universalización. En

<sup>25</sup>Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, (26 de agosto de 1789)

"Los representantes del pueblo francés, constituidos en Asamblea Nacional, considerando que la ignorancia, el olvido o el desprecio de los derechos del hombre son las únicas causas de los males públicos y de la corrupción de los Gobiernos, han decidido exponer, en una declaración solemne, los derechos naturales, inalienables y sagrados del hombre, con el fin de que esta declaración, constantemente presente para todos los miembros del cuerpo social, le recuerde permanentemente sus derechos y sus deberes; con el fin de que los actos de Poder Legislativo y los del Poder Ejecutivo, al poder ser comparados a cada instante con la meta de toda institución política sean más respetados; con el fin de que las reclamaciones de los ciudadanos, fundadas desde ahora en principios simples e incontestables se dirijan siempre al mantenimiento de la constitución y a la felicidad de todos. En consecuencia, la Asamblea Nacional reconoce y declara, en presencia y bajo los auspicios del Ser Supremo, los siguientes derechos del hombre y del ciudadano.

Artículo 1º. Los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos. Las distinciones sociales sólo pueden fundarse en la utilidad común. Artículo 2º. La meta de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Estos derechos son: la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión. Artículo 3º. El origen de toda soberanía reside esencialmente en la nación. Ningún órgano ni ningún individuo pueden ejercer autoridad que no emane expresamente de ella. Artículo 4º. La libertad consiste en poder hacer todo lo que no daña a los demás. Así, el ejercicio de los derechos naturales de cada hombre no tiene más límites que los que aseguran a los demás miembros de la sociedad el goce de estos mismos derechos. Estos límites sólo pueden ser determinados por la Ley. Artículo 5º. La Ley no puede prohibir más que las acciones dañosas para la sociedad. Todo lo que no es prohibido por la Ley no puede ser impedido, y nadie puede ser obligado a hacer lo que ésta no ordena. Artículo 6º. La Ley es la expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen el derecho de participar personalmente o por medio de sus representantes en su formación. Debe ser la misma para todos, tanto si protege como si castiga. Todos los ciudadanos al ser iguales ante ella, son igualmente admisibles a todas las dignidades, puestos y empleos públicos según su capacidad, y sin otra distinción que la de sus virtudes y la de sus talentos. Artículo 7º. Ninguna persona puede ser acusada, detenida ni encarcelada sino en los casos determinados por la Ley y según las formas prescritas en ella. Los que solicitan, facilitan, ejecutan o hacen ejecutar órdenes arbitrarias deben ser castigados; pero todo ciudadano llamado o requerido en virtud de lo establecido en la Ley debe obedecer inmediatamente: se hace culpable por la resistencia. Artículo 8º. La Ley no debe establecer más que penas estrictas y evidentemente necesarias, y nadie puede ser castigado sino en virtud de una Ley establecida y promulgada con anterioridad. Nota: Aprobada por la Asamblea Nacional Francesa el 26 de agosto de 1789 y por el rey Luis XVI el 5 de octubre, formando parte, encabezándola, de la primera Constitución revolucionaria de 3 de septiembre de 1791. Ley establecida y promulgada con anterioridad al delito y legalmente aplicada. Artículo 9º. Toda persona, será presumida inocente hasta que sea declarada culpable; si se juzga indispensable su detención, la Ley debe reprimir severamente todo rigor que no sea necesario para el aseguramiento de su persona. Artículo 10. Nadie debe ser inquietado por sus opiniones, incluso religiosas, en tanto que su manifestación no altere el orden público establecido por la Ley. Artículo 11. La libre comunicación de los pensamientos y de las opiniones es uno de los derechos más preciados del hombre; todo ciudadano puede, por tanto, hablar, escribir e imprimir libremente, salvo la responsabilidad que el abuso de esta libertad produzca en los casos determinados por la Ley. Artículo 12. La garantía de los derechos del hombre y del ciudadano necesita una fuerza pública. Esta fuerza se instituye, por tanto, para beneficio de todos y no para utilidad particular de aquéllos que la tienen a su cargo. Artículo 13. Para el mantenimiento de la fuerza pública y para los gastos de administración es indispensable una contribución común: debe ser igualmente repartida entre todos los ciudadanos en razón a sus posibilidades. imprenta Artículo 14. Todos los ciudadanos tienen el derecho de verificar por sí mismos o por sus representantes la necesidad de la contribución pública, de aceptarla libremente, de vigilar su empleo y de determinar la cuota, la base, la recaudación y la duración. Artículo 15. La sociedad tiene el derecho de pedir cuentas a todo agente público sobre su administración. Artículo 16. Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no está asegurada ni la separación de los poderes establecida no tiene Constitución. Artículo 17. Siendo la propiedad un derecho inviolable y sagrado, nadie puede ser privado de ella sino cuando la necesidad pública, legalmente constatada, lo exige claramente y con la condición de una indemnización justa y previa. "Tomado del la Enciclopedia Universal. Tomo IV. P.249

ella se proscribía la esclavitud,<sup>26</sup> se reconoce que el supremo poder del Estado dimana del pueblo y que ningún órgano de éste puede surgir sino a través de la participación directa de los individuos o por medio de los representantes de la nación, ideas en las que se enmarca la igualdad entre los hombres, la soberanía popular, el derecho a votar para elegir a los integrantes del poder público y la representación política, entre otras aportaciones a la modernidad política de los Estados no autoritarios o democráticos.

Después de este acontecimiento particular para la teoría política, se inicia una etapa que retoma el viejo concepto aristotélico de democracia “poder del pueblo” o “gobierno del pueblo” el cual junto con las nuevas tesis la soberanía popular, de la separación de poderes y de la representación política, principalmente, van conformando un nuevo tipo de régimen político.

La democracia moderna representa una compleja gama de ideas, dadas las prolijas teorías de que ha sido objeto desde todas las perspectivas del conocimiento humanístico, política, filosofía, economía, sociología y por supuesto el Derecho. Giovanni Sartori en su obra *¿Qué es la Democracia?* aunque no la define, sí la describe como *“una entidad política, una forma de Estado y de gobierno que implica igualdad en lo social y económico, así como de plenas libertades en lo político (con una infinita lista de valores y principios que se desprenden de lo anterior) distinguiendo lo que no es democracia.”*<sup>27</sup>

<sup>26</sup> Cfr. Patifio Camarena, Javier. “Derecho Electoral Mexicano” Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Ed. UNAM, 1ª Edición, México 1994. p.61

<sup>27</sup> Sartori, Giovanni. Op.Cit. pp. 1-8

Una de sus características más importantes es la participación política de los ciudadanos, principalmente para elegir a sus gobernantes, con la cual el sufragio (derecho de votar y ser votado) se ha consolidado como un instrumento indispensable para el ejercicio de la soberanía popular y de la representación política, mismo que ha adquirido en la mayoría de los países la calidad de derecho político fundamental.

## B. Reconocimiento Jurídico.

El sufragio pasó de ser una aspiración y una práctica aislada a constituir un derecho, el cual primero fue de escasa eficacia, para luego, en forma gradual, irse institucionalizando de tal manera que además e independientemente de constar en prácticamente todas las constituciones modernas, es aplicado en la mayoría de los regímenes democráticos para integrar los órganos del poder público y/o para tomar parte activa en algunas decisiones de relevancia nacional, lo que se conoce también como democracia directa.

La mayoría de los autores y estudiosos del tema coinciden en afirmar que el origen del sufragio como derecho se registró en Francia en 1791,<sup>28</sup> aunque como ya señalamos, fue llevado a la práctica en ese país (con serias limitaciones todavía) hasta 1848. Los franceses André Hauriou, Jean Gicquel y Patrice Gélard

---

<sup>28</sup> Cfr. García Orozco, Antonio. "Legislación Electoral Mexicana. 1812-1977" Recopilación y Estudio Introductorio. Secretaría de Gobernación. Comisión Federal Electoral. Adeo Editores. 2ª Edición, México 1978. p. 22

<sup>29</sup>coordinados por el primero, hacen una excelente sinopsis de su evolución jurídica señalando los vaivenes que tuvo en Francia, los cuales han sido comunes a casi todas las democracias representativas hasta su establecimiento generalizado actual, de la cual apuntaremos algunas ideas.

La Constitución francesa del 3 de septiembre de 1791 estableció el derecho al sufragio; en las asambleas primarias los ciudadanos requerían previamente pagar un impuesto equivalente a tres días de trabajo; en las secundarias para ser designado como elector era necesario pagar una cantidad mucho más elevada, con lo cual en la realidad se restringía el ejercicio del derecho a la mayoría de los ciudadanos, lo que se conoce como el sufragio censitario<sup>30</sup>.

Esta modalidad de limitación del voto se sustentó en la teoría desarrollada por Sieyès denominada *electorado-función* que considera que el sufragio es una función pública como otra cualquiera, que supone una aptitud, por lo que es legítimo conceder su ejercicio solamente a una parte de los ciudadanos.

Posteriormente, esta tesis fue abandonada por la Constitución francesa de 1793 que instituyó el sufragio universal bajo la tesis del *electorado-derecho*, la cual lo considera como derecho que pertenece a todo ciudadano, con título de

---

<sup>29</sup> Cfr. Hauriou, André. Gicquel, Jean. Gélard, Patrice. Coautores. "Derecho Constitucional e Instituciones Políticas" Ed. Ariel, Barcelona. España 1980. pp.280 y281, 294-297, 315-321.

<sup>30</sup> Este es el concepto general que se ha utilizado para englobar sus distintas limitaciones y tomó ese nombre porque en las primeras asambleas representativas, los ciudadanos que participaban como electores, previo cumplimiento de ciertos requisitos que en principio fue el pago de impuestos, formaban el censo electoral, lo que hoy conocemos como padrón electoral, es decir, el listado de los ciudadanos con derecho a ejercer el voto. Así, las restricciones del momento político que se vivía generalmente excluyó a la mayoría de los ciudadanos del censo electoral.

propiedad originaria, quien puede ejercerlo con entera libertad. Esta concepción se ha impuesto y ayudó a la progresiva extensión del sufragio.

Sin embargo, la Constitución francesa del año III subordinó de nuevo el derecho de voto a la inscripción en el registro de contribuciones directas, lo que estableció indiscutiblemente un censo, es decir, una restricción por cuestiones económicas. Después, en la Constitución del año VIII se afirmó el sufragio universal pero el voto de los ciudadanos no sirvió más que para listas de confianza, a partir de las cuales el senado designaba a los legisladores, tribunos y cónsules, sistema que se extendió durante todo el Imperio de Napoleón. Posteriormente a su caída y en el periodo de la Restauración, se estableció un sufragio altamente censitario aunque poco a poco se fue reduciendo hasta quedar en 200 francos por electorado y 500 por elegibilidad.

A principios de 1848 Duvergier de Hauranne propuso la reducción del censo a 100 francos y la adición de capacidades para eliminarlo, en el caso de los ciudadanos que poseían diplomas o funciones que demostraran calidades intelectuales. A la propuesta se sumó Guizot quien la presentó como ley, siendo rechazada, originando la Revolución de 1848 en la que se proclama nuevamente el sufragio universal abanderado principalmente por Ledru-Rollin, para subsistir, desde entonces, en las instituciones políticas francesas.

En el resto de los Estados el sufragio pasó por avances y retrocesos similares siempre con la tendencia de extender su ejercicio a todos los ciudadanos. Gradualmente fue incorporándose con carácter universal en las leyes de más alta jerarquía. Grecia lo adopta a nivel constitucional en 1864, España en

1869, Estados Unidos de América<sup>31</sup> en 1870, Alemania en 1871, Bélgica en 1893, Suecia y Austria en 1907, Italia en 1912 e Inglaterra (Reino Unido) en 1912.

### C. Concepto.

En las doctrinas jurídica y política, el derecho a votar y a ser votado, es conocido también como sufragio, término que - de acuerdo al Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española<sup>32</sup>- proviene del latín *suffragium* y tiene las acepciones siguientes:

#### Sufragio.

1. m. voto (II parecer o dictamen explicado en una congregación).
2. m. Sistema electoral para la provisión de cargos.

---

<sup>31</sup> A manera de ejemplo y tomando como fuente la obra de García Orozco ya referida, señalaremos brevemente los antecedentes jurídicos del sufragio en Estados Unidos de Norteamérica. "La democracia estadounidense consagra en su Constitución el derecho al sufragio, restringido en sus orígenes al género masculino, a la raza blanca, a los propietarios y a quienes tuviesen instrucción. En 1870 se ratificó la XV enmienda constitucional para otorgar el derecho al sufragio sin importar raza o color; en 1920 se ratificó la XIX para permitir el voto a las mujeres; en 1964 la XXIV que permite votar a quienes presentan adeudos fiscales; y en 1971 la XXVI, que les concedió el sufragio a los ciudadanos de 18 o más años.

El sufragio federal está regulado por la Voting Rights Act (Acta de Derechos para el Voto), una legislación compleja y detallada que asegura el ejercicio de la prerrogativa del sufragio a las minorías raciales, propiciando la participación nacional en cada elección, aún para aquellos ciudadanos estadounidenses que no sepan leer, escribir o hablar el idioma inglés. Por otra parte, la National Voter Registration Act (Acta Nacional de Empadronamiento) es una ley que promueve el registro de ciudadanos simplificando los trámites para que la mayor cantidad posible de ciudadanos ejerzan ese derecho, promoviendo el registro automático al solicitar una licencia y permitiendo el registro por correo y en las oficinas de asistencia social, gracias a lo cual se ha incrementado el número de empadronados. En 1992 había 133.8 millones y en 1996 aumentaron a 149.8."

<sup>32</sup> Diccionario de la Lengua Española, Vigésima Segunda Edición, Real Academia de la Lengua Española, consultado en su sitio web, [www.rae.es](http://www.rae.es)

## La Constitucionalidad de las Candidaturas Independientes en el Derecho Mexicano

3. m. Voto de quien tiene capacidad de elegir.
4. m. Ayuda, favor o socorro.
5. m. Obra buena que se aplica por las almas del purgatorio.
6. m. pl. consuetas. U. t. en sing.  
~**restringido**.
1. m. Aquel en que se reserva el derecho de voto para los ciudadanos que reúnen ciertas condiciones.  
~**universal**.
1. m. Aquel en que tienen derecho a participar todos los ciudadanos, salvo determinadas excepciones.

Dado que gramaticalmente es también sinónimo de voto, analizaremos sus diferentes connotaciones, según esa Academia.

Voto.

(Del lat. *votum*).

1. m. Expresión pública o secreta de una preferencia ante una opción.
2. m. Gesto, papeleta u otro objeto con que se expresa tal preferencia.
3. m. Parecer o dictamen explicado en una congregación o junta en orden a una decisión.
4. m. Persona que da o puede dar su voto.
5. m. Ruego o deprecación con que se pide a Dios una gracia.
6. m. Juramento o execración en demostración de ira.
7. m. Ofrenda dedicada a Dios o a un santo por un beneficio recibido.
8. m. deseo.
9. m. *Rel.* Promesa que se hace a la divinidad o a las personas santas, ya sea por devoción o para obtener determinada gracia.

10. m. *Rd.* Cada uno de los prometimientos que constituyen el estado religioso y tiene admitidos la Iglesia, como son la pobreza, la castidad y la obediencia.

~activo.

1. m. Facultad de votar que tiene el individuo de una corporación.

~acumulado.

1. m. Aquel en que puede el elector reunir todos sus sufragios en favor de algunos y aun de uno solo de los candidatos.

2. m. voto que se suma a los demás obtenidos por un mismo candidato en diversos distritos, facilitando el triunfo del que, sin arraigo bastante en una determinada circunscripción, goza de prestigio general.

Javier Patiño Camarena, jurista mexicano apunta *“desde el punto de vista político entendemos que a través del sufragio los ciudadanos intervienen en la vida política de un país, ya sea creando al Estado, conformando al gobierno o eligiendo a sus representantes.”*<sup>33</sup> En el lenguaje común como ya observamos, sufragio y voto se emplean como sinónimos, sin embargo, en la doctrina jurídica significan cosas diferentes y tienen características específicas que los distinguen.

Es cierto, como afirma Rodolfo Montes Alcántara, que *“para algunos estudiosos del derecho el voto representa el acto mediante el cual se concreta el ejercicio del derecho al sufragio. En este sentido sólo tienen derecho al sufragio los ciudadanos que satisfacen los requisitos establecidos en la ley, mientras que el voto se utiliza de manera más amplia para tomar decisiones en todo tipo en cuerpos colegiados de derecho público o privado. Para otros*

---

<sup>33</sup> Patiño Camarena, Javier. En *“Diccionario Jurídico Mexicano”* Tomo IV, P-Z. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Edit. Porrúa-UNAM. 5ª Ed. México 1992. pp.3260,3261 y 3262.

*autores, el derecho al voto en materia electoral se hace posible a través del sufragio, de tal manera que sólo pueden sufragar quienes tienen derecho a votar.*<sup>34</sup>

Conforme a las fracciones I y II del artículo 35 de nuestra Constitución Política vigente, el sufragio es una prerrogativa de los ciudadanos mexicanos para votar en elecciones populares y ser votado para todos los cargos de elección popular, por su parte, las fracciones III y IV del artículo 36 consideran ambas modalidades del sufragio como obligación del ciudadano. A nivel legal, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) consigna en la fracción I del artículo cuarto que votar en las elecciones constituye un derecho político-electoral y una obligación del ciudadano que se ejerce para integrar los órganos del Estado de elección popular.

La obligatoriedad del voto no deja de ser discutible, en virtud de que no hay sanción prevista para quien no vota, lo que en la doctrina se conoce como obligación imperfecta. Cabe recordar que en alguna época pretérita de México fue causa de la pérdida o suspensión de los derechos políticos y actualmente otros países contemplan ésta u otra sanción.

Nuestra Ley Fundamental al reputar el sufragio como una prerrogativa del ciudadano, confiere un privilegio a sus ciudadanos para que a diferencia de los extranjeros y de nacionales que no reúnen ciertas calidades, intervengan directamente en las cuestiones públicas, particularmente en las elecciones para integrar los órganos de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.

---

<sup>34</sup> Montes Alcántara, Rodolfo. En "Revista de Difusión Electoral" Número 6, 2ª época, publicada por el Tribunal Electoral del Estado de Guerrero. México 1996. pp.16 y 17.

## La Constitucionalidad de las Candidaturas Independientes en el Derecho Mexicano

### Artículo 35 constitucional

Son prerrogativas del ciudadano:

I.- Votar en las elecciones populares;

II.- Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley;

III.- Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;

IV.- Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes; y

V.- Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.

Es muy importante resaltar que la doctrina más avanzada y los instrumentos internacionales, como ya señalamos, reconocen a los derechos políticos como derechos humanos y en la medida de que se norma en el derecho vigente para garantizarlos son también fundamentales y, en ese sentido, esenciales para todo individuo-ciudadano. Las disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y de la Convención Americana de Derechos Humanos, suscritos y vigentes para México [ambos aprobados por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión el 18 de diciembre de 1980, según decreto publicado en el Diario Oficial de la federación el 9 de enero de 1981] consignan como derecho humano el derecho político del ciudadano consistente en votar en las elecciones populares y ser votado a los cargos electivos de su país, en condiciones de igualdad.

Derivado de lo anterior, la teoría clásica del constitucionalismo mexicano que ha señalado que el sufragio no es un derecho humano porque no es una garantía individual, está obsoleta. No es posible considerarlo ya como un derecho especial de los ciudadanos, sino como un auténtico derecho inherente al hombre.<sup>35</sup>

La teoría sustentada incluso por la Suprema Corte desde 1920, ha tomado las ideas del voto como función (electorado función) y no como derecho (electorado derecho) mismas que fueron sustentadas hasta principios del siglo XX, principalmente por Sieyés, Carré de Malberg, Leon Diguít, Maurice Hauriou, George Jellinek, entre otros. Hoy en día la segunda es la que prevalece en la doctrina constitucional de los derechos humanos. La cual ha sido reconocida en parte, por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como se explicará adelante.<sup>36</sup>

Paolo Biscaretti di Ruffia en la década de 1960, señalaba en contraposición a las teorías anteriores que los derechos públicos subjetivos incluyen a los derechos de función o funcionales, como los derechos políticos, de votar y de presentarse a las elecciones como candidato.<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup> Al respecto véase Carbonell, Miguel. Op.cit. pp. 43-78

<sup>36</sup> Arenas Bátiz, Carlos Emilio. "El Voto como Derecho de Base Constitucional y Configuración Legal. Concepto y Consecuencias" Trabajo presentado para una conferencia en el Tribunal Electoral.

<sup>37</sup> Biscaretti, Paolo. "Derecho Constitucional" Ed. Tecnos. Madrid, España. 1965. pp.190 y 191.

La teoría del electorado derecho, la podemos analizar en la conocidísima obra de Jean Jaques Rosseau, "El Contrato Social", en la cual al tratar el tema de la soberanía popular mediante el ejercicio del voto, lo describió como la expresión de la voluntad general.

Por otra parte, del texto de nuestra Carta Magna se colige claramente que el derecho a votar y a ser votado no es absoluto y que requiere ser regulado por una ley (federal, local, según del cargo de elección popular de que se trate). Regulación que debe ajustarse a las bases previstas en la propia Constitución federal, respetando cabalmente su contenido esencial, armonizándolo con otros derechos fundamentales de igual jerarquía, (v.gr. el derecho a la igualdad) y salvaguardando los principios, fines y valores constitucionales involucrados (como por ejemplo, la democracia representativa, el sistema de partidos y los principios rectores que deben guiar el ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones).

*Derivado de lo expuesto, es posible afirmar que el derecho político-electoral de los ciudadanos a votar y ser votados es un derecho fundamental de base constitucional y de configuración legal, en cuanto la propia Constitución establece que deben fijarse en la ley las calidades del ciudadano para su ejercicio.*

## 1. El Sufragio Activo. (Derecho a Votar)

Se entiende por sujeto del derecho al sufragio activo a las personas capacitadas para participar en la designación de los representantes, es decir, aquéllos encargados de pronunciarse a favor de alguno o algunos de los candidatos a la elección. Actualmente, en términos generales, la condición de elector corre paralela - con algunas salvedades - a la de ciudadano.

Esta situación no ha sido siempre idéntica a lo largo de la historia. Es hasta el siglo pasado en que se puede hablar de un sufragio universal o capacidad general de la ciudadanía de uno u otro sexo, mayores de edad y que hayan satisfecho determinados requisitos de carácter formal, para participar en las elecciones políticas de representantes. Son derechos políticos inherentes y exclusivos de los mexicanos que tengan la calidad de ciudadanos: votar y ser votado.

Las leyes que regulan el derecho de sufragio suelen excluir dos tipos de condiciones bien distintas. No pueden votar los incapaces, es decir, los privados de sentido en el momento de la elección o quienes hayan sido condenados por determinadas categorías de delitos que se consideran proyectan una carga de "indignidad" sobre quienes por ellos han sido condenados, de conformidad con lo cual no son merecedores del derecho al voto. El requisito de vivir honestamente implica un requisito simbólico, ya que no se acredita, e infiere una situación de probidad necesaria para ejercer un cargo público, cuestión que nos

trae a la reflexión el alto grado de corrupción de servidores públicos electos que a todas luces no cumplían con esta exigencia.

## 2. Sufragio Pasivo. (El Derecho a Ser Votado)

De acuerdo con los principios constitucionales que conforman a nuestro sistema político electoral, es un derecho político fundamental de los ciudadanos mexicanos ser electo para ocupar un cargo de representación popular siendo éstos, en el ámbito federal, los de Presidente de la República, Diputado Federal y Senador; en el ámbito local, los de Gobernador, Diputado Local, Representante ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; y en el ámbito municipal, los de Presidente Municipal y miembros del Ayuntamiento (síndicos y regidores normalmente).

El derecho pasivo del sufragio o derecho a ser elegido, aparece estrechamente ligado a una determinada concepción de la representación; precisamente, porque se espera de los elegidos unas cualidades singulares, se les exigen condiciones distintas y más estrictas que las que se requieren para el sufragio activo.

En general, además de las que se exigen para el sufragio activo puede requerirse una edad especial; por ejemplo la de 21 años a los Diputados, ser ciudadano mexicano por nacimiento, en ejercicio de sus derechos, ser originario del estado en que se realiza la elección o vecino de él con residencia efectiva, con

anterioridad a la fecha de la elección; a los Senadores los mismos requisitos excepto el de la edad, que será el de 30 años cumplidos el día de la elección y 35 al Presidente de la República; la exigencia conforme a la cual para poder ser Presidente de la República es preciso no sólo ser ciudadano mexicano en pleno goce de sus derechos, sino ser hijo de padre o madre mexicanos.

La elegibilidad o su sentido negativo (inelegibilidad) constituye un impedimento jurídico al ejercicio del mandato; convierte en absolutamente nula la elección del candidato. Los requisitos de elegibilidad, en todo caso, son necesariamente de carácter objetivo y vienen establecidos en la Constitución y leyes electorales y hacen referencia a la edad, capacidad, nacionalidad y relación con la colectividad que se pretende representar, además de cuestiones de orden operativo o técnico, como son el estar inscrito en el padrón electoral y contar con credencial para votar.

Existe un grupo de ciudadanos más o menos extenso que se ve privado del derecho de sufragio pasivo por ostentar posiciones o cargos que puedan limitar la libertad del elegido o del elector. Dentro de este grupo se encuentran los militares en servicio activo de quienes se dice que su dependencia jerárquica privaría de la necesaria libertad en el ejercicio de sus funciones así como a sus subordinados de un efectivo derecho libre de voto; ser Secretario o Subsecretario de Estado, Procurador General de la República, Gobernador de algún Estado; no tratarse de una reelección; no tener mando en la policía; tampoco ser Ministro de la Suprema Corte, Secretario de Gobierno de algún Estado, Magistrado o Juez Federal o del

Estado, no ser Ministro de algún culto religioso, Jueces, Funcionarios Electorales o Autoridades que puedan influir de manera cierta sobre el comportamiento de los electores, entre otros.

La inelegibilidad, puede proceder también de una condena penal, como consecuencia de la cual se estima que el reproche social a la conducta realizada, inhabilita para el desempeño de cargos representativos.

Teniendo en cuenta que toda inelegibilidad supone una restricción a un derecho fundamental, no cabe duda de que, necesariamente, debe encontrarse establecida en una ley y no ser contraria a la posible regulación constitucional de la misma y que, además, su interpretación (como siempre cuando se trata de limitación de derechos) debe ser estricta.

Con base en las consideraciones anteriores, se dice que si es requisito esencial de la democracia representativa que todos los ciudadanos tengan derecho al voto y dispongan de los medios para expresar su voluntad política, sin embargo, no lo es el que tengan que manifestarse si prefieren permanecer en silencio. Sin embargo, no menos cierto es que el abstencionismo resulta ser un fenómeno político negativo que daña a todos los partidos así como al propósito de hacer de la democracia una realidad cada vez más plena. La calidad democrática de un régimen puede ser juzgada por el grado de participación ciudadana.

Nuestra Constitución Política y el COFIPE, así como los ordenamientos electorales a nivel local, parten de la consideración de que la responsabilidad de los partidos políticos no se agota en la participación periódica de los procesos electorales, sino que además deben desempeñar, en forma permanente, una función educativa que haga posible el desarrollo político de la sociedad.<sup>38</sup>

#### D. Características.

Como ya señalamos, en la legislación electoral mexicana el sufragio se concibe simultáneamente como prerrogativa (privilegio) y como obligación del ciudadano. En tanto prerrogativa, constituye uno de los derechos políticos fundamentales para que el ciudadano participe en la conformación de los poderes públicos, en su doble calidad de elector y elegible a gobernante; como obligación, el voto constituye un deber de ciudadano para con la sociedad de la cual forma parte. En los instrumentos internacionales y en las constituciones de los Estados democráticos, el sufragio es caracterizado como: universal, libre, secreto y directo.

- *Universal*: tienen derecho a él todos los ciudadanos que satisfagan los requisitos establecidos por la ley, sin discriminación de raza, religión, género, condición social o ilustración.
- *Libre*: el elector no está sujeto a ningún tipo de presión o coacción para la emisión del sufragio.

---

<sup>38</sup> Idem. pp.21 y 22

- *Secreto*: garantía de que no se conocerá públicamente la preferencia o voluntad de cada elector individualmente considerado.
- *Directo*: el ciudadano elige por sí mismo a sus representantes.

Además de estas características prescritas por la Constitución, el sufragio en México y en otros países, también se considera personal e intransferible.

- *Personal*: El elector debe acudir personalmente a la casilla que le corresponda para depositar su voto.
- *Intransferible*: El elector no puede facultar o ceder su derecho a ninguna persona para la emisión de su sufragio.

## E. Funciones.

Un derecho de sufragio "efectivo" y unas elecciones, pues, democráticas, cumplen unas funciones políticas de importancia básica. Ello es obvio, y cualquier reflexión sobre la materia no puede dejar de subrayarlo. Subrayando los riesgos que pueden derivarse de los excesos del "funcionalismo" en éste y en cualquier otro derecho fundamental, o lo que es igual, del peligro que encierra subvertir los principios con el propósito de mejorar las funciones (lo que no quiere decir que se desconozcan los también excesos que, en contrario, puede producir el "principalismo", esto es, la prevalencia incondicionada de los principios sobre sus consecuencias prácticas), procede ahora detenerse en el desarrollo de las principales funciones del sufragio.

La primera quizás sea la de *producir representación*, esto es, garantizar jurídicamente, procedimentalmente, la representación política. La democracia representativa sólo es posible (como muy bien decía Kelsen frente a Schmitt) gracias a las votaciones democráticas, es decir, gracias al derecho de sufragio universal, libre, igual, directo y secreto. La mediación de los partidos en la articulación de esa representación ni la desvirtúa ni la anula; al contrario, la hace posible en cuanto que la racionaliza, la organiza, esto es, en cuanto que canaliza en las instituciones, de manera ordenada, el pluralismo de la propia sociedad.

Otra función es la de *crear gobiernos*, aunque no es quizás la única o absolutamente primordial como parecen indicar algunos autores. Mediante el sufragio los ciudadanos, pacíficamente, establecen y cambian gobiernos, es decir, dan su apoyo o lo niegan a programas de gobierno que se le presentan en la oferta electoral, ya sea mediante el procedimiento, indirecto, de elegir gobiernos en los sistemas parlamentarios, ya sea mediante la forma, directa, de elegir al poder ejecutivo en los sistemas presidencialistas (o en la mezcla entre ambos en que consisten las soluciones mixtas que se están abriendo caminos en algún ordenamiento latinoamericano). Ese es, ciertamente, el principio del "gobierno representativo", entendida la expresión tanto en sentido amplio (gobierno identificable con el conjunto de las autoridades públicas) como en sentido estricto (gobierno equivalente a poder ejecutivo).

Sin embargo, conviene realizar algunas puntualizaciones. En primer lugar, la democracia representativa no consiste sólo en que sea representativo el gobierno sino también en que lo sea la oposición, esto es, en que no sólo se

eligen "gobiernos" sino también parlamentos, comprensivos de las mayorías y de las minorías. Justamente porque el parlamento, a través del sufragio, representa a todos en la medida en que todas las opciones que han obtenido el suficiente número de votos están representadas en la cámara, es por lo que cabe hablar de democracia pluralista, que no es sólo la garantía de la expresión y asociación a través de las cuales el pluralismo se manifiesta, sino también la garantía de que tal pluralismo esté representado en las instituciones del Estado, en especial, en el propio parlamento. En segundo lugar, el origen representativo de las instituciones del Estado no basta para que haya auténtica "representación", ya que es necesario que los representantes (todos, incluidos pues los de los grupos minoritarios) puedan ejercer la representación, lo que significa, en los parlamentos, que las mayorías no estén excesivamente lastradas por la disciplina de partido y que las minorías posean unas facultades de actuación parlamentaria (jurídicamente garantizadas) que les permitan ejercer los derechos más básicos del control parlamentario del gobierno, como son los derechos al debate, a la información, a la investigación y a la inclusión de asuntos en el orden del día de las sesiones legislativas o parlamentarias. No sólo se legitima, pues, la democracia mediante el ejercicio periódico del sufragio activo, sino también mediante el ejercicio periódico y el "desempeño permanente" del sufragio pasivo.

Otra función del sufragio es producir una específica *limitación del poder*: la limitación en el tiempo, la limitación temporal, en la medida en que no es concebible el sufragio democrático si no es periódicamente posible de ejercer, esto es, si la representación no lo es por periodo limitado. Elecciones libres equivalen, entre otras cosas, a elecciones periódicas. La limitación temporal del

poder, junto a la funcional (división de poderes) y la material (derechos fundamentales) constituyen el presupuesto del Estado liberal democrático.

Hay una función del sufragio que no es separable de las anteriores, porque las engloba y se confunde con cada una de ellas, pero que puede distinguirse aunque sea a efectos analíticos: la función de *legitimación del Estado*. Mediante el sufragio, como se dijo más atrás, se articula la participación del pueblo en el ejercicio del poder, unas veces directamente (votando en referéndum, por ejemplo) y otras indirectamente (eligiendo representantes). La declaración que en todas las Constituciones latinoamericanas se contiene, de que la soberanía radica en el pueblo (o en la nación), se hace realidad en la medida en que está garantizado el derecho de sufragio, único instrumento mediante el cual se asegura verazmente (esto es, jurídicamente) la emisión de la voluntad popular.

A estos efectos pueden ponerse algunos ejemplos bien expresivos, por acertados, de esta identificación entre el sufragio y la soberanía popular, así el artículo 3 de la Constitución de Paraguay cuando dice que "el pueblo ejerce el poder público por medio del sufragio", el artículo 4 de la Constitución de Venezuela cuando declara que "la soberanía reside en el pueblo, que establece que quien la ejerce, mediante el sufragio, por los órganos del poder público".

El artículo 39 de nuestra Constitución también es ejemplar:

#### Artículo 39

La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Proclamar (como se hace, muy correctamente) que el pueblo ejerce la soberanía mediante el sufragio impone dos exigencias que el ordenamiento ha de atender: de una parte, garantizar un sufragio activo universal, libre, igual, directo y secreto (de lo contrario habría partes del pueblo que no ejercerían la soberanía) y, de otra, garantizar el general y libre acceso del pueblo al sufragio pasivo (de lo contrario los ciudadanos, en la democracia representativa, sólo elegirían, pero no desempeñarían el poder, esto es, sólo ostentarían el derecho a tener un gobierno elegido, pero no a gobernar ellos mismos mediante elecciones).

Hechas estas salvedades, es claro que no hay más democracia que aquélla que se articula a través de las votaciones populares. Frente a lo que decía Schmitt, el asentimiento, la aclamación, la "representación espiritual" (o la representación "natural"), no pueden fundamentar la democracia, que sólo se asienta en la representación "artificial", esto es, en la representación jurídicamente organizada, expresada mediante el acto electoral, con sus correspondientes procedimientos y garantías.

La función legitimadora se cumple no sólo mediante la realización del acto formal de la votación, sino también a través de todo el proceso de sufragio y, muy significativamente, en la campaña electoral, en la que se produce una amplia comunicación entre representantes y representados, entre partidos y sociedad, que refuerza considerablemente la participación popular y que hace de las elecciones una verdadera escuela de cultura cívica democrática. En la medida, además, en que la representación política lo es de intereses generales, la función

legitimadora del sufragio se manifiesta al mismo tiempo como función de integración en la comunidad política estatal.

Ahora bien, el sufragio, siendo el modo insustituible de producir la legitimación democrática no puede legitimarlo todo. Legitima el poder, en cuanto a la forma, es decir, a su carácter de representativo, pero no exactamente en cuanto a su contenido, a su producto. El poder emanado de la representación popular es, en el Estado constitucional democrático, un poder limitado, no absoluto. No hay poderes absolutos en el Estado constitucional democrático y por lo mismo las elecciones no legitiman, por principio, todos los actos del poder. Aquí se encuentra una de las características básicas del Estado democrático, que es su inseparabilidad del Estado de Derecho y, por lo mismo, la necesidad de conciliar una y otra dimensión. Ello se consigue mediante la limitación material del poder, que consiste, primero, en que los poderes constituidos han de estar supeditados a las normas procesales y materiales que la Constitución contiene sin que puedan actuar al margen de ellas, y segundo en que, en todo caso, el Estado no puede vulnerar los derechos fundamentales, que hoy constituyen una especie de Derecho común de todos los países con un sistema constitucional democrático. Los derechos fundamentales, o en sentido general, los derechos humanos deben operar como un límite infranqueable al poder representativo. El sufragio activo potencializado por los votos individuales de los ciudadanos también permite, en algunos casos y de manera poco tangible pero real, *distribuir el poder público* entre fuerzas políticas diversas, *expresar la conculidación o rechazo de un gobierno o a un partido político, o dar señales de la percepción popular sobre la política y sus actores*. Estas funciones son tan importantes como las

anteriores, porque convierte al sufragio ciudadano en un instrumento eficaz de desarrollo político. Específicamente, el sufragio pasivo tiene las funciones de permitir *el libre acceso de los ciudadanos a los órganos del Estado* y de *consolidar el pluralismo político y la participación ciudadana en las funciones públicas*.

## F. Restricciones.

En general las limitaciones al derecho de votar y ser votado han sido fundamentalmente por razones económicas, intelectuales, de origen o condición social, ideológicas, así como de raza, credo, edad y sexo. *Después de analizar éstas y la doctrina respectiva hemos elaborado una teoría propia que considero válida y que intentaremos explicar y sustentar a continuación*. Las restricciones para ejercitar los derechos ciudadanos en el mundo han sido de dos tipos, las jurídicas y las de hecho, o la combinación de ambas.

### 1. Jurídicas.

Podemos observar que las restricciones jurídicas se derivan de razones políticas, de cuestiones de orden público de un Estado y de aspectos técnicos. Las primeras son sustentadas en intereses, ideas o prácticas políticas o sociales de un momento determinado. Las segundas son las causas de pérdida o suspensión de la calidad de ciudadano que cada Nación impone a los suyos y las terceras son de orden o procedimiento técnico para hacer factible su ejercicio.

### a) De Origen Político o Social.

En nuestro derecho el ejemplo más claro es la negación del voto a las mujeres. El machismo imperante, las ideas generalizadas de que las mujeres no eran capaces o eran ignorantes, o bien, que son para estar en su hogar al servicio de su varón, que hoy en día todavía no se extinguen del todo, fueron argumentos suficientes para no reconocerles jurídicamente la calidad ciudadana y/o sus derechos políticos, haciendo de ellas personas de segunda clase. Posteriormente aunque no fue reconocido públicamente el régimen político temía que el voto de las mujeres, pudiese cambiar de manera importante los resultados de las elecciones en favor de la oposición.

En otros países, como Estados Unidos la discriminación racial a los hombres de color restringió muchos derechos además del voto. Otros por razones ideológicas han excluido a grupos de la sociedad opositores al régimen, limitaciones que se han dispuesto en ordenamientos jurídicos.

El desarrollo de los partidos políticos y de una clase gobernante, ha propiciado que se hayan concedido facultades y privilegios a éstos que justificados o no, han inhibido la participación en política de la mayoría de los ciudadanos, en algunos casos, hasta hacerla prácticamente imposible.

En México, aunque a nivel constitucional no se consignan limitaciones expresas de este tipo, a nivel legal se establece la facultad exclusiva de los partidos políticos para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, con lo cual sólo mediante ellos los ciudadanos podemos acceder a la integración del

poder público. Esta norma restringe el derecho drásticamente porque lo hace muy difícil de ejercer para la inmensa mayoría de los ciudadanos mexicanos. Como lo señalé en la introducción y como lo demostraré más adelante esa facultad exclusiva además de indeseable, es inconstitucional y violatoria de los derechos políticos fundamentales de los ciudadanos mexicanos.

#### **b) De Interés Público.**

Las causas de pérdida y suspensión de los derechos políticos es un asunto propio de la soberanía de cada país. Sin embargo, en los Estados democráticos modernos son las limitaciones de este tipo más comunes son la comisión de delitos, aceptar otra nacionalidad o ciudadanía, ser mayor de edad, tener un modo honesto de vivir, etcétera.

#### **c) De Origen Técnico.**

Éstas se refieren a los requisitos y procedimientos generales para votar y ser votado, como estar inscrito en un padrón, contar con un documento oficial de identidad, ser residente de un lugar específico, ir a las urnas en un día y horario específicos, cumplir cierta edad para los cargos de elección popular, registrar en tiempo y forma una candidatura, etcétera.

## **2. De Hecho.**

Las limitaciones de hecho han sido y son muy diversas, pero la más evidente y generalizada es el escaso interés en participar en elecciones provocado por la falta de credibilidad en las mismas. Este fenómeno se conoce como

abstencionismo y aunque en algunos países significa todo lo contrario, es decir, un verdadero voto "silencioso" de censura o de rechazo, en la mayoría es una grave restricción.

Por lo que se refiere al voto pasivo, los partidos políticos constituyen una limitación de hecho aún cuando jurídicamente no detenten la facultad exclusiva para postular candidatos. En efecto, en teoría todo aquél que cumpla ciertas condiciones puede presentarse ante los electores como candidato. Sin embargo, de hecho - salvo raras excepciones - sólo quienes están apoyados por un partido político tienen posibilidad de obtener una candidatura.<sup>39</sup>

## G. Su Institucionalización en el Derecho Comparado.

El derecho de o al sufragio, como los demás derechos fundamentales, puede ser concebido desde los puntos de vista subjetivo y objetivo. Desde el primero es una facultad del titular del derecho garantizado por el ordenamiento, esto es, un derecho de libertad; el derecho a votar (o a presentarse como candidato) y por lo mismo también la libertad de no votar (o de no presentarse como candidato) son la expresión de ese sentido subjetivo del derecho de sufragio.

Desde la consideración objetiva, el derecho de sufragio es, como más atrás ya se señaló, un principio básico de la democracia, o en términos jurídicos, del ordenamiento democrático. *Visto como principio, el sufragio tiene, entonces, una*

---

<sup>39</sup> Cfr. Hauriou, André. Op. Cit. p. 295

*dimensión institucional indiscutible: sin el derecho de sufragio no hay democracia.* Una y otra dimensión pueden, y deben, encontrarse en equilibrio, aunque a veces no ocurre así y la acentuación de la dimensión objetiva o institucional puede incluso hacerla prevalecer sobre la dimensión subjetiva del derecho mudándolo de naturaleza, esto es, transformándolo de derecho en obligación.

## 1. Europa

El reconocimiento de la dimensión institucional del derecho de sufragio no está expresado como tal, en las Constituciones de los países de la Unión Europea, las cuales, en general, no consideran el derecho de voto como un deber sino exclusivamente como un derecho, con las únicas excepciones, como son Austria, Bélgica, Grecia y Portugal.

La Constitución de Austria en sus artículos 60.1 y 95.1 reconoce que en determinados "*länder*" - que son Carintia, Tirol y Vorarlberg - el voto sí es obligatorio, la de Bélgica en el artículo 62, que afirma que "el voto será obligatorio", la de Grecia en su artículo 51.5 dispone que "el ejercicio del derecho de voto será obligatorio", previéndose que "la ley establecerá las excepciones a dicha obligación y las sanciones penales correspondientes" y la de Portugal que en su artículo 49.2, que, de manera menos enérgica, sólo dispone que "el ejercicio del derecho de sufragio constituye un deber cívico".

Tal dimensión institucional, en cambio, sí está presente en la casi totalidad de los ordenamientos latinoamericanos y en muchos de ellos la definición de

sufragio como una obligación, no obstante la dificultad de entender cómo es -al mismo tiempo- derecho y obligación.

## 2. América Latina

En la Argentina, el artículo 12 del Código Electoral de 18-8-1983 se impone el deber de votar y en el artículo 14 se dirá que "las funciones" que se atribuyen a los electores "constituyen carga pública y son por lo tanto irrenunciables"; en Bolivia, el artículo 219 de la Constitución proclamará que el "sufragio constituye la base del régimen democrático representativo", declarando el voto obligatorio (a lo que también alude el artículo 6 de la misma Constitución); en Brasil, el artículo 14 de la Constitución declara el voto obligatorio; en Colombia, el artículo 258 de la Constitución proclama el voto como un derecho y un deber; en Costa Rica, el artículo 93 de la Constitución dispone que "el sufragio es función cívica primordial y obligatoria".

Por su parte la Constitución de Chile en su artículo 15 establece que el voto es obligatorio; en Ecuador, el artículo 33 señala que el voto es obligatorio (aunque facultativo para los analfabetos y mayores de 65 años); en El Salvador, el artículo 73 de la Constitución dirá que el sufragio es un deber (aunque el artículo 72 también dice que es un derecho); en Guatemala, el artículo 136 de la Constitución define el sufragio como derecho y deber; en Honduras, el artículo 40 de la Constitución califica el sufragio como deber (la Ley Electoral de 20-4-1981 dirá exactamente que es "obligatorio") y el artículo 44 de la misma Constitución dispondrá que "el sufragio es un derecho y una función pública".

En Panamá, el artículo 129 de la Constitución señala que el voto es un derecho y un deber; en Paraguay, el artículo 118 de la Constitución dirá que "el sufragio es derecho, deber y función pública del elector. Constituye la base del régimen democrático y representativo"; en Perú, el artículo 31 de la Constitución dispondrá que el voto es obligatorio; en República Dominicana, el artículo 88 de la Constitución señalará el carácter obligatorio del sufragio; en Venezuela, el artículo 110 de la Constitución dispone que "el voto es un derecho y una función pública", señalando que "su ejercicio es obligatorio". *En México, como hemos apuntado, la Constitución Política en sus artículos 35 y 36, reconoce el voto popular como un derecho y una obligación del ciudadano.*

### **3. Consideraciones Complementarias.**

Si como antes se recordó, todos los derechos fundamentales tienen, junto a su dimensión subjetiva, una dimensión objetiva o institucional, ésta última es especialmente significativa en el derecho al sufragio, y no está por demás que los propios textos constitucionales, como hemos visto, lo señalen expresamente. Ahora bien, esa dimensión objetiva no debe prevalecer de tal manera sobre la consideración subjetiva hasta el punto de anularla o desvirtuarla. Ese es el riesgo de la llamada "institucionalización" o entendimiento "utilitario" de los derechos fundamentales, que puede conducir, paradójicamente, a la excesiva limitación o incluso en algunos supuestos a la desaparición del derecho en casos particulares con el argumento de que de esa manera se garantiza mejor la "función" que el propio derecho realiza.

Un entendimiento así concebiría a los derechos como medios al servicio de un fin, no como fines en sí mismos. El fin a lograr sería en ese caso la representación o incluso la organización "eficaz" de la representación. Y de esa manera podrían introducirse serias limitaciones al propio derecho de sufragio. Una de ellas podría consistir en la completa desaparición de la faceta de libertad que todo derecho ha de tener dejándolo reducido a una simple obligación, aunque los ordenamientos que lo establecen como obligatorio no llevan hasta sus últimas consecuencias esa definición en cuanto que también lo definen, contradictoriamente, como derecho (o como "libre y obligatorio", que es el supuesto del artículo 219 de la Constitución de Bolivia, en cuyo caso la contradicción no se salva del todo aun entendiendo que "libre" aquí lo que significa es libertad para votar a una u otra opción, pese a que ello también entraría en el ámbito de la definición como "secreto" que en aquel precepto también se contiene) o en cuanto que la obligación no traspasa el plano de la retórica sin convertirse en un auténtico deber jurídico, o en la medida en que, pese a ser, en algunos casos, tal deber jurídico, sancionable, existe una gran laxitud en la aplicación de las normas sancionadoras correspondientes.

El peligro que puede encerrar la excesiva "funcionalización" de un derecho se observa muy bien, justamente, en el derecho que estamos examinando cuando se considera el sufragio como obligación. La base jurídica justificativa de esa obligatoriedad está en la teoría que configura al cuerpo electoral como órgano del Estado, cuya consecuencia es, sin duda alguna, la negación de la soberanía popular, en cuanto que introduce al propio pueblo en el seno de la persona jurídica estatal, pasando de ser el titular del poder a convertirse en un mero

órgano que ejerce, mediante el sufragio, una función pública y que, por ello, sólo actúa con las competencias, el modo y la forma que el poder (el Estado) le tiene atribuidos. En tal supuesto no hay distinción, pues, entre sociedad y Estado, entre pueblo y poder público. Son, en fin, muy bien conocidas las implicaciones (no queridas probablemente en la mayoría de los casos, pero inevitables) entre esta concepción *iuspositivista* y las teorías políticas de la democracia "no liberal" ("popular", "orgánica", etc.).

También podrían basarse en un "exceso" de utilitarismo otras medidas restrictivas del derecho individual, como la reducción de la libertad de presentación de candidaturas mediante el establecimiento de su monopolio a favor de los partidos (lo que ocurre en la mayoría de los países latinoamericanos y tema central de este trabajo) o la fijación de un número excesivamente elevado de firmas necesarias para la presentación de candidaturas sin partido (independientes o ciudadanas); o la ampliación de las causas de exclusión del derecho de sufragio o de los supuestos de elegibilidades tomando en consideración circunstancias personales o sociales que no podrían servir como razones para negar la titularidad o el ejercicio de otros derechos, pero sí del derecho de sufragio basándose en el argumento que podría suministrar su "funcionalidad", esto es, el fin tan alto al que este derecho sirve.

La forma de conjurar esos riesgos no es, claro está, desatender la indudable dimensión institucional que el derecho de sufragio tiene, sino lograr el equilibrio entre las facetas subjetiva y objetiva del derecho, sin que la primera elimine por completo a la segunda y si que ésta prevalezca sobre aquélla de manera que pueda

desvirtuarla. No debe olvidarse en todo caso que el derecho de sufragio sólo estará garantizado en la medida en que sea un auténtico derecho, esto es, un derecho subjetivo capaz de ser ejercitado por todos los ciudadanos con la mayor facilidad y sin discriminación alguna.

## H. Relación con el Derecho Electoral.

Es frecuente definir el Derecho Electoral como el conjunto de normas que desarrollan el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos por medio de representantes libremente elegidos y regulan el procedimiento y los sistemas para la elección. Una definición así no es incorrecta, por supuesto, pero sí incompleta, ya que excluye las normas reguladoras de las votaciones mediante las cuales el pueblo participa directamente en el ejercicio del poder público. Aunque el término "elecciones" está más inmediatamente conectado con el de "representación", no queda agotado en éste, ya que también hay actividad electoral en el referéndum. En estos últimos hay derecho de sufragio activo, aunque no, claro está, pasivo. Pero la condición de elector es común para votar eligiendo representantes o para optar por el sí o el no en una consulta popular.<sup>40</sup>

De ahí que, aun con el inconveniente de ser muy descriptiva y poco sintética, sea más precisa como definición del Derecho Electoral la de: conjunto

---

<sup>40</sup> Cfr. Aragón Reyes, Manuel "Democracia y Representación. Dimensión Subjetiva y Objetiva del Derecho de Sufragio" Conferencia Magistral presentada en sesión plenaria del Congreso" Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid. Consultado en la página web [www.bibliojuridica.org](http://www.bibliojuridica.org) en Democracia y Representación en el Umbral del Siglo XXI" Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral. IFE-TRIFE e Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Compilador Jesús Orozco Martínez. México 1999.

de normas reguladoras de la titularidad y ejercicio del derecho de sufragio, activo y pasivo, de la organización de la elección, del sistema electoral, de las instituciones y organismos que tienen a su cargo el desarrollo del proceso electoral y del control de la regularidad de ese proceso y la veracidad de sus resultados.

Como puede apreciarse, la totalidad del Derecho Electoral no tiene otro objeto que el de establecer las condiciones jurídicas del derecho de participación política de los ciudadanos, tanto en su vertiente activa del derecho a participar mediante la emisión del voto como en su vertiente pasiva del derecho a acceder, mediante la elección popular, al ejercicio de cargos públicos. Y si en lugar de adoptarse el punto de vista del derecho subjetivo la observación se realiza desde la perspectiva del principio jurídico (que ambas facetas las tiene el sufragio), podría decirse que el Derecho Electoral no tiene otro objeto que el de establecer las reglas estructurales básicas de la democracia (sobre la relación entre derecho de sufragio y democracia volveremos más adelante).

Sea cual sea, pues, la forma de enfocar el objeto global del Derecho Electoral, lo cierto es que en él sobresale, como pieza esencial, el sufragio, de tal manera que todo aquel Derecho está encaminado a garantizar la efectividad de éste en sus vertientes estática (titularidad, ejercicio) y dinámica (fines, resultados). Un sufragio que hoy, en toda Europa (después del derrumbamiento de los regímenes comunistas) y en todos los países de América Latina (con la excepción de Cuba) es formalmente democrático en la plena expresión de la palabra: popular y en libertad. El artículo 3 de la Ley Electoral de Bolivia expresa muy

didácticamente las cualidades del sufragio democrático al decir que el voto es "universal, porque todos los ciudadanos, sin distinción alguna gozan del derecho de sufragio; directo, porque el ciudadano interviene personalmente en la elección y vota por los candidatos de su preferencia; libre, porque expresa la voluntad del elector; secreto, porque la ley garantiza la reserva de voto" (y "obligatorio, porque constituye un deber irrenunciable de la ciudadanía", aunque esta última característica ya no sea tan clara o indiscutiblemente democrática, a nuestro juicio). No basta, desde luego, con la universalidad del sufragio para que éste sea democrático, tiene que haber también pluralismo político y neutralidad electoral del poder público.

Sobre la base de esas consideraciones se ha desarrollado hoy el Derecho Electoral en todos los países democráticos, de tal manera que se ha formado una especie de Derecho Electoral común (o transnacional) que obedece a unos mismos principios generales y que, por ello, se proyectan en todos los ordenamientos pertenecientes a la forma de Estado constitucional democrático de Derecho. *Tales principios son, esencialmente, la primacía del sistema representativo, la neutralidad de las organizaciones electorales, la libertad de presentación de candidaturas, la igualdad de oportunidades de los candidatos, la universalidad, igualdad, libertad y secreto del sufragio y, en fin, la judicialización del sistema de controles y de verificación de la regularidad de la elección.*

Todos los países de América Latina (con la excepción antes señalada) han incorporado a sus ordenamientos, en unos casos desde hace mucho tiempo, en otros de manera reciente (como consecuencia de los procesos de transición a la

democracia), aquellos principios comunes ya aludidos. En todos ellos, pues, el Derecho Electoral tiene por objeto hacer efectivo el principio de que la soberanía reside en el pueblo. Sin embargo, junto con esa incorporación general de los principios del Derecho Electoral democrático, aparecen, sin embargo, en algunos de los ordenamientos latinoamericanos (y también en algunos europeos), determinadas prescripciones no enteramente congruentes con tales principios, especialmente en materia de libertad de votar y de libertad de presentación de candidaturas.

Más adelante, cuando se traten dichos extremos, señalaremos aquellas prescripciones, pero adelantamos ya aquí nuestra opinión negativa sobre las mismas y llamamos la atención sobre la conveniencia de erradicarlas.

## **I. Instrumento Básico de la Democracia.**

Entendido el derecho de sufragio en su sentido más simple, esto es, identificándolo únicamente con el derecho de voto, es claro que no está ligado necesariamente con la democracia, sino en forma más general con la colegialidad. La existencia del derecho de voto es necesaria allí donde una decisión ha de ser adoptada por un órgano o entidad compuestos por una pluralidad de personas, ya sea el viejo Senado romano, la antigua Dieta Imperial alemana o el Colegio Cardenalicio, por poner ejemplos bien alejados de la democracia. Tampoco, en este sentido muy simple del término, se identifica el derecho de sufragio con la actividad pública o más generalmente política, ya que el derecho de voto ha de

existir también en instituciones privadas basadas en la colegialidad, desde una junta de vecinos hasta el consejo de administración de una compañía mercantil.

Ahora bien, la colegialidad (que sí se contrapone ciertamente al poder unipersonal, supuesto éste que excluye, por principio, el derecho de voto) y su consecuencia, la votación, no es por sí sola una nota suficientemente explicativa del derecho de sufragio, sino sólo su requisito más básico (y también más abstracto). El derecho de sufragio significa algo más que el mero derecho de voto. En primer lugar porque su entendimiento correcto ha de situarse en la esfera de lo público y no de lo privado, donde puede hablarse con propiedad del derecho de voto (en las sociedades civiles o mercantiles, por ejemplo), pero no exactamente del derecho de sufragio, que tiene una connotación política inexcusable. En segundo lugar, y sobre todo, porque sólo cabe hablar de derecho de sufragio cuanto está atribuido a ciudadanos, esto es, a miembros de una comunidad política para adoptar a través de él decisiones también de naturaleza política, esto es, que atañen al gobierno (en sentido lato) de esa comunidad.

Sin embargo, esa mayor concreción del término no permite identificar todavía derecho de sufragio con democracia puesto que uno puede existir sin la otra en sistemas de sufragio restringido, como ocurrió, por ejemplo, en el Estado liberal del siglo XIX basado en el sufragio censitario. Parece, pues, que derecho de sufragio y democracia sólo pueden coincidir cuando el sufragio es universal. No obstante, esta última relación no resulta aún suficientemente explicativa, es decir, no se presenta como una relación necesaria, ya que si bien no hay

democracia sin sufragio universal, puede en cambio existir sufragio universal sin democracia, de lo que ha habido y hay suficientes ejemplos.

De ahí que no baste el carácter universal del sufragio para considerarlo democrático: ha de ser también libre, igual, directo y secreto. El voto de los ciudadanos ha de valer igual, ha de emitirse sin intermediarios y ha de ser la manifestación de una decisión libre, esto es, de una voluntad no coaccionada. El secreto del voto garantiza precisamente la libertad de emitirlo. Ahora bien, el sufragio en libertad no significa sólo que el acto de votar deba hacerse sin coacción alguna y con plena capacidad de opción (votar: sí o no, si se trata de un referéndum, o a una u otras candidaturas si se trata de elecciones, o en blanco en cualquier caso, o incluso no votar, si se prefiere), sino que el propio derecho de sufragio ha de estar acompañado de otras libertades sin las cuales no podría hablarse en propiedad de un sufragio libre: así las libertades de expresión, asociación, reunión y manifestación, y por supuesto la libertad de presentación de candidaturas (con las modulaciones necesarias para dotar de eficacia al acto electoral), acompañada de los principios de libre concurrencia entre ellas y de libre desarrollo de la campaña electoral.

Precisamente este problema de la libertad de presentación de candidaturas está íntimamente conectado con la otra faceta del derecho de sufragio que hasta ahora no habíamos señalado: el derecho a ser elegible. Porque, si bien cuando se habla del derecho de sufragio sin más precisiones se entiende generalmente el derecho a elegir, esto es, el derecho de sufragio activo, también es derecho de sufragio la faceta pasiva del mismo: el derecho no sólo a ser elector, sino también

a ser elegible, y en la medida en que para ser elegible primero hay que ser proclamado candidato, el sufragio pasivo significa, en primer lugar, el derecho a presentarse como candidato a la elecciones. El sufragio pasivo es democrático, pues, en la medida en que todos los ciudadanos (y no sólo una minoría) tienen (cumpliendo determinados requisitos que no vulneren el principio de igualdad) la oportunidad de ejercitarlo.

No acaban ahí todavía las características que han de acompañar al derecho de sufragio para identificarlo con la democracia: es preciso que existan las correspondientes garantías de la veracidad del sufragio, esto es, del no falseamiento de sus resultados. Una administración electoral independiente del poder ejecutivo, neutral, transparente y bien dotada técnicamente, junto con un sistema de recursos jurisdiccionales que aseguren el control de las infracciones o errores que pudieran cometerse en el proceso electoral suponen, en fin, las últimas, pero indispensables notas que definen al sufragio como democrático.

## **J. Vinculación con la Representación Política.**

El derecho de sufragio no está conectado exclusivamente con la democracia representativa pues también mediante el voto se ejerce la democracia directa, ya sea a través de las asambleas abiertas o de la institución del referéndum. Sin embargo, las dificultades prácticas y los graves inconvenientes teóricos de la democracia directa han originado que ésta no pueda verse como una alternativa a la democracia representativa sino, todo lo más, como su complemento. Hoy, pues, el sufragio más que votaciones lo que significa es,

sobre todo, elecciones. Sobre este punto posiblemente no habría que extenderse, por suficientemente conocido. Sin embargo, dado que la simplicidad de ciertas doctrinas las ha hecho atractivas para algunos sectores del público, quizás conviniera dedicarle algo más de atención.

Las ideas *rousseauvianas* de la democracia como identidad entre gobernantes y gobernados, basadas en que la soberanía popular no puede delegarse porque no puede enajenarse, condujeron a que determinadas corrientes de pensamiento sólo aceptasen la democracia representativa por razones exclusivamente pragmáticas (gran extensión del territorio del Estado y gran número de habitantes), pero considerándola siempre como un mal menor, afectado por un "déficit" democrático respecto de la democracia directa (que sería la auténtica democracia). En tal sentido, los elementos de democracia directa insertados en cualquier sistema de democracia representativa eran sobrevalorados por encima de ésta, tenidos, pues, como instituciones de un "plusvalor" democrático.

Sin embargo, como otras corrientes de pensamiento han puesto de manifiesto, con gran rigor, la opción por la democracia representativa no tiene sólo a su favor razones de puro pragmatismo, sino también muy sólidos fundamentos teóricos, basados en que la sociedad no es uniforme, sino plural, en que el gobierno de una comunidad ha de hacer posible la composición de intereses diversos, en que no puede sobrevivir el Estado sin una actividad permanente de integración y en que no hay comunidad de hombres libres si no hay distinción entre gobernantes y gobernados, y por lo mismo si no hay

limitación del poder y responsabilidad de los gobernantes; y es la representación la que hace posible que todo ello pueda realizarse.

En tal sentido conserva toda su vigencia aquella afirmación de Kelsen, hecha hace ya setenta años, de que no hay más democracia posible que la democracia representativa. De ahí que el sufragio tenga como principal función la de servir de medio para formalizar la representación política.

El derecho de sufragio, además de ser un derecho subjetivo, en el doble sentido de derecho de sufragio activo y derecho de sufragio pasivo, es, sobre todo, un principio, el más básico o nuclear, de la democracia, o hablando en términos más precisos, del Estado democrático. La solidez de este aserto parece indiscutible, en la medida en que si se reconoce que la soberanía reside en el pueblo, no hay otro modo más veraz de comprobación de la voluntad popular que mediante el ejercicio del voto. Pero se comprende aún más claramente cuando se observa el derecho de sufragio como método para designar la representación popular, es decir, como principio no ya de la democracia en general sino en particular de la democracia representativa: difícilmente pueda aceptarse que haya representación sin elección, ni limitación temporal del poder sin elecciones periódicas.

## II. El Derecho de Asociación Política.

El artículo 9o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra la "*libertad general de asociación y reunión*" concebida como un derecho constitucional establecido para todos los individuos, es decir, como garantía individual, con la única restricción de que sea pacífica, es decir, *contrario sensu*, que no sea violenta.

### Artículo 9

No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada, tiene derecho de deliberar.

No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto o una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee.

Este derecho público subjetivo (garantía individual) concede y asegura, el derecho de asociación sindical o gremial, de agruparse en organizaciones no gubernamentales o simplemente de unirse a eventos públicos artísticos, culturales, etc., entre otras. Sin embargo, cuando esta se quiere hacer valer con fines políticos, el ejercicio está restringido sólo a los ciudadanos mexicanos, cuya norma complementaria es la fracción III del artículo 35 constitucional.

### Artículo 35 constitucional

Son prerrogativas del ciudadano:

## La Constitucionalidad de las Candidaturas Independientes en el Derecho Mexicano

- I.- Votar en las elecciones populares;
- II.- Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley;
- III.- Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;
- IV.- Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes; y
- V.- Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.

Entonces, tenemos que de la descripción genérica del artículo 9 se deriva como una especie autónoma e independiente, “*el derecho de asociación política*” el cual implica la posibilidad de celebrar mítines políticos, marchas, o bien, constituir una organización permanente y reconocida por el Derecho que tenga por objeto participar en los asuntos políticos del país. Sin embargo, cuando se trata de participar específicamente en el ámbito electoral, existe una subespecie denominada “*derecho de asociación político-electoral*”<sup>41</sup>, consignado, a su vez, en el artículo 41, fracción III, octavo párrafo de la Carta Magna y en los artículos 33 a 35 del COFIPE, el cual las define como “*formas de asociación ciudadana que coadyuvan*

---

<sup>41</sup> Distinciones que ha señalado el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la tesis de su Sala Superior, S3ELJ 61/2002. Tercera Época: Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-057/2002.—Asociación denominada Organización Nacional Antirreeleccionista.—11 de junio de 2002.—Unanimidad de votos. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-063/2002.—Unión de Participación Ciudadana, A. C.—11 de junio de 2002.—Unanimidad de votos. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-078/2002.—Asociación denominada Ciudadanos Unidos del Distrito Federal.—11 de junio de 2002.—Unanimidad de votos.

## La Constitucionalidad de las Candidaturas Independientes en el Derecho Mexicano

*al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como a la creación de una opinión pública mejor informada.”*

### Artículo 41

El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, al padrón y lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, los cómputos en los términos que señale la ley, declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores, cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, así como la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales. Las sesiones de todos los órganos colegiados de dirección serán públicas en los términos que señale la ley.

IV. Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.

Por su parte el COFIPE dispone:

### Artículo 33

**1. Las agrupaciones políticas nacionales son formas de asociación ciudadana que coadyuvan al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como a la creación de una opinión pública mejor informada.**

## La Constitucionalidad de las Candidaturas Independientes en el Derecho Mexicano

2. Las agrupaciones políticas nacionales **no podrán utilizar bajo ninguna circunstancia las denominaciones de "partido" o "partido político"**.

### Artículo 34

1. Las agrupaciones políticas nacionales **sólo podrán participar en procesos electorales federales mediante acuerdos de participación con un partido político. No podrán hacerlo con coaliciones.** Las candidaturas surgidas de los acuerdos de participación serán registradas por el partido político y serán votadas con la denominación, emblema, color o colores de éste.

2. El acuerdo de participación a que se refiere el párrafo anterior deberá presentarse para su registro ante el Presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral, en los plazos previstos en el artículo 64, párrafos 1 y 5, de este Código, según corresponda.

3. En la propaganda y campaña electoral, se podrá mencionar a la agrupación participante.

4. A las agrupaciones políticas nacionales les será aplicable en lo conducente, lo dispuesto por los artículos 38, 49-A y 49-B, así como lo establecido en los párrafos 2 y 3 del artículo 49 de este Código.

### Artículo 35

1.- Para obtener el registro como agrupación política nacional, quien lo solicite deberá acreditar ante el Instituto Federal Electoral los siguientes requisitos:

- a) Contar con un mínimo de 5,000 asociados en el país y con un órgano directivo de carácter nacional; además, tener delegaciones en cuando menos 7 entidades federativas.
- b) Disponer de documentos básicos, así como una denominación distinta a cualquier otra agrupación o partido.

## La Constitucionalidad de las Candidaturas Independientes en el Derecho Mexicano

2. La asociación interesada presentará durante el mes de enero del año anterior al de la elección, junto con su solicitud de registro, la documentación con la que acredite los requisitos anteriores y los que, en su caso, señale el Consejo General del Instituto.
3. El Consejo General, dentro del plazo máximo de 60 días naturales contados a partir de la fecha en que conozca de las solicitudes de registro, resolverá lo conducente.
4. Cuando proceda el registro, el Consejo expedirá el certificado respectivo. En caso de negativa, expresará las causas que la motivan y lo comunicará a la asociación interesada. La resolución correspondiente deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación.
5. El registro de las agrupaciones políticas cuando hubiese procedido, surtirá efectos a partir del 1o. de agosto del año anterior al de la elección.
6. Las agrupaciones políticas con registro, gozarán del régimen fiscal previsto para los partidos políticos en los artículos 50, 51 y 52 de este Código.
7. De igual manera, las agrupaciones políticas con registro, gozarán de financiamiento público para apoyo de sus actividades editoriales, educación y capacitación política, e investigación socioeconómica y política.
8. Para los efectos del párrafo anterior, se constituirá un fondo consistente en una cantidad equivalente al 2% del monto que anualmente reciben los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes.
9. Este fondo se entregará anualmente a las agrupaciones políticas, en términos de lo previsto en el reglamento que al efecto emita el Consejo General.
10. Las agrupaciones políticas con registro, a fin de acreditar los gastos realizados, deberán presentar a más tardar en el mes de diciembre de cada año los comprobantes de los mismos. Ninguna agrupación política podrá recibir más del 20% del total del fondo constituido para este financiamiento.
11. Las agrupaciones políticas con registro, deberán presentar además, a la comisión de consejeros prevista en el artículo 49, párrafo 6, de este Código, un informe del ejercicio anterior sobre el origen y destino de los recursos que reciban por cualquier modalidad.

12. El informe a que se refiere el párrafo anterior deberá presentarse a más tardar dentro de los 90 días siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio que se reporte.

13. La agrupación política nacional perderá su registro por las siguientes causas:

- a) Cuando se haya acordado su disolución por la mayoría de sus miembros;
- b) Haberse dado las causas de disolución conforme a sus documentos básicos;
- c) Omitir rendir el informe anual del origen y aplicación de sus recursos;
- d) Por incumplir de manera grave con las disposiciones contenidas en este Código;
- e) Haber dejado de cumplir con los requisitos necesarios para obtener el registro; y
- f) Las demás que establezca este Código.

Como se observa en las disposiciones anteriores, las agrupaciones políticas no pueden participar en los procesos electorales, sino mediante la intermediación de los partidos políticos, es decir, no pueden contender ni postular candidatos a los cargos de elección popular, sólo coadyuvar con los partidos. Su función está casi limitada a la actividad político-electoral que no sea relativa a los comicios.

Es importante señalar que como lo dispone el propio COFIPE, existe un Reglamento para las Agrupaciones Políticas Nacionales, expedido por el Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE), en el cual se detallan los procedimientos enunciados en el Código. Finalmente, nos referiremos brevemente a los partidos políticos ya que los analizaremos a profundidad en el capítulo segundo.

La forma de asociación política más elevada son los partidos políticos, los cuales se elevaron a rango constitucional desde 1977 con el carácter de entidades de interés público, otorgándoles ciertas garantías y confiriéndoles fines de alta

relevancia, dentro del Estado democrático. El artículo 41 de la Carta Magna, en la parte conducente, dispone:

Artículo 41

I. Los **partidos políticos son entidades de interés público**; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

**Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.**

II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, **tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social**, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma. Además, la ley señalará las reglas a que se sujetará el **financiamiento** de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:

a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, aplicando los costos mínimos de campaña calculados por el Órgano Superior de Dirección del Instituto Federal Electoral, el número de senadores y diputados a elegir, el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión y la duración de las campañas electorales. El 30% de

## La Constitucionalidad de las Candidaturas Independientes en el Derecho Mexicano

la cantidad total que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el 70% restante se distribuirá entre los mismos de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior;

b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, equivaldrá a una cantidad igual al monto del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese año; y

c) Se reintegrará un porcentaje de los gastos anuales que eroguen los partidos políticos por concepto de las actividades relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales.

La ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales; establecerá los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y asimismo, señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

Por su parte el COFIPE señala en los artículos 22 a 32, los requisitos para constituir un partido político, sus derechos, obligaciones y demás pormenores normativos.

### LIBRO SEGUNDO

#### De los Partidos Políticos

#### TITULO PRIMERO

#### Disposiciones Preliminares

#### Artículo 22

1.- La agrupación política nacional que pretenda constituirse en partido político para participar en las elecciones federales deberá obtener su registro ante el Instituto Federal Electoral.

## La Constitucionalidad de las Candidaturas Independientes en el Derecho Mexicano

- 2.- La denominación de "partido político nacional" se reserva, para los efectos de este Código, a las organizaciones políticas que obtengan su registro como tal.
- 3.- Los partidos políticos nacionales, tienen personalidad jurídica, gozan de los derechos y de las prerrogativas y quedan sujetos a las obligaciones que establecen la Constitución y este Código.

### Artículo 23

1. Los partidos políticos, para el logro de los fines establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ajustarán su conducta a las disposiciones establecidas en el presente Código.
2. El Instituto Federal Electoral vigilará que las actividades de los partidos políticos se desarrollen con apego a la ley.

## TITULO SEGUNDO

De la Constitución, Registro, Derechos y Obligaciones

### CAPITULO I

#### Del procedimiento de registro definitivo

##### Artículo 24

- 1.- Para que una agrupación política nacional pueda ser registrada como partido político nacional, deberá cumplir los siguientes requisitos:
  - a) Formular una declaración de principios y, en congruencia con ellos, su programa de acción y los estatutos que normen sus actividades; y
  - b) Contar con 3,000 afiliados en por lo menos 20 entidades federativas, o bien tener 300 afiliados, en por lo menos 200 distritos electorales uninominales, los cuales deberán contar con credencial para votar con fotografía correspondiente a dicha entidad o distrito, según sea el caso; bajo ninguna circunstancia, el número total de sus afiliados en el país podrá ser inferior al 0.26 por ciento del Padrón Electoral Federal

que haya sido utilizado en la elección federal ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud de que se trate.

#### **Artículo 25**

1. La declaración de principios invariablemente contendrá, por lo menos:

- a) La obligación de observar la Constitución y de respetar las leyes e instituciones que de ella emanen;
- b) Los principios ideológicos de carácter político, económico y social que postule;
- c) La obligación de no aceptar pacto o acuerdo que lo sujete o subordine a cualquier organización internacional o lo haga depender de entidades o partidos políticos extranjeros; así como no solicitar o, en su caso, rechazar toda clase de apoyo económico, político o propagandístico proveniente de extranjeros o de ministros de los cultos de cualquier religión o secta, así como de las asociaciones y organizaciones religiosas e iglesias y de cualquiera de las personas a las que este Código prohíbe financiar a los partidos políticos; y
- d) La obligación de conducir sus actividades por medios pacíficos y por la vía democrática.

#### **Artículo 26**

1. El programa de acción determinará las medidas para:

- a) Realizar los postulados y alcanzar los objetivos enunciados en su declaración de principios;
- b) Proponer políticas a fin de resolver los problemas nacionales;
- c) Formar ideológica y políticamente a sus afiliados infundiéndoles el respeto al adversario y a sus derechos en la lucha política; y
- d) Preparar la participación activa de sus militantes en los procesos electorales.

#### **Artículo 27**

## La Constitucionalidad de las Candidaturas Independientes en el Derecho Mexicano

1. Los estatutos establecerán:
  - a) La denominación del propio partido, el emblema y el color o colores que lo caractericen y diferencien de otros partidos políticos. La denominación y el emblema estarán exentos de alusiones religiosas o raciales;
  - b) Los procedimientos para la afiliación individual, libre y pacífica de sus miembros, así como sus derechos y obligaciones. Dentro de los derechos se incluirán el de participar personalmente o por medio de delegados en asambleas y convenciones, y el de poder ser integrante de los órganos directivos;
  - c) Los procedimientos democráticos para la integración y renovación de los órganos directivos así como las funciones, facultades y obligaciones de los mismos. Entre sus órganos deberá contar, cuando menos, con los siguientes:
    - I. Una asamblea nacional o equivalente;
    - II. Un comité nacional o equivalente, que sea el representante nacional del partido; y
    - III. Comités o equivalentes en las entidades federativas.
    - IV. Un órgano responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros y de la presentación de los informes de ingresos y egresos anuales y de campaña a que se refiere el párrafo 1 del artículo 49-A de este Código.
  - d) Las normas para la postulación democrática de sus candidatos;
  - e) La obligación de presentar una plataforma electoral, para cada elección en que participe, sustentada en su declaración de principios y programas de acción;
  - f) La obligación de sus candidatos de sostener y difundir la plataforma electoral durante la campaña electoral en que participen; y
  - g) Las sanciones aplicables a los miembros que infrinjan sus disposiciones internas y los correspondientes medios y procedimientos de defensa.

### Artículo 28

- 1.- Para constituir un partido político nacional, la agrupación política nacional interesada notificará ese propósito al Instituto Federal Electoral entre el 1o. de enero y el 31 de julio

de año siguiente al de la elección y realizará los siguientes actos previos tendientes a demostrar que se cumple con los requisitos señalados en el artículo 24 de este Código:

a) Celebrar por lo menos en veinte entidades federativas o en 200 distritos electorales, una asamblea en presencia de un funcionario del Instituto Federal Electoral, quien certificará:

I. El número de afiliados que concurrieron y participaron en la asamblea estatal o distrital, que en ningún caso podrá ser menor a 3,000 o 300, respectivamente, de conformidad con lo dispuesto por el inciso b) del párrafo 1 del artículo 24;

que conocieron y aprobaron la declaración de principios, el programa de acción y los estatutos; y que suscribieron el documento de manifestación formal de afiliación; y

II. Que con las personas mencionadas en la fracción anterior, quedaron formadas las listas de afiliados, con el nombre, los apellidos, su residencia y la clave de la Credencial para Votar;

b) Celebrar una asamblea nacional constitutiva ante la presencia del funcionario designado por el Instituto, quien certificará:

I. Que asistieron los delegados propietarios o suplentes, elegidos en las asambleas estatales o distritales;

II. Que acreditaron por medio de las actas correspondientes, que las asambleas se celebraron de conformidad con lo prescrito en el inciso a) de este artículo;

III. Que se comprobó la identidad y residencia de los delegados a la asamblea nacional, por medio de su Credencial para Votar u otro documento fehaciente;

IV. Que fueron aprobados su declaración de principios, programa de acción y estatutos;

y

V. Que se formaron listas de afiliados con los demás militantes con que cuenta la organización en el país, con el objeto de satisfacer el requisito del porcentaje mínimo de afiliados exigido por este Código. Estas listas contendrán los datos requeridos en la fracción II del inciso anterior.

## La Constitucionalidad de las Candidaturas Independientes en el Derecho Mexicano

2. El costo de las certificaciones requeridas en este artículo, será con cargo al presupuesto del Instituto Federal Electoral. Los funcionarios autorizados para expedirlas están obligados a realizar las actuaciones correspondientes.
3. En caso de que la organización interesada no presente su solicitud de registro en el plazo previsto en el párrafo 1 del artículo 29 de este Código, dejará de tener efecto la notificación formulada.

### Artículo 29

- 1.- Una vez realizados los actos relativos al procedimiento de constitución de un partido político nacional, la agrupación política nacional interesada, en el mes de enero del año anterior al de la elección, presentará ante el Instituto Federal Electoral la solicitud de registro, acompañándola con los siguientes documentos:
  - a) La declaración de principios, el programa de acción y los estatutos aprobados por sus miembros en los términos del artículo anterior;
  - b) Las listas nominales de afiliados por entidades o por distritos electorales, a que se refieren las fracciones II del inciso a) y V del inciso b) del artículo anterior; y
  - c) Las actas de las asambleas celebradas en las entidades federativas o en los distritos electorales y la de su asamblea nacional constitutiva.

### Artículo 30

- 1.- El Consejo General del Instituto, al conocer la solicitud de la agrupación política nacional que pretenda su registro como partido político nacional, integrará una Comisión para examinar los documentos a que se refiere el artículo anterior a fin de verificar el cumplimiento de los requisitos y del procedimiento de constitución señalados en este Código. La Comisión formulará el proyecto de dictamen de registro.
- 2.- El Consejo General del Instituto Federal Electoral por conducto de la comisión a que se refiere el párrafo anterior, verificará la autenticidad de las afiliaciones al nuevo partido, ya sea en su totalidad o a través del establecimiento de un método aleatorio, conforme al

## La Constitucionalidad de las Candidaturas Independientes en el Derecho Mexicano

cual se verifique que cuando menos el 0.026 por ciento corresponda al padrón electoral actualizado a la fecha de la solicitud de que se trate, cerciorándose de que dichas afiliaciones cuenten con un año de antigüedad como máximo dentro del partido político de nueva creación.

### Artículo 31

1. El Consejo, con base en el proyecto de dictamen de la comisión y dentro del plazo de ciento veinte días contados a partir de que tenga conocimiento de la presentación de la solicitud de registro, resolverá lo conducente.
2. Cuando proceda, expedirá el certificado correspondiente haciendo constar el registro. En caso de negativa fundamentará las causas que la motivan y lo comunicará a los interesados. La resolución deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación y podrá ser recurrida ante el Tribunal Electoral.
3. El registro de los partidos políticos, cuando hubiese procedido, surtirá efectos a partir del 1o. de agosto del año anterior al de la elección.

### Artículo 32

1. Al partido político que no obtenga por lo menos el 2% de la votación en alguna de las elecciones federales ordinarias para diputados, senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, le será cancelado el registro y perderá todos los derechos y prerrogativas que establece este Código.
2. El hecho de que un partido político no obtenga por lo menos el 2% de la votación emitida en alguna de las elecciones, no tiene efectos en relación con los triunfos que sus candidatos hayan obtenido en las elecciones nacionales según el principio de mayoría relativa.
3. El partido político que hubiese perdido su registro no podrá solicitarlo de nueva cuenta, sino hasta después de transcurrido un proceso electoral federal ordinario.

Finalmente, no debemos pasar por alto, la prohibición expresan y tajante que consigna el artículo 33 de nuestro texto constitucional, en el sentido de que los extranjeros no pueden inmiscuirse, de ninguna forma, en los asuntos políticos del país.

Artículo 33

Son extranjeros, los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías que otorga el Capítulo I, Título Primero, de la presente Constitución; pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.

Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país.

### III. El Derecho de Petición.

Este importante derecho está previsto como garantía individual en el artículo 8 de la Ley Fundamental, en los términos siguientes:

Artículo 8

Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.

## La Constitucionalidad de las Candidaturas Independientes en el Derecho Mexicano

### Artículo 35 constitucional

Son prerrogativas del ciudadano:

- I.- Votar en las elecciones populares;
- II.- Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley;
- III.- Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;
- IV.- Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes; y
- V.- **Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.**

Sin embargo, como en el caso del derecho de asociación, el texto constitucional es claro en diferenciar que sólo los ciudadanos mexicanos lo detentan en materia política, previsión que se confirma en la fracción V del artículo 35 como una prerrogativa del ciudadano. El derecho de petición es la facultad de solicitar a la autoridad pública, cualquier cuestión o información que tengamos interés en conocer u obtener, siempre y cuando, se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa. Existen otras limitaciones señaladas por la Suprema Corte, en los casos en que se solicite información que alguna ley considera reservada o confidencial, como por ejemplo, la que se refiere a aspectos militares o de inteligencia, expedientes judiciales, datos de estados de cuenta en bancos, etcétera. También cuando se refiere a asuntos cuya divulgación afecte los derechos de terceros. No obstante, la autoridad en cualquier caso está obligada a contestar por escrito en breve término al peticionario.

### III. La Defensa Nacional como Derecho Político.

Es importante destacar que aunque nuestra Constitución reconoce este derecho como una prerrogativa del ciudadano, lo que en principio, le da el carácter de derecho político, existe unanimidad entre nuestros constitucionalistas, al interpretar las disposiciones sobre nacionalidad, en el sentido de que no es un derecho, aunque así lo repunte la Ley Fundamental, sino una obligación. Asimismo coinciden en señalar que esa obligación no es propia de la calidad de ciudadano, sino de la de nacional, ya que dentro de las obligaciones de los mexicanos, se encuentra prevista ésta.

Artículo 35 constitucional

Son prerrogativas del ciudadano:

- I.- Votar en las elecciones populares;
- II.- Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley;
- III.- Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;
- IV.- Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes; y
- V.- Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.

El Doctor Ignacio Burgoa señala al respecto *“es una obligación honrosa que se impone a todo nacional... Esa obligación, sin embargo, no es una prerrogativa del ciudadano aunque así se repunte constitucionalmente, toda vez que se extiende, según lo acabamos de*

*afirmar, al mexicano que no tenga o haya dejado de tener dicha calidad. Además, si éste tiene esa obligación fue innecesario que la misma se reiterara para el ciudadano, puesto que la ciudadanía reconoce invariablemente como supuesto la nacionalidad, de lo que se deduce que todos los deberes que se imponen a los mexicanos en general, los tienen los ciudadanos en puntual observancia de la lógica.”*

### Artículo 31

Son obligaciones de los mexicanos:

I.- Hacer que sus hijos o pupilos concurren a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación preescolar, primaria y secundaria, y reciban la militar, en los términos que establezca la ley.

II.- Asistir en los días y horas designados por el Ayuntamiento del lugar en que residan, para recibir instrucción cívica y militar que los mantenga aptos en el ejercicio de los derechos de ciudadano, diestros en el manejo de las armas, y conocedores de la disciplina militar;

III.- Alistarse y servir en la Guardia Nacional, conforme a la ley orgánica respectiva, para asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la Patria, así como la tranquilidad y el orden interior; y

IV.- Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Sin embargo, cabe apuntar que la redacción de ambas es muy parecida, pero no es igual, aunque el propósito es el mismo en ambos casos. En el artículo 35 señala al Ejército, mientras que en el segundo solamente refiere la Guardia Nacional, misma que por cierto, nunca ha existido ni reglamentado.

## Capítulo Segundo

# Las Candidaturas Independientes en las Constituciones y Leyes de México

Sumario: I. *Leyes Fundamentales*. A. Constitución de Cádiz de 1812. B. Decreto para la Libertad de la América Mexicana de 1814 (Constitución de Apatzcingán). C. Constitución Federal de 1824. D. *Leyes Constitucionales* de 1836. E. *Bases de Organización Política de la República Mexicana* de 1843. F. *Acta Constitutiva y de Reformas* de 1847. G. *Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana* de 1856. H. *Constitución Política de la República Mexicana* de 1857. I. *Estatuto Provisional del Imperio Mexicano* de 1865. J. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* del 5 de Febrero de 1917. II. *Leyes Electorales Ordinarias del Siglo XX. (Incluyendo reformas constitucionales y legales)* A. *Ley Electoral* del 27 de Noviembre de 1901. B. *Ley Electoral* del 9 de Diciembre de 1911. 1. *Reforma Legal* del 22 de Mayo de 1912. C. *Ley para la Elección de los Poderes Federales* del 2 de Julio de 1918. 1. *Reformas Legales* de 1920, 1921, 1931 y 1943. D. *Ley Electoral Federal* del 7 de Enero de 1946. 1. *Reforma Constitucional* del 24 de Diciembre de 1946. E. *Ley Electoral Federal* del 4 de Diciembre de 1951. 1. *Reforma Constitucional* del 17 de Octubre de 1953. 2. *Reforma Legal* del 7 de Enero de 1954. 3. *Reforma Constitucional* del 22 de Junio de 1963. 4. *Reforma Legal* del 28 de Diciembre de 1963. 5. *Reforma Constitucional* del 26 de Diciembre de 1969. 6. *Reforma Legal* del 29 de Enero de 1970. 7. *Reforma Constitucional* del 14 de Febrero de 1972. F. *Ley Electoral Federal* del 2 de Enero de 1973. 1. *Reforma Constitucional* del 6 de Diciembre de 1977. G. *Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales* del 28 de Diciembre de 1977. 1. *Reforma Legal* del 6 de Enero de 1982. 2. *Reforma Constitucional* del 15 de Diciembre de 1986. H. *Código Federal Electoral* del 29 de Diciembre de 1986. 1. *Reforma Constitucional* del 10 de Agosto de 1986. 2. *Reforma Legal* del 6 de Enero de 1988. 3. *Reforma Constitucional* del 6 de Abril de 1990. I. *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* del 5 de Noviembre de 1990. 1. *Reforma Legal* del 3 de Enero de 1991. 2. *Reforma Legal* del 17 de Julio de 1992. 3. *Reforma Constitucional* del 23 de Septiembre de 1992. 4. *Reforma Legal* del 3 de Septiembre de 1993. 5. *Reforma Constitucional* del 25 de Octubre de 1993. 6. *Reforma Legal* del 23 de Diciembre de 1993. 7. *Reforma Legal* del 25 de Marzo de 1994. 8. *Reforma Constitucional* del 19 de Abril de 1994. 9. *Reforma Legal* del 18 de Mayo de 1994. 10. *Reforma Constitucional* del 1 de Julio de 1994. 11. *Reforma Constitucional* del 1 de Agosto de 1996. 12. *Reforma Constitucional* del 22 de Agosto de 1996. 13. *Reforma Legal* del 22 de Noviembre de 1996.

Antes de iniciar este tema, es muy importante destacar y advertir que las candidaturas independientes no aparecen consignadas como tales en nuestro Derecho, sino hasta la Ley Electoral de 1911. Sin embargo, las disposiciones constitucionales relativas al sufragio pasivo consignadas en las diferentes leyes

fundamentales de nuestro país en el siglo XIX, fueron el fundamento jurídico de las mismas.

Desde la Constitución de Cádiz y hasta la vigencia de la Constitución de 1857, cualquier ciudadano que cumpliera con las calidades y requisitos para los distintos cargos públicos podía ejercer el derecho a ser votado y con ello participar en las elecciones como candidato, aunque como señalaremos hubo importantes restricciones para su ejercicio establecidas en el propio texto constitucional y otras, de facto, porque en la práctica sólo algunos grupos, la aristocracia de cada época, participaba en política y en elecciones.

La distinción entre candidatos independientes y de partidos políticos, se da como dijimos hasta 1911, cuando la presencia de éstos últimos ya tenía una influencia en la política que se comenzaba a reconocer, la cual como veremos adelante, creció de tal modo, no sólo en México, que primero se les otorgó a nivel legal la facultad exclusiva de postular candidatos (1946), haciendo nugatorio desde ese momento y hasta ahora, el derecho a ser votado, antes ampliamente ejercido. Luego fueron reconocidos a nivel constitucional como entidades de interés público con lo cual se les brindaron más privilegios para su participación en las elecciones (1977).

Hechas estas consideraciones, analizaremos a continuación la evolución constitucional del sufragio pasivo, hasta nuestra actual Ley Fundamental, para posteriormente, estudiar la etapa de concurrencia de las dos modalidades de ser

votado (en forma independiente y vía los partidos políticos) y finalmente, la etapa del monopolio de las candidaturas por los partidos, donde referiremos a los cambios más importantes en materia político-electoral y no solamente los relativos al sufragio pasivo.

## I. Leyes Fundamentales.

Llegar al sufragio universal en nuestro país también implicó un largo camino durante el cual se transitó de un ejercicio drásticamente limitado (junto al de otros derechos políticos como el de libre asociación) al reconocimiento amplio para todos los ciudadanos por lo que toca a su carácter activo referido a la posibilidad de votar.

En su aspecto pasivo que implica la potestad de ser votado para los diferentes cargos de elección popular, permanecen las restricciones legal y fáctica que actualmente se derivan preponderantemente de la institucionalización de los partidos políticos.

Para abordar este apartado analizaremos directamente los textos constitucionales de nuestro país, desde la época colonial hasta la Constitución de 1917 actualmente en vigor, así como las reformas hasta la fecha (febrero 2004). También apuntaremos en forma intercalada los reglamentos y leyes electorales de ese periodo. En el segundo rubro de este capítulo analizaremos las leyes electorales de 1917 a la fecha y, en su caso, sus respectivas reformas.

La bibliografía será la esforzada compilación de nuestro destacado jurista Felipe Tena Ramírez en su obra "*Leyes Fundamentales de México*"<sup>42</sup> y la excelente obra de Antonio García Orozco intitulada "*Legislación Electoral Mexicana 1812-1988*".<sup>43</sup>

## A. Constitución de Cádiz de 1812.

Antes de la separación política de la Monarquía Española, encontramos el primer antecedente jurídico del sufragio en la *Constitución de Cádiz de 1812*, la cual era vigente en el territorio que hoy ocupa nuestra nación al ser colonia de aquélla y aunque no fue propiamente mexicana es una fuente directa de nuestras leyes fundamentales posteriores y en particular de las normas electorales.

La Constitución gaditana previó elecciones indirectas en tres fases denominadas juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia. En la primera se elegía a un elector parroquial, quien a su vez participaba en la elección de un elector de partido. Éstos a su vez elegían a los electores de provincia, quienes finalmente elegían a los diputados de cada provincia, los que llegaban así a las Cortes Generales, que era la asamblea política, deliberativa y legislativa de la Monarquía Española. Las elecciones eran por mayoría de votos (pluralidad de votos), secretas y a segunda vuelta.

---

<sup>42</sup> Cfr. Tena Ramírez, Felipe. "*Leyes Fundamentales de México 1808-1995*" Ed. Porrúa. México 1995. pp.15-28,45-59,102-216,234-287.

<sup>43</sup> Cfr. García Orozco, Antonio. "*Legislación Electoral Mexicana 1812-1988*". Adeo Editores. Tercera Edición. México 1978. pp.3-17.

El artículo 23 de dicha Constitución estableció el derecho de los ciudadanos españoles a elegir, en la forma siguiente: "Sólo los que sean ciudadanos podrán obtener empleos municipales y elegir para ellos en los casos señalados por la ley".

Por su parte el artículo 25 fracción sexta, dispuso que a partir del año 1830 para ejercitar los derechos de ciudadano, era necesario que éstos supieran leer y escribir, lo cual prácticamente hizo nugatorio el mismo para la mayoría, requisito que a principios del siglo XIX solamente la más alta aristocracia podía cumplir.

## **B. Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814. (Constitución de Apatzingán)**

Este momento histórico reviste singular importancia ya que por primera vez, el derecho a votar en elecciones se expresa como el derecho al sufragio. En efecto, el *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana* conocido en la doctrina como la Constitución de Apatzingán, sancionada el 22 de octubre de 1814 y promulgada dos días después,<sup>44</sup> conservó las juntas electorales en tres etapas para elegir a los diputados al Supremo Congreso, uno por cada provincia.

---

<sup>44</sup> Es importante subrayar que aún cuando fue hasta 1821 en que se formalizó la independencia política de la Corona Española, los líderes de la misma consideraron a México independiente desde el inicio mismo del movimiento insurgente de 1810, incluso en el propio texto del Decreto dado en Apatzingán señalan a 1814 como el 5º año de la independencia. Entre quienes participaron en su elaboración destacan, José María Morelos y Pavón quien era en ese momento diputado de la provincia del Nuevo Reino de León, José María Liceaga, diputado por Guanajuato y el Dr. José María Cos, diputado por Zacatecas. Ver Tena Ramírez. Op.cit. p. 58.

En cuanto al sufragio, señalaba en su artículo 6 que: “El derecho de sufragio para la elección de diputados pertenece, sin distinción de clases ni países, a todos los ciudadanos en quienes concurren los requisitos que prevenga la ley.”

Es importante destacar que consignaba la pérdida de la ciudadanía por herejía, apostasía, lesa nación e infidencia. Además, contempló como requisito para votar, que los ciudadanos estuviesen domiciliados o que residiesen en el territorio de la parroquia, partido o provincia, según fuere el caso.

El *Plan de Iguala* del 24 de febrero de 1821, los *Tratados de Córdoba* del 24 de agosto del mismo año, el *Acta de Independencia* del 28 de septiembre de 1821 y las *Bases Constitucionales* del 24 de febrero de 1822, consignaron un Estado monárquico constitucional reconociendo como emperador a Fernando VII, Rey de España, dejando los asuntos públicos y políticos únicamente en los primeros hombres del Imperio, reconocidos así por sus virtudes, fortunas, destinos, representación y concepto.

El 17 de noviembre de 1812 se expidió la *Convocatoria a Cortes*, fundamentada en la *Ley sobre la Formación de Ayuntamientos* del 23 de mayo de 1812, cuyas normas electorales reglamentaban las disposiciones de la Constitución española de Cádiz. Sin embargo, previó que las diputaciones se eligieran por sectores sociales, mineros, comerciantes, industriales, etcétera.

Después, el *Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano* aprobado por el Congreso el 23 de febrero de 1822, dispuso un régimen monárquico

constitucional representativo y hereditario entroncado por Agustín de Iturbide, que sí contempló el derecho al sufragio de los ciudadanos, aunque indirecto, para votar a los diputados provinciales del Poder Legislativo que residiría en la Junta Nacional Constituyente, órgano que crearía la Constitución. También previó el derecho al sufragio ciudadano para elegir de los alcaldes, síndicos y regidores de los Ayuntamientos.

A la caída del efímero Imperio de Iturbide, se aprobó el *Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana* del 16 de mayo de 1823, donde se estableció por primera vez un régimen republicano representativo y popular, en el cual, el voto no se reconoció como derecho sino como deber ciudadano para elegir a los individuos del cuerpo legislativo nacional, diputados y senadores, de los congresos provinciales y de los ayuntamientos. Señalaba el segundo párrafo del artículo 2 *"la elección no será por ahora directa. Se hará por medio de electores en la forma en que prescribe la ley"*

### C. Constitución Federal de 1824.

Para integrar el nuevo congreso constituyente de 1824, se expidió la *Ley de Elecciones para la Formación del Constituyente o Bases para la Elección del Nuevo Congreso* del 17 de junio de 1823, la cual previó básicamente el mismo procedimiento de elecciones indirectas en tres etapas, pero ahora las denominó juntas primarias, las secundarias y de provincia Como en las anteriores legislaciones no había una previsión para acreditar la ciudadanía, por lo que la capacidad legal para ejercer el

derecho a votar y a ser votado, se determinaba en el mismo momento de sufragar, por el presidente, el secretario y los escrutadores de las juntas.

El nuevo Congreso (que reemplazó al interior que vio frustrado su intento de expedir la Constitución de México) instalado el 5 de noviembre de 1823 expidió el *Acta Constitutiva de la Federación Mexicana* del 31 de enero de 1824 que dispuso en el artículo 11 “Los individuos de la cámara de diputados y del senado serán nombrados por los ciudadanos de los Estados en la forma que prevenga la constitución”. Es importante destacar que en ella se consignaba un régimen republicano representativo popular y federal, característica, esta última, que se consigna por primera vez.

Nueve meses después finalmente se aprobó la primera Ley Fundamental formal de México, la *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos* del 3 de octubre de 1824, estableciendo las mismas características de organización política del régimen dispuesto en el Acta Constitutiva. Este cuerpo jurídico reconoció el derecho de voto activo y pasivo de los ciudadanos, únicamente para la elección de diputados; en los términos siguientes: “Artículo 8.- La cámara de diputados se compondrá de representantes elegidos en su totalidad cada dos años, por los ciudadanos de los Estados.”, Artículo 9. “Las cualidades de los electores se prescribirán constitucionalmente por las legislaturas de los Estados, a las que también corresponde reglamentar las elecciones conforme a los principios que se establecen en esta constitución.” La elección de senadores y ministros de la Corte

Suprema de Justicia la harían las legislaturas de los Estados por mayoría absoluta de votos.

Esta Constitución tiene gran relevancia no sólo por ser la primera del México ya reconocido como independiente, lo que de suyo resulta importante, sino porque entre otras innovaciones jurídico-políticas, creó la figura de presidente que a la postre se convertiría - por la acumulación de facultades formales y circunstancias de hecho - en el presidencialismo mexicano, eje de nuestro sistema político hasta ahora.<sup>45</sup> También creó la figura de vicepresidente y de un Consejo de Gobierno, presidido por el primero compuesto por la mitad de los senadores, instituciones que después desaparecerían.

A partir de 1824 y hasta 1836, dado que la Constitución facultaba a los estados a legislar en materia de elecciones, no se produjeron leyes electorales federales. Sin embargo, los estados crearon sus propias legislaciones siguiendo las normas federales ya referidas del 17 de junio de 1823, entre ellas, la "*Ley del Gobierno Político del Distrito, sus Rentas y Nombramientos de Diputados*" del 11 de abril de 1826, la "*Ley para Elecciones de Diputados y Ayuntamientos del Distrito y Territorios*" del 12 de julio de 1830. Es de destacar que algunas de ellas, previeron elecciones indirectas en primer grado.

---

<sup>45</sup> La Constitución Federal de 1824 instituyó la figura del presidente como único depositario del Poder Ejecutivo. Dispuso su elección por las legislaturas de los Estados a mayoría absoluta de votos, siendo la Cámara de Diputados el órgano facultado para el cómputo de los votos y la calificación de las elecciones.

## D. Leyes Constitucionales de 1836.

Como consecuencia del enfrentamiento político e ideológico entre federalistas y centralistas, el 30 de diciembre de 1836 el Congreso decretó una segunda Constitución bajo el nombre de *Leyes Constitucionales*, también conocida como Constitución de las Siete Leyes<sup>46</sup> o Centralista, la cual para el tema de este trabajo es de máxima importancia porque estableció por primera vez en forma expresa las dos modalidades del sufragio, además de reconocerlo como un derecho del ciudadano mexicano. El artículo 8 a la letra, dispuso:

*“Son derechos del ciudadano mexicano, a más de los detallados en el artículo 2º e indicados en el 4º*

*I. Votar para todos los cargos de elección popular directa.*

*II. Poder ser votado para los mismos, siempre que en su persona concurren las cualidades que las leyes exijan en cada caso”*

No obstante este avance conceptual normativo del sufragio, solamente estaba previsto su ejercicio para elegir a los diputados y a los siete miembros de las juntas departamentales.

---

<sup>46</sup> Cabe apuntar que con esta Constitución, además de instaurar el centralismo, creó el Supremo Poder Conservador previsto como un cuarto poder por encima de los tres clásicos, Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Como se advierte este texto es prácticamente el mismo al vigente hoy en día, 163 años después. Sin embargo, en este lapso, los cambios en el ejercicio del derecho han sido totales, los cuales consisten principalmente en la supresión de restricciones para su ejercicio o en la extensión de su goce, como convenga verse, además - por supuesto - de la manera en que se materializa, es decir, en la evolución o actualización de las normas legales y de los instrumentos, técnicas y procedimientos electorales del voto, al mismo tiempo que en las circunstancias de hecho.

La "*Ley sobre Elecciones de Diputados para el Congreso General y de los Individuos que Compongan las Juntas Departamentales*" del 30 de noviembre de 1836, fue la ley reglamentaria de las normas constitucionales y previó, entre otros requisitos para votar y ser votado, acreditar una renta anual (ingreso anual) de por lo menos 100 pesos. También contempló elecciones indirectas en segundo grado y una junta electoral provisional que hacía las funciones de instalación del proceso electoral.

Posteriormente, Antonio López de Santa Anna, apoyado en el Plan de Tacubaya, lanzó la "*Convocatoria para la Elección del Congreso Constituyente*" del 10 de diciembre de 1841, la cual - con algunas modificaciones respecto de la base numérica de la población para elegir a los diputados - siguió a la ley electoral reglamentaria de la Constitución de 1836.

## E. Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843.

La Ley Fundamental con posterior e inmediata vigencia, aunque de nominal aplicación, se denominó *Bases de Organización Política de la República Mexicana*, sin embargo, *interim*, en 1842 se elaboraron proyectos constitucionales y votos particulares<sup>47</sup> a los mismos de gran trascendencia para este estudio porque consignaron el derecho al sufragio como prerrogativa del ciudadano, pero también porque incorporaron por primera vez, la modalidad de elecciones primarias, secundarias y terciarias en colegios electorales<sup>48</sup>, la nulidad de elecciones, así como las secciones y las boletas electorales, aspectos que en uno de ellos se consignaron bajo el título de Poder Electoral.<sup>49</sup> No obstante estos avances normativos, contradictoriamente establecieron fuertes restricciones al ejercicio del voto por criterios de carácter económico y de tipo intelectual como tener rentas anuales (ingresos) de 150 pesos y saber leer y escribir, respectivamente.

En las *Bases de Organización Política de la República Mexicana* del 12 de junio de 1843, el derecho al sufragio activo se estableció por primera vez como un

---

<sup>47</sup> En nuestro Derecho se denomina voto particular al rechazo expreso de un legislador a una iniciativa de ley o de reforma, o bien, a cualquier acuerdo parlamentario, ya sea de todo o de parte del mismo, y a los argumentos o consideraciones en que se sustenta.

<sup>48</sup> Los Colegios Electorales sustituirían a las Juntas Electorales y mediante ellos se elegirían a diputados, senadores y por primera vez al presidente y a los ministros de la Corte en elecciones indirectas primarias, secundarias y terciarias.

<sup>49</sup> El texto decía "Los ciudadanos mexicanos se reúnen en asambleas primarias para el ejercicio del poder electoral."

derecho y una obligación del ciudadano, concedió el pasivo para los cargos públicos y para los de elección popular, conservando la restricción económica para ejercer ambos, entre otras, al establecer como requisito para ser ciudadano contar con una renta anual de 200 pesos por lo menos, procedente de capital físico, industria o trabajo personal honesto, además, de saber leer y escribir.

Es importante destacar que como causa de suspensión de la calidad de ciudadano, previó el hecho de ser sirviente doméstico, ebrio consuetudinario, tahúr de profesión o por el estado religioso, entre otras. Por primera vez también incorpora el concepto de derechos políticos y la obligación de inscribirse en el padrón de la municipalidad.<sup>50</sup>

En su título VIII con el nombre de Poder Electoral, estableció las normas para realizar las elecciones indirectas primarias, secundarias y terciarias<sup>51</sup>, señalando que los ciudadanos votarían por medio de boletas, habría secciones electorales de 500 habitantes; además de establecer en el texto las normas básicas para la calificación de las elecciones y las causas de nulidad de las mismas. Es importante señalar que las leyes electorales ordinarias anteriores contemplaron estos y otros aspectos de los comicios, sin embargo, a nivel constitucional es la primera vez que se consignaron.

---

<sup>50</sup> Las Bases Orgánicas conservaron la figura del Consejo de Gobierno y creó la de Gobernadores de Departamentos, nombrados por el Presidente de la República.

<sup>51</sup> Las elecciones primarias y secundarias se harían en Juntas Electorales, la terciarias por los Colegios Electorales para los que finalmente elegían a los diputados del Congreso y los vocales de las Asambleas Departamentales. La elección de Presidente correspondía a las Asambleas Departamentales; el cómputo y la calificación era facultad de ambas Cámaras del Congreso.

La ley reglamentaria se denominó “*Decreto que Declara la Forma y Días en que Deben Verificarse las Elecciones para el Futuro Congreso*” del 19 de junio de 1843, en el cual se señalaba que para las elecciones se estaría a lo estipulado por la Ley del 30 de noviembre de 1836 en lo que no se opusiera a éste y distribuía las diputaciones a elegirse entre los distintos sectores de la sociedad, estableciendo una especie de cuotas.

Los 160 diputados se distribuirían así, 38 a la propiedad rústica y urbana e industria agrícola, por ser los ramos que más universal y permanentemente representan la riqueza del país, 20 al comercio, 14 a la minería, 14 a la industria manufacturera, 14 a las profesiones literarias, 10 a la magistratura, 10 a la administración pública; 20 al clero y 20 al ejército.

Para ejercer el derecho a votar y ser votado, además los requisitos constitucionales de contar con una renta anual de 200 pesos por lo menos, procedente de capital físico, industria o trabajo personal honesto, saber leer y escribir y no ser sirviente doméstico, ebrio consuetudinario, tahúr de profesión, entre otras, estableció requisitos adicionales diferenciados para cada clase, que en general consistían en que fuesen prominentes o acaudalados. El artículo 63 disponía que “se comprenden en esta clase todos los ciudadanos que son dueños, aviadores o parcioneros de alguna mina en actual explotación, y también los dueños y arrendatarios de las haciendas de beneficio.”

En contrasentido estableció la elección directa de los diputados señalando que “atendiendo a que mientras más directa es la elección de diputados, más directamente representan éstos la voluntad y opinión de los electores, por lo que en todas las ocasiones posibles conviene establecerla.”

Es importante destacar que en un iniciativa de decreto del 27 de enero de 1846, Mariano Paredes y Arrillaga, propuso establecer exclusivamente diputaciones distribuidas entre las clases dominantes (clero, ejército y políticos) que fue una idea concebida por los conservadores, quienes pretendían, desde finales del movimiento independentista, convertir a México en un Imperio.

El 6 de agosto de 1846, Mariano Salas, jefe del Ejército Libertador Republicano, expidió una convocatoria a elecciones que reformaba en algunos puntos, la del 17 de junio de 1823, que ya analizamos.

## F. Acta Constitutiva y de Reformas de 1847.

El *Acta Constitutiva y de Reformas*<sup>52</sup> del 18 de mayo de 1847 consigné el sufragio únicamente como derecho y no como obligación, además de excluir en el texto normas relativas al derecho a ser votado.<sup>53</sup>

---

<sup>52</sup> La relevancia jurídica de este documento de reformas constitucionales fue reconocer por primera vez los derechos del hombre de libertad, seguridad, propiedad e igualdad y consignarlos como garantías de los habitantes de la República, ordenando la creación de una ley que estableciera los medios de hacerlas efectivas.

<sup>53</sup> La lucha por el poder entre conservadores quienes enarbolaban el centralismo y los liberales quienes propugnaban por el federalismo, generó un periodo de anarquismo. Para resolverlo

Para reglamentar el Acta, Santa Anna promulgó el 3 de junio de 1847, la “*Ley sobre Elecciones de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión*”, la cual adoptaba la ley electoral del 10 de diciembre de 1841, ya comentada, con mínimas adecuaciones de fechas y otras de menor importancia.

Entre 1847 y 1855 se expidieron diversas leyes electorales y convocatorias a elecciones, las cuales adoptaban o se basaban en las leyes anteriores que hemos estudiado, entre las cuales destacan: la “*Ley de Elecciones de los Supremos Poderes*” del 15 de mayo de 1849, la “*Ley sobre Elecciones de Ayuntamientos*” del 19 de mayo del mismo año, las “*Bases para las Elecciones de Presidente de la República y Senadores*” del 13 de abril de 1850, la “*Convocatoria a un Congreso Extraordinario para Reformar la Constitución*” del 19 de enero de 1853, el “*Plan de Ayutla*” del 1 de marzo de 1854<sup>54</sup>, la “*Convocatoria a la Nación para la Elección de un Congreso Constituyente*” del 20 de agosto de 1855, entre otras.

---

acordaron nombrar a un hombre firme e ilustrado que pusiera orden en el país bajo una Dictadura y elaborara una nueva Constitución. El invitado fue Santa Anna, quien con ello regresó de su destierro y expidió las *Bases para la Administración de la República hasta la Promulgación de la Constitución* del 22 de abril de 1853, elaboradas por Lucas Alamán. Santa Anna facultado para decidir el régimen que debía adoptar México, se inclinó por reinstaurar una monarquía, entre tanto ordenó extinguir el sistema federal. Es de destacar que en este momento histórico y dado que había pasado un año de la Dictadura sin que se expidiese la nueva Constitución, se efectuó un plebiscito en diciembre de 1854 mediante el cual se prorrogaba indefinidamente el ejercicio de la Dictadura de Santa Anna y se le facultaba para elegir sucesor. Con lo anterior podemos ver como esta figura de participación ciudadana se aplicó aunque no estuvo normada a nivel constitucional. Sin duda fue sólo un mecanismo de legitimación, del que sería interesante hacer un estudio, para conocer cómo se realizó y bajo qué circunstancias.

<sup>54</sup> El cual establecía que la convocatoria al congreso extraordinario se haría conforme a la Ley Electoral del 10 de diciembre de 1841.

## G. Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1856.

El texto del *Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana*<sup>55</sup> del 15 de mayo de 1856, sancionado por Ignacio Comonfort, previó solamente el derecho ciudadano de votar y ser votado en elecciones populares, sin ninguna otra norma de carácter electoral.<sup>56</sup>

El proyecto de Constitución Política del 16 de junio de 1856 organizaba a México en una república, democrática, representativa y popular y estableció el derecho a votar y ser votado como prerrogativa del ciudadano, con la única restricción a ese nivel, de saber leer y escribir. El derecho activo de voto también se consignó como obligación ciudadana.

## H. Constitución Política de la República Mexicana de 1857.

El movimiento liberal denominado “Reformista”, “Reformador” o simplemente “De Reforma”, dado en la segunda mitad del siglo XVII, generó cambios de máxima importancia para el país, entre los que destacan la separación

---

<sup>55</sup> El Estatuto suscitó gran oposición en el bando de los puros, varios gobernadores se negaron a publicarlo, incluso en el seno del Congreso Constituyente se pidió su desaprobación, entre otros motivos por las tendencias centralistas que contenía. Se nombró una comisión de diputados para revisarlo, la cual no llegó a producir dictamen, por lo que tuvo teórica vigencia hasta la promulgación de la Constitución de 1857.

<sup>56</sup> El movimiento en contra de Santa Anna encabezado por Ignacio Comonfort, dio origen al Plan de Ayutla y a la salida definitiva del poder del dictador el 9 de agosto de 1855.

política de las iglesias (principalmente la iglesia católica) y el Estado, así como la nacionalización de los bienes del clero o eclesiásticos, los cuales opacaron otros de máxima relevancia también y me refiero a los relativos a la materia político-electoral.

El texto de la *Constitución Política de la República Mexicana* del 5 de febrero de 1857, predecesora de la actual, fijó de nueva cuenta el sistema federal y conservó el derecho al sufragio en los mismos términos del proyecto de 1856 antes citado, pero, en relación a su ejercicio, no consideró restricciones económicas o clasistas y eliminó el requisito de saber leer y escribir. Además, adicionó, como prerrogativa del ciudadano, el derecho a asociarse para tomar parte en los asuntos políticos del país, lo cual constituye un antecedente jurídico de suma trascendencia para el presente trabajo, porque el sufragio adquirió por primera vez el carácter universal, que se había proclamado desde 1789 en la Declaración Universal de Derechos Humanos, surgida de la revolución francesa. Sin embargo, las reformas político-electorales no quedaron allí, sino que dispuso la elección popular indirecta en primer grado no sólo de los diputados, sino para presidente y para los integrantes de la Suprema Corte de Justicia. Creó los distritos, los municipios y las secciones electorales como base territorial y demográfica para las elecciones. Asimismo ordenaba reproducir este esquema en los estados integrantes de la Federación.

La "*Ley Orgánica Electoral de 1857*" reglamentó las anteriores disposiciones constitucionales y a nivel de procedimientos creó la figura del padrón electoral,

las listas nominales, la boleta electoral (que también servía como identificación para votar y ser votado), el derecho del ciudadano a reclamar su no inclusión en el padrón y las listas, consolidó la figura de las mesas directivas de casilla, consideró un comisionado instalador de la casilla, las urnas electorales, entre otras innovaciones. Este ordenamiento legal estuvo en vigor hasta el año de 1901, con varias e importantes reformas.

El 15 de julio de 1867 se reinstauró formalmente la Constitución de 1857 (después de la intervención francesa y el simbólico Imperio de Maximiliano de Habsburgo, que apuntaremos en el siguiente apartado) con el regreso a México del Presidente Benito Juárez. Unos días después el 14 de agosto de 1867 expidió la *Convocatoria para la Elección de los Supremos Poderes Federales*, misma que forma un antecedente muy importante del voto ciudadano y en general, del Derecho Electoral, ya que era prácticamente una ley electoral en la que con todo detalle se establecieron los procedimientos para el ejercicio del sufragio, pero también para que los ciudadanos decidieran directamente con su voto sobre una serie de reformas constitucionales, lo cual realmente configuró un referéndum popular. Algunos estados se rehusaron a observar este punto de la Convocatoria y en los que sí se aplicó los votos fueron mayoritariamente en contra, con lo cual se puede inferir que el voto ciudadano efectivamente contó y fue respetado.

Estos cambios propiciaron más reformas a la "*Ley Orgánica Electoral de 1857*" destacando la del 5 de mayo de 1869, que estableció inelegibles a los ciudadanos que hubieren servido a la intervención extranjera de los franceses o

Imperio de Maximiliano de Habsburgo, entre otras disposiciones que adicionó o modificó.

La reforma del 23 de octubre de 1872 dispuso que eran inelegibles para ser diputado de su distrito, además del presidente, los secretarios de Estado, los magistrados de la Suprema Corte y los funcionarios federales, los jueces de circuito y distrito, los jefes de hacienda federal, los comandantes y militares, los gobernadores, los secretarios de gobierno estatales, los jefes políticos, los prefectos, los subprefectos, los jefes de fuerza con mando, los magistrados de tribunales superiores y los jueces de primera instancia. Con la reforma anterior se pretendía evitar las ventajas que en la contienda electoral pudiesen aprovechar quienes gozaban de una posición política relevante.

Con la reforma constitucional de 1874 se estableció por primera vez la elección directa de diputados y de nueva cuenta el sistema bicameral y aunque no fue una reforma legal propiamente dicha, el 15 de diciembre de 1874, Lerdo de Tejada, promulgó un decreto que regulaba las elecciones de senadores.

En 1878 se reformó la Constitución para prohibir la reelección del presidente<sup>57</sup> para el periodo inmediato, aunque la permitió pasado otro periodo de cuatro años. En 1882 se dio otra importante reforma, pero a nivel legal, a la

---

<sup>57</sup> Cabe destacar que el principio de la no reelección fue llevado a la Constitución a propuesta del Presidente, Gral. Porfirio Díaz. Aunque como se observa no era absoluto lo que le permitió reelegirse después de la Presidencia del Gral. González y mediante reformas posteriores por siete periodos más en el ejercicio del Poder Ejecutivo.

"*Ley Orgánica Electoral de 1857*" que ordenó a las juntas electorales de distrito elegir al presidente y ministros de la Suprema Corte.

La reforma constitucional de 1887 permitió de nueva cuenta solamente por un periodo más, pasando otro periodo de cuatro años nuevamente podría ser reelecto. En 1898 se consignaron en la Constitución, como obligatorias y gratuitas, el servicio público de las funciones electorales.<sup>58</sup>

La "*Ley Electoral de 1901*", derogó la Ley Orgánica sin aportar nuevos procedimientos electorales. En 1904 se reformó de nueva cuenta la Constitución del 57 para establecer como facultad exclusiva de la cámara de diputados, erigirse en Colegio Electoral para elegir al presidente y vicepresidente de la República, a los magistrados de la Suprema Corte y a los senadores por el Distrito Federal.

---

<sup>58</sup> Durante el régimen de Porfirio Díaz se logró por fin estabilidad política y social, que México no había tenido desde el movimiento insurgente de 1810, lo cual tuvo muchos efectos. Se registró un importante desarrollo económico en el país que permitió la industrialización y el crecimiento de las exportaciones, con ello se beneficiaron muchos grupos económicos cercanos al Gral. Díaz. Esta circunstancia legitimó de alguna forma al Presidente para reelegirse por siete periodos y simular la vigencia de la Constitución de 1857. En la realidad había un régimen autocrático; los Poderes Legislativo y Judicial estaban totalmente supeditados al Ejecutivo por los que no había división de Poderes, en consecuencia, también los Estados y Ayuntamientos. Los derechos del ciudadano eran letra muerta en la Constitución y la fuerza de la clase militar gobernante se dejaba sentir con la represión hacia sus opositores. En lo social, la riqueza se concentraba cada día más en algunos grupos cercanos al Presidente, mientras que los trabajadores y campesinos eran vejados y explotados gravemente. Así, la conjunción de estos factores fue articulando a distintas fuerzas opositoras que finalmente propiciaron la caída del gobierno de Díaz y la Revolución Mexicana en 1910. Es importante señalar que en la ideología revolucionaria, hubo varios lemas y causas. Sin embargo, en lo político se abanderó el lema de Francisco I. Madero "Sufragio Efectivo. No Reelección", lo cual es un antecedente conceptual relevante para el tema que nos ocupa, que después fue llevado al texto constitucional de 1917.

La “Ley Electoral del 19 de diciembre de 1911” constituyó una verdadera innovación en la materia, no obstante, estar apenas iniciando el movimiento revolucionario de 1910. Esta ley reconoció jurídicamente a los partidos políticos y por ende, distingue, por primera vez, a los candidatos provenientes de éstos y a los independientes o ajenos a los partidos. Sin embargo, esto a la postre implicaría la “partidización” de las elecciones y la exclusión de una gran parte de los ciudadanos de las mismas, lo que en nuestra opinión vulnera el derecho al sufragio pasivo y el principio de universalidad del mismo.

Esta ley estableció implícitamente en varios artículos (12, 22, 68, etc.) el derecho a participar en elecciones populares tanto a candidatos de los partidos políticos registrados como a candidatos independientes de éstos, ya que daba a ambos diversas facultades como la de reclamar la exactitud del padrón electoral o nombrar representantes de casilla, citaremos el artículo 22 a manera de ejemplo.

“Artículo 22. Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos anteriores, todo partido político registrado en un distrito electoral, tendrá derecho de designar un representante que asista a las elecciones primarias en las casillas electorales correspondientes. Igual derecho tendrán los candidatos que se presenten con el carácter de independientes, por no pertenecer a ningún partido registrado.”

Asimismo, organizó el registro de electores de mejor forma con una junta revisora del padrón electoral, cuya obligación era levantar el censo por secciones, publicar las listas electorales y resolver las reclamaciones que formularan los

ciudadanos o los partidos políticos, por inclusiones o exclusiones, indebidas o erróneas, o incluso contra los integrantes de las mesas directivas de casilla, ante las cuales podían registrar representantes. Igualmente creó los colegios municipales sufragáneos, los cuales estaban constituidos por los municipios que formaban un municipio, salvo aquéllos que eran tan pequeños que no llegaban a cinco electores, los cuales, se unían a los más próximos para formar los colegios.

Para la creación de un partido político, se debía realizar una asamblea de por lo menos 100 ciudadanos, en la que se hubiera aprobado un programa político y de gobierno, eligiera una junta que tuviera representación y que fuera protocolizada ante notario público. Además, debían tener publicaciones periódicas.

El 22 de mayo de 1912 fue reformada esta ley electoral, se reforzó la figura de la junta revisora del padrón electoral, sumándose a ésta cuatro ciudadanos escogidos al azar.

## **I. Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865.**

Para conservar la estructura del capitulado, regresaremos al año 1865, a fin de pasar por alto el antecedente histórico más que jurídico, del *Estatuto Provisional del Imperio Mexicano* del 10 de abril de 1865, expedido por el “emperador” Maximiliano de Habsburgo, proyecto de ley fundamental que careció de vigencia práctica y de validez jurídica, además de que no instituía propiamente un régimen

monárquico constitucional sino un sistema de trabajo para un gobierno en el que la soberanía se depositaba íntegramente en el emperador y obviamente negaba, al no considerarlas, las prerrogativas del ciudadano de votar y ser votado.<sup>59</sup>

A consecuencia de la Revolución Mexicana se expidió la "*Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente*" del 20 de septiembre de 1916, la cual conservó las innovaciones de la ley maderista, pero retomó algunos procedimientos de la Ley Orgánica Electoral de 1857. Creó la figura de las juntas computadoras, integradas por los presidentes de las casillas de un distrito electoral, quienes hacían el cómputo general de los votos en esa demarcación y declaraban electo al candidato que lograra la mayoría simple, absteniéndose de calificar los vicios o irregularidades que se hubieren presentado en las elecciones, sólo los hacían constar en el acta respectiva.

## **J. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de Febrero de 1917.**

Con base en la "*Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente*" del 20 de septiembre de 1916, se integró un nuevo Congreso Constituyente que expidió la *Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos* del 5 de febrero de

---

<sup>59</sup> Curiosamente señalaba como obligación de los ciudadanos, desempeñar los cargos de elección popular.

1917, vigente hasta nuestros días.<sup>60</sup> Aunque las innovaciones más relevantes que dispuso fueron en el orden social, en materia política se estableció el principio de no reelección absoluto en el caso de presidente y el de no reelección inmediata en diputados y senadores. También consignó por primera vez elecciones populares directas para presidente y senadores, conservando las indirectas para los magistrados o ministros de la Suprema Corte de Justicia, por voto mayoritario de ambas Cámaras del Congreso, erigido en Colegio Electoral.

Estableció el derecho de voto activo como prerrogativa y obligación ciudadana, mientras que la facultad de ser votado para todos los cargos de elección popular siguió siendo sólo prerrogativa. Texto idéntico al vigente.

Un día después de haberse expedido la Constitución, el constituyente expidió la "*Ley para la Formación del Congreso Ordinario*" del 6 de febrero de 1917, la cual siguió prácticamente todas las disposiciones de la ley del 20 de septiembre de 1916. La variante más importante fue que la elección del presidente era a mayoría absoluta de votos y no simple como había sido antes y continuó después hasta nuestros días.

---

<sup>60</sup> La denominación formal fue "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que Reforma la Constitución Promulgada el 5 de Febrero de 1857", ya que la entrada de Venustiano Carranza al movimiento revolucionario se fundó en el restablecimiento de la vigencia de ésta, pero no en crear una nueva Constitución. Sin embargo, dado que hubo un Congreso Constituyente, que no se acataron las normas de la Constitución del 57 para su propia reforma y por integrar un gran número de normas sociales nuevas, formó en los hechos, un nuevo texto constitucional, reconocido así desde entonces a la fecha.

Es de resaltar que durante todo este tiempo los requisitos para ser ciudadano, las causas de su pérdida y suspensión tuvieron infinidad de modificaciones, en cuanto a la edad y a circunstancias específicas de cada momento histórico. Igualmente los requisitos de elegibilidad para los diferentes cargos de elección popular tanto a nivel federal como local.

También hay que destacar que la eficacia jurídica de las prerrogativas de votar y ser votado, fue casi nula, salvo en algunas elecciones populares, básicamente por circunstancias de hecho derivadas de la gran inestabilidad social y política que vivió nuestro país desde la Independencia hasta los primeros años de la época pos revolucionaria (con la salvedad de cierta estabilidad en los 30 años del régimen de Porfirio Díaz.)

Además durante todo este tiempo, aún cuando constitucionalmente estaba previsto ya el derecho al sufragio universal solamente lo ejercieron los varones, situación que continuó hasta 1953, como veremos adelante.

## **II. Leyes Electorales Ordinarias del Siglo XX. (Incluyendo reformas constitucionales y legales)**

### **A. Ley Electoral del 27 de Noviembre de 1901.**

Esta ley no tuvo aportaciones significativas, prácticamente fue el mismo articulado de la ley de 1857.

## B. Ley Electoral del 19 de diciembre de 1911.

Como adelantamos, esta ley fue una verdadera innovación en la materia, no obstante, estar apenas iniciando el movimiento revolucionario de 1910. Esta ley reconoció jurídicamente a los partidos políticos y por ende, distingue, por primera vez, a los candidatos provenientes de éstos y a los independientes o ajenos a los partidos. Sin embargo, esto a la postre implicaría la “partidización” de las elecciones y la exclusión de una gran parte de los ciudadanos de las mismas, lo que en nuestra opinión vulnera el derecho al sufragio pasivo y el principio de universalidad del mismo.

Esta ley estableció implícitamente en varios artículos (12, 22, 68, etc.) el derecho a participar en elecciones populares tanto a candidatos de los partidos políticos registrados como a candidatos independientes de éstos, ya que daba a ambos diversas facultades como la de reclamar la exactitud del padrón electoral o nombrar representantes de casilla, citaremos el artículo 22 a manera de ejemplo.

“Artículo 22. Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos anteriores, todo partido político registrado en un distrito electoral, tendrá derecho de designar un representante que asista a las elecciones primarias en las casillas electorales correspondientes. Igual derecho tendrán los candidatos que se presenten con el carácter de independientes, por no pertenecer a ningún partido registrado.”

Asimismo, organizó el registro de electores de mejor forma con una junta revisora del padrón electoral, cuya obligación era levantar el censo por secciones, publicar las listas electorales y resolver las reclamaciones que formularan los ciudadanos o los partidos políticos, por inclusiones o exclusiones, indebidas o erróneas, o incluso contra los integrantes de las mesas directivas de casilla, ante las cuales podían registrar representantes. Igualmente creó los colegios municipales sufragáneos, los cuales estaban constituidos por los municipios que formaban un municipio, salvo aquéllos que eran tan pequeños que no llegaban a cinco electores, los cuales, se unían a los más próximos para formar los colegios.

Para la creación de un partido político, se debía realizar una asamblea de por lo menos 100 ciudadanos, en la que se hubiera aprobado un programa político y de gobierno, eligiera una junta que tuviera representación y que fuera protocolizada ante notario público. Además, debían tener publicaciones periódicas.

### **1. Reforma Legal del 22 de mayo de 1912.**

Reforzó la figura de la junta revisora del padrón electoral, sumándose a ésta cuatro ciudadanos escogidos al azar.

## **C. Ley para la Elección de los Poderes Federales del 2 de Julio de 1918.**

En esta ley se incorporan las novedades de garantizar expresamente el secreto del voto, se le otorga carácter permanente al padrón electoral y se crean las listas permanentes de electores y una credencial para votar (en lugar de boletas con el nombre del ciudadano que servían como identificación y para anotar el nombre del candidato por quien se votaba.) La división distrital y seccional sigue bajo la responsabilidad de los gobiernos locales y municipales. Para la organización de las elecciones se crean tres autoridades, los consejos de listas electorales, los consejos de distritos electorales y los municipales. Se reglamenta de mejor forma el registro de candidatos y la organización y funcionamiento de los partidos políticos.

### **1. Reformas Legales de 1920, 1921, 1931 y 1943.**

La ley referida en el punto anterior, fue reformada en varias ocasiones y tuvo vigencia hasta 1946. La primera modificación fue el 25 de mayo de 1920, siguieron las reformas del 7 de julio de ese mismo año, la del 24 de diciembre de 1921, la del 24 de noviembre de 1931, la del 19 de enero de 1943, las cuales se dirigieron a fortalecer los procedimientos en general, principalmente los relativos al padrón electoral y los cómputos electorales.

## D. Ley Electoral Federal del 7 de Enero de 1946.

Con esta ley por primera vez, la preparación, vigilancia y desarrollo de los procesos electorales federales quedaban bajo la responsabilidad del gobierno, cuestiones que hasta ese momento habían estado siempre a cargo de los jefes políticos y alcaldes a nivel local. La exposición de motivos de la misma señalaba que con esta reforma se evitaría la intervención indebida de los grupos regionales y le daría mayor legalidad y legitimidad a los comicios.

Para ello, creó la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, las Comisiones Locales Electorales, los Comités Distritales Electorales y el Consejo del Padrón Electoral. Previó que la Comisión Federal se integrara con dos comisionados del poder Ejecutivo, el secretario de gobernación, quien la presidía y otro miembro del gabinete presidencial; dos comisionados del poder Legislativo, un senador y un diputado; y dos comisionados de los partidos políticos de mayor relevancia y de diferente ideología. Las Comisiones Locales (de los estados) y los Comités eran integrados por tres ciudadanos residentes en la localidad de que se tratara y por dos comisionados de los partidos políticos.

El recuento de los votos seguía haciéndolo las Juntas Computadoras. El Consejo del Padrón Electoral era un órgano de carácter técnico, que atendía todas las cuestiones relativas al registro de electores, estaba integrado por el director general de estadística, el director general de correos y el director general de población de la Secretaría de Gobernación.

También definió por primera vez a los partidos políticos y estableció sus derechos y obligaciones, además de señalar que solamente éstos podrían postular candidatos, disposición que como hemos destacado, monopolizó, al poner en manos de estas organizaciones, la exclusividad de la nominación de candidatos en las elecciones. Cabe destacar que esta ley se aprobó durante la presidencia del Gral. Manuel Ávila Camacho.

El artículo 60 dispuso: “Las Candidaturas para Presidente de la República se registrarán ante la Comisión Federal de Vigilancia Electoral; las de Senador en la Comisión Local Electoral de la entidad respectiva, y las de Diputado en el Comité Electoral que corresponda. Solamente los partidos podrán registrar candidatos.”

Por su parte, el artículo 107 consignó: “los candidatos no dependientes de los partidos políticos gozaban de los mismos derechos, siempre que estén apoyados por 50 ciudadanos de su distrito, que hayan firmado su adhesión voluntaria en el acta formal, que tenga un programa político al que le deben dar publicidad y registrarse en el plazo fijado, así como haber nombrado a sus representantes”.

Así como presentó progresivas innovaciones, también estableció normas regresivas o contra-reformas, como el caso del control político de las elecciones

por el gobierno<sup>61</sup>, lo que aunado a otros factores, a la postre acarreó en México un régimen autoritario nada democrático, elecciones dudosas muy cuestionadas por falta de equidad, legalidad y transparencia, un presidencialismo exacerbado y un poder legislativo patéticamente débil, un virtual o ficticio sistema de partidos políticos, escaso pluralismo ideológico, represión política, los cuales se tradujeron al final en malos gobiernos que llevaron a crisis políticas, sociales y económicas que lesionaron gravemente al país y al final del día en altísimos costos, principalmente económicos<sup>62</sup>, para comenzar a revertir los males anteriores.

## **1. Reforma Constitucional del 24 de Diciembre de 1946.**

Como señalamos en párrafos anteriores, las mujeres mexicanas estuvieron excluidas por un largo periodo de la ciudadanía mexicana y por ende del goce de los derechos políticos, en particular de la posibilidad de votar y ser votadas en las elecciones. Fue hasta el año de 1946, en que el 24 de diciembre, la Cámara de Diputados aprobó la iniciativa enviada por el presidente Miguel Alemán, en la que se adicionó el artículo 115 constitucional, que entró en vigor el 12 de febrero del siguiente año. Se establecía que en las elecciones municipales participarían las mujeres en igualdad de condiciones que los varones, con el derecho a votar y ser elegidas.

---

<sup>61</sup> Lo que Juan Molinar Horcasitas ha llamado el comienzo de la larga fase "centralizadora" de la organización y vigilancia de los comicios. Véase su texto "*El Tiempo de la Legitimidad*" Cal y Arena. México 1991. p. 23

<sup>62</sup> Aquí nos referimos expresamente al enorme gasto público que se ha destinado en los últimos años para darle credibilidad y legitimidad a los procesos electorales y para incentivar un auténtico sistema de partidos políticos.

En 1947 y derivado de la reforma constitucional referida, las mujeres comenzaron a ocupar cargos de elección en los Ayuntamientos: en Aguascalientes, María del Carmen Martín del Campo se convierte en la primera Presidenta Municipal de esa ciudad. En el Distrito Federal, Aurora Fernández es nombrada Delegada de Milpa Alta y Guadalupe I. Ramírez de Xochimilco.

Posteriormente, la reforma legal del 21 de febrero de 1949, obligaba a los partidos a contar con un comité directivo en cada entidad federativa y se otorga un medio de impugnación ante la negación del registro a una organización que pretendiera convertirse en partido político. Los integrantes de los órganos electorales ya no pueden figurar como candidatos, sino se separan de sus funciones cuando menos seis meses antes de la elección. La comisión federal cambia su nombre suprimiendo el término de “vigilancia electoral” para quedar únicamente como comisión federal electoral.

Siendo candidato a la presidencia de la República, Adolfo Ruiz Cortines prometió la ciudadanía sin restricciones para las mujeres, ante 20 mil féminas asistentes en un mitin de campaña realizado el 6 de abril de 1952 y lo cumplió.

## **E. Ley Electoral Federal del 4 de diciembre de 1951.**

Con esta nueva ley, se modifica la integración de la comisión federal electoral, quedando sólo un comisionado del Ejecutivo, el secretario de gobernación, y aumentan a tres los de los partidos políticos. Sin embargo, los

consejos locales y los comités distritales electorales quedan integrados con tres miembros nombrados por la comisión federal, relegando a los partidos a contar únicamente con comisionados con voz pero sin voto, lo que sin duda fue un grave retroceso.

Otra contra-reforma fue la desaparición de las juntas computadoras, que eran integradas por los ciudadanos directivos de las casillas, para dejar esta responsabilidad en manos de los comités distritales. Desaparece el consejo del padrón electoral y lo sucede el registro nacional de electores, como órgano electoral con cierta autonomía.

### **1. Reforma Constitucional del 17 de Octubre de 1953.**

El 17 de octubre de 1953, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la reforma al texto del artículo 34 constitucional que finalmente daría la ciudadanía a las mujeres y los derechos políticos inherentes a esa calidad, lo que le permitía votar y ser votada para todos los cargos públicos de elección popular en los tres niveles de gobierno.

“Artículo 34. Son ciudadanos de la República los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos: haber cumplido 18 años, siendo casados, o 21 si no lo son, y tener un modo honesto de vivir”

Sin embargo, no fue sino hasta las elecciones federales del 3 de julio de 1955, cuando lo pudieron ejercer con esa amplitud por primera vez, para elegir diputados federales de la XLIII Legislatura. No obstante, ninguna mujer ejerció el sufragio pasivo, por lo que todavía tuvieron que pasar algunos años para que se diera la primera candidata y la primera mujer electa.

Por la trascendencia que tuvo y ha tenido esta reforma constitucional, transcribiremos algunos datos al respecto, de la obra de Antonio García Orozco ya citada.

*“Muchos fueron los argumentos para negar el voto a la mujer. El más tradicional había sido el de su supuesta ineptitud natural para las cuestiones públicas. En la Roma clásica se decía voto propter sexus infirmitatem et propter forensium rerum ignorantiam que significaba la negación del voto a la mujer por su propia ignorancia. En el siglo XIX el argumento cambió por uno más caballeroso, pero igualmente discriminatorio y antifeminista “La política es un combate, no hay sitio para la mujer”. Tradicionalmente los movimientos feministas del siglo pasado estaban identificados con la lucha de las mujeres por que se les reconociera el voto. Paulatinamente fueron conquistando este derecho en todo el mundo. Gran Bretaña fue el primer país en reconocerlo en 1918, Bélgica en 1919, Estados Unidos de América en 1920 y años después se sumaron casi todos los países, incorporándolo a nivel constitucional. La primera bandera del movimiento feminista mexicano fue el voto de la mujer. En 1928 consiguen que el Código Civil recoja algunas de sus demandas. De 1931 a 1934 fue creciendo el sector femenino del Partido Nacional Revolucionario. En 1937 el presidente Cárdenas propuso una iniciativa de ley para reconocerlo pero los temores de grupos conservadores que frustraron el intento. En 1946 se reconoció para*

*las elecciones de ayuntamientos y en 1953 por reforma constitucional para todos los cargos de elección popular, además del derecho de postularse para los mismos y de asociación política.”*

Los esfuerzos realizados por las mujeres para “conquistar” ese derecho que ya tenían, pero que por razones sociales y políticas, no podían hasta entonces ejercer, fueron muy diversos e importantes. A continuación apuntaremos las más importantes, tomadas de un documento elaborado para conmemorar los 50 años del sufragio femenino en México, que se cumplieron el año pasado de 2003.<sup>63</sup>

“1884-1887.-En la primera revista femenina Violetas del Anáhuac, fundada y dirigida por Laureana Wright González y escrita solamente por mujeres se planteó la demanda del sufragio para la mujer y la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres.

1910.- Diversas asociaciones feministas se unen a Madero, entre ellas el Club Femenil Antireeleccionista “Las Hijas de Cuauhtémoc”. Poco tiempo después, las integrantes del Club protestan por el fraude en las elecciones y demandan la participación política de las mujeres mexicanas. Dolores Jiménez y Muro funda Regeneración y Concordia, organización Pro derechos de la mujer. Las sufragistas mexicanas solicitan a Emilio Vázquez Gómez se les otorgue el voto.

1916.- Primer Congreso Feminista (13 de enero) impulsado por el general Salvador Alvarado como Gobernador de Yucatán y las organizadoras fueron Consuelo Zavala, Dominga Canto, Adolfinia Valencia de Ávila, María Luisa Flota, Beatriz Peniche, Amalia Gómez, Piedad Carrillo Gil, Isolina Pérez Castillo, Elena Osorio, Fidelia González, Candelaria Villanueva, Lucrecia y

---

<sup>63</sup>Fuente: [www.jornada.unam.mx/2002/nov02/021104/articulos/51\\_sufragio49.htm](http://www.jornada.unam.mx/2002/nov02/021104/articulos/51_sufragio49.htm)

## La Constitucionalidad de las Candidaturas Independientes en el Derecho Mexicano

Adriana Badillo, Rosina Magaña y Consuelo Andrade. Uno de los principales acuerdos en este Primer Congreso feminista fue demandar que se otorgará el voto ciudadano a las mujeres.

1917.- Posteriormente a la promulgación de la Constitución Política de 1917, en abril del mismo año, se expidió la Ley de Relaciones Familiares según la cual los hombres y las mujeres tienen derecho a considerarse iguales en el seno del hogar. Hermila Galindo lanza su candidatura para diputada por el V distrito electoral de la Ciudad de México. Aun cuando la Constitución del 17 no negó la ciudadanía a las mujeres y, en consecuencia, el derecho a votar y ser elegidas tampoco se le otorgó el voto expresamente.

1922.- Durante el gobierno de Felipe Carrillo Puerto en el Estado de Yucatán (1922-1924), se produjeron también importantes avances en la lucha por los derechos de las mujeres a través de la creación de las Ligas Feministas, que tenían por objeto ser autogestoras del mejoramiento de la situación de la mujer en todos los aspectos. También durante este periodo se produjo un gran escándalo en el ámbito nacional al intentar introducir temas relativos a la educación sexual y planificación familiar, por lo que fue instaurado el 10 de mayo como el Día de las Madres, desde entonces, para contrarrestar dicho escándalo.

1923.- Del 20 al 30 de mayo de 1923, la Sección Mexicana de la Liga Panamericana de Mujeres convocó al Primer Congreso Nacional Feminista, que se reunió en la Ciudad de México, con la asistencia de 100 delegadas. Sus principales conclusiones en lo político estuvieron referidas a impulsar las siguientes solicitudes: La igualdad civil para que la mujer pudiera ser elegible en los cargos administrativos (en ese momento, los ayuntamientos eran cargos administrativos, no políticos). El decreto de la igualdad política y la representación parlamentaria por parte de agrupaciones sociales. Como consecuencia del Congreso Nacional Feminista, el 13 de julio de ese mismo año, el gobernador de San Luis Potosí, Aurelio Manrique, expidió un decreto en el que se concedía a las mujeres del estado el derecho a votar y a ser elegidas en las elecciones municipales. En Yucatán, unos meses antes, Elvia Carrillo Puerto, Beatriz Peniche de Ponce y Raquel Dzib Cícero figuraban como candidatas a diputadas al Congreso del Estado de Yucatán. Elvia Carrillo Puerto resultó la primera mexicana electa diputada al Congreso Local por el V Distrito, el 18 de noviembre de 1923. Sin embargo, después de desempeñar su cargo por dos años renunció, debido a las amenazas de muerte que recibió.

## La Constitucionalidad de las Candidaturas Independientes en el Derecho Mexicano

1925.- La legislatura del Estado de Chiapas concedió a la mujer, de los 18 años en adelante y en todo el territorio de la entidad, los mismos derechos políticos del hombre. Elvia Carrillo Puerto cambia su residencia a San Luis Potosí y es elegida al obtener la mayoría de votos, pero el Colegio Electoral no reconoció su triunfo.

1928.- Siendo presidente Plutarco Elías Calles, se redactó un nuevo Código Civil, en el que se dispuso que "... la mujer no queda sometida, por razón de su sexo, a restricción alguna en la adquisición y ejercicio de sus derechos; y que al llegar a la mayoría de edad tiene la libre disposición de su persona y sus bienes, estando capacitada para celebrar toda clase de contratos..."

1929.- Surgen nuevas asociaciones de mujeres, cuyo principal objetivo es obtener los derechos políticos plenos: el partido Feminista Revolucionario y el Bloque Nacional de Mujeres Revolucionarias.

1934.- Durante la campaña presidencial del General Lázaro Cárdenas se conforma el Frente de Mujeres Mexicanas.

1935.- Por primera vez las mujeres participan en las votaciones internas del Partido Nacional Revolucionario (PNR). El Frente Único Pro Derechos de la Mujer, reúne a 800 agrupaciones femeninas de todo el país y de diversas posturas ideológicas que comparten un mismo objetivo: conquistar el derechos a votar y ser elegidas.

1936.- En Veracruz dos mujeres lanzan su candidatura para diputadas locales: María Tinoco y Enriqueta L. De Pulgarín. El registro fue aceptado por el Departamento Electoral Nacional, pues la Ley Electoral no incluía ningún capítulo sobre las mujeres.

1937.- El Presidente Lázaro Cárdenas envió a la Cámara de Senadores la iniciativa para reformar el artículo 34 constitucional, como primer paso para que las mujeres obtengan la ciudadanía. El 10 de diciembre tan solo se emite un dictamen donde se decide posponer el debate hasta pasada la Asamblea Nacional Constituyente del PNR.

## La Constitucionalidad de las Candidaturas Independientes en el Derecho Mexicano

1938.- El Frente Único Pro Derechos de la Mujer decide incorporarse al PNR considerando que bien valía perder la autonomía en aras de hacer ver a los opositores del movimiento femenino que no eran "ni mochas ni comunistas y que su lealtad estaba con la revolución". Aurora Meza Andraca se convierte en la primera Presidenta Municipal en Chilpancingo Guerrero.

1940.- El Comité Nacional Femenil apoyó la candidatura presidencial del General Manuel Ávila Camacho. Para entonces se habían formado ya las grandes centrales afiliadas al Partido de la Revolución Mexicana. Al principio de ese gobierno, las secretarías femeniles de las organizaciones CTM, CNOP, CNC, FSTSE, CGT, SNT, constituyeron la Alianza Nacional Femenina, que sostuvo un programa de 10 puntos.

1946.- El 24 de diciembre, la Cámara de Diputados aprobó la iniciativa enviada por el Presidente Miguel Alemán, en la que se adicionó el artículo 115 Constitucional, que entró en vigor el 12 de febrero del siguiente año. Se establecía que en las elecciones municipales participarían las mujeres en igualdad de condiciones que los varones, con el derecho a votar y ser elegidas.

1947.- A partir de la reforma al artículo 15 de la Constitución, las mujeres comenzaron a ocupar cargos de elección en los Ayuntamientos: En Aguascalientes, María del Carmen Martín del Campo se convierte en la primera Presidenta Municipal de esa ciudad. En el Distrito Federal, Aurora Fernández es nombrada Delegada de Milpa Alta y Guadalupe I. Ramírez de Xochimilco.

1952.- El 6 de abril, siendo candidato a la presidencia de la República, Adolfo Ruiz Cortines prometió, ante 20 mil mujeres asistentes, a un mítin de campaña, la ciudadanía sin restricciones para las mujeres.

1953.- El 17 de octubre, se publicó en el Diario Oficial el nuevo texto del artículo 34 Constitucional: "Son ciudadanos de la República los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos: haber cumplido 18 años, siendo casados, o 21 si no lo son, y tener un modo honesto de vivir".1955.- En las elecciones

del 3 de julio las mujeres acuden a emitir su voto a las urnas, para elegir Diputados Federales XLIII Legislatura.

## 2. Reforma Legal del 7 de Enero de 1954.

Con esta reforma se modificó también la Ley Electoral Federal de 1951 para reglamentar los derechos de voto activo y pasivo de la mujer y se aprovechó para aumentar a 75,000 el número de afiliados para constituir un partido político y para modificar algunos procedimientos del Registro Nacional de Electores.

## 3. Reforma Constitucional del 22 de Junio de 1963.

La debilidad del sistema de partidos políticos y la ausencia de pluralismo ideológico, motivaron otra reforma constitucional, la cual estableció un nuevo sistema electoral de tipo mixto, al crear e instaurar la figura *sui generis*, inédita y con total originalidad mexicana de los “*diputados de partido*” (diferente a la representación proporcional que ya se aplicaba en algunos países) complementaria y en forma paralela a los diputados “tradicionales” que hasta entonces (y desde 1824) solamente habían sido electos por el principio de mayoría simple o relativa, en distritos electorales. Esta figura fue adicionada en los artículos 54 y 63 de la Constitución.

Con esta fórmula innovadora, los partidos tendrían derecho a contar con diputados, aún cuando ninguno de sus candidatos por mayoría obtuviera el triunfo, con lo que se garantizaba que “todos”, incluyendo los partidos pequeños y

minoritarios, tuvieran representantes en la Cámara baja. El requisito para obtener diputados de partido era obtener al menos el 2.5% de la votación nacional derivada de los cómputos distritales, con lo que automáticamente se “ganaban” o más bien adjudicaban cinco representantes populares y uno más por cada 0.5% de votación más o por arriba del 2.5% referido, sin que el número total pudiese exceder de 20. Además previó el incremento del número de diputados en la Cámara, conforme se necesitara, según los porcentajes de votación.

Esta reforma generó importantes efectos inmediatos, entre los cuales destacan: aumento en la votación (mayor participación ciudadana y menos abstenciones), más candidatos<sup>64</sup>, mayor nivel en la contienda (aumento de acciones para la obtención del voto) y más representantes de los partidos en la Cámara (pluralismo incipiente).

#### 4. Reforma Legal del 28 de Diciembre de 1963.

A finales de 1963 se reglamentaron las modificaciones constitucionales relativas a los diputados de partido de junio de ese mismo año, al reformar de nueva cuenta la Ley Federal Electoral de 1951, detallando el procedimiento para asignarlos, el cual previó un método “automático corrector”, a fin de evitar la sobre representación de los partidos mayoritarios y la sub representación de los

---

<sup>64</sup> El Partido Popular Socialista (PPS) pasó de 85 candidatos a diputados en 1961 a 166 en 1964. El Partido Acción Nacional (PAN) pasó de 98 a 174, de una elección a otra. Datos tomados del texto *“La Reforma Electoral de 1996. Una Descripción General”* de Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg. Fondo de Cultura Económica. 1ª Edición. México, 1997. p. 202

minoritarios. De paso otorgó a los partidos la exención en el pago de impuestos y contempló sanciones para los diputados que habiendo sido electos no se presentaran al desempeño de las funciones, entre otros aspectos. Derivado de las reformas constitucional de 1963 y legal de 1964, de las elecciones federales de diputados de 1961 a las de 1964, el Partido Popular Socialista (PPS), pasó de 1 a 10 diputados en la Cámara, el Partido Acción Nacional (PAN) de 5 a 20, el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) que no tenía obtuvo 5, mientras que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) solamente aumentó en 3, de 172 a 175. El número total de curules en la Cámara aumentó de 179 a 210.<sup>65</sup>

## **5. Reforma Constitucional del 26 de Diciembre de 1969.**

Con esta reforma se redujo la edad para adquirir la calidad de ciudadano, de 21 años a 18, lo que impactó por igual y obviamente, la edad para ejercer el derecho a votar.

## **6. Reforma Legal del 29 de Enero de 1970.**

Gustavo Díaz Ordaz envió al Congreso una nueva reforma (que se convirtió en la última como veremos adelante) a la Ley Electoral de 1951. Además de reglamentar los cambios constitucionales sobre la edad de votar y los requisitos de elegibilidad para diputado y senador mediante el registro de fórmulas de

---

<sup>65</sup> Fuente: Archivo Histórico del Congreso General. México, 1964.

candidatos, compuestas por un propietario y un suplente. También realizó algunos cambios en los procedimientos del Registro Nacional de Electores, de la Comisión Federal Electoral, de la jornada electoral y computación de votos.

## **7. Reforma Constitucional del 14 de Febrero de 1972.**

Disminuyó la edad requerida (elegibilidad) para ser diputado y senador, de 25 a 21 años y de 35 a 30 años, respectivamente, lo cual modificó correlativamente el derecho ciudadano a ser votado para estos cargos. También aumentó el tope máximo de diputados de partido a asignarse en una elección, pasando de 20 a 25.

## **F. Ley Electoral Federal del 2 de Enero de 1973.**

Con la expedición de esta ley que entró en vigor el 5 de enero de 1973, se abrogó la Ley Federal Electoral de 1951. La nueva ley tuvo como propósito principal adecuar o actualizar toda regulación electoral. Sin embargo, uno de los cambios más significativos fue la reducción del porcentaje mínimo, de 2.5 a 1.5%, para el acceso de los partidos a los diputados de partido.

## **1. Reforma Constitucional del 6 de Diciembre de 1977.**

El recientemente fallecido, José López Portillo presentó una de las más importantes iniciativas de reformas constitucionales en materia político-electoral,

la cual, incluso, ha sido señalada como parte aguas o punto de inflexión del desarrollo democrático en México, la cual como punto central elevaba a rango constitucional a los partidos políticos con la adición del artículo 41, lo que se suele llamar “*la constitucionalización de los partidos políticos.*”

No obstante las reformas constitucional y legal de 1963 que modificó de manera relevante el sistema electoral mexicano con los diputados de partido, el pluralismo político era todavía ínfimo, lo cual conservaba el problema de legitimidad del régimen, sobretodo respecto al exterior. El propio López Portillo se había convertido en presidente siendo el único candidato para esa magistratura.

La reforma electoral daba a los partidos políticos el carácter de entidades de interés público y por tanto les confería una serie de derechos y prerrogativas como el financiamiento público y el acceso gratuito a los medios de comunicación, entre otras. Sin embargo, otra aportación relevante fue la sustitución de los diputados de partido por los de representación proporcional.

Ampliaba el número de diputados de 300 a 400, de las cuales 100 serían distribuidas conforme al principio de representación proporcional en circunscripciones electorales, votando listas de candidatos por partido. El resto seguirían el principio mayoritario uninominal en los distritos.

En el artículo 60 dio competencia a la Suprema Corte de Justicia para conocer sobre presuntas violaciones en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación de las elecciones

También previó por primera vez, el referéndum y la iniciativa popular. El primero sólo para la legislación y reglamentos competencia de la Asamblea entonces llamada de Representantes del Distrito Federal (artículo 73, fracción VI).

## **G. Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del 28 de Diciembre de 1977.**

Esta nueva ley abrogó la Ley Electoral Federal de 1972 y reglamentó las nuevas funciones de los partidos políticos y sus prerrogativas, además del sistema electoral de representación proporcional. Creó también la figura de las asociaciones políticas nacionales, de las coaliciones y frentes electorales.

La integración de la Comisión Federal Electoral se modificó para darle mayor legitimidad, mediante el equilibrio dándole siete comisionados a los partidos, frente a tres del poder Ejecutivo y dos del Legislativo. Previo la pérdida del registro de los partidos que no alcanzaran el 1.5% de la votación nacional y estableció el sistema de autocalificación de la Cámara de Diputados.

## 1. Reformas Legales del 6 de Enero de 1982.

Éstas se dirigieron simplemente a precisar diversos procedimientos electorales, como el concepto de votación nacional, del registro de candidatos, de los representantes de los partidos ante las Comisiones Locales y ante las casillas, así como sobre los distintos recursos de impugnación (protesta, revocación, revisión y queja).

## 2. Reforma Constitucional del 15 de Diciembre de 1986.

Aumentó en 100 los diputados de representación proporcional, con lo cual también modificó la integración de la Cámara, llegando a 500 escaños, 300 electos por mayoría relativa y 200 por el sistema plurinominal previendo para ello por primera vez cinco circunscripciones electorales. Estableció la mal llamada "cláusula de gobernabilidad"<sup>66</sup> con la cual se aseguraba que aún cuando el partido mayoritario no alcanzara el 51% de la votación nacional, se le asignarían los diputados de representación proporcional necesarios para llegar la mayoría absoluta en la Cámara. Asimismo, regresó al procedimiento de renovación de la Cámara de Diputados por mitades cada tres años, que fue el originalmente previsto en 1917 y previó por primera vez la creación de un órgano de justicia electoral, para conocer de los recursos de impugnación en la materia.

---

<sup>66</sup> Decimos que ha sido mal llamada porque "cláusula" es un término jurídico generalmente aplicado a los contratos. En todo caso se podría hablar de fórmula de gobernabilidad.

## **H. Código Federal Electoral del 29 de Diciembre de 1986.**

Aunque formuló muy diversas precisiones a los procedimientos electorales, las aportaciones más relevantes fueron la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral, como organismo autónomo de carácter administrativo, dotado de plena autonomía para resolver los recursos de apelación y queja, al igual que el financiamiento público de los partidos políticos. Eliminó el registro condicionado de los mismos, para quedar solamente el definitivo y fijó en 350 escaños el tope máximo que podría alcanzar un partido en la Cámara, por ambos principios.

### **1. Reforma Constitucional del 10 de Agosto de 1986.**

El 10 de agosto de 1987 se realizó una nueva reforma constitucional para crear la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y de paso eliminó el referéndum sin que en sus diez años de vigencia se haya utilizado, aunque conservó la iniciativa popular.

### **2. Reforma Legal del 6 de Enero de 1988.**

Esta reforma adicionó simplemente el apartado específico para reglamentar la elección de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal que había sido creada por la reforma constitucional anterior.

### **3. Reforma Constitucional del 6 de Abril de 1990.**

La aportación más importante de esta nueva reforma constitucional fue la creación de un organismo público autónomo de Estado, es decir, sin dependencia de ningún poder público, para organizar y vigilar las elecciones, el cual se adicionó en el artículo 41. Incorporó los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo como rectores de sus funciones. También dio más autonomía a la justicia electoral, previendo la creación de organismo jurisdiccional autónomo.

#### **I. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990.**

Al iniciar la reglamentación de la reforma constitucional el legislador ordinario consideró conveniente expedir un nuevo Código con lo que abrogó el de 1986. Creó el Instituto Federal Electoral (IFE) en sustitución de la Comisión Federal Electoral y el Tribunal Electoral Federal (TRIFE) en sustitución del Tribunal de lo Contencioso Electoral, como organismos electorales autónomos.

También previó la credencial para votar con fotografía, incluyó por primera un apartado específico de delitos electorales y distinguió cuatro rubros para el financiamiento público a los partidos, por actividad electoral, por actividades generales, por subrogación del Estado y actividades específicas.

### **1. Reforma Legal del 3 de Enero de 1991.**

Formula modificaciones para la asignación de diputados adicionales a las listas regionales por el principio de representación proporcional.

### **2. Reforma Legal del 17 de Julio de 1992.**

Simplemente modificó los artículos transitorios para rectificar algunas fechas de actividades relativas a la preparación de la jornada electoral.

### **3. Reforma Constitucional de 23 de Septiembre de 1992.**

Con la reforma constitucional de 1992, promovida por el Presidente Carlos Salinas de Gortari y la consecuente Ley de Asociaciones Religiosas, se reconoció el derecho de votar (sufragio activo) a los ministros de culto religioso.

### **4. Reforma Legal del 3 de Septiembre de 1993.**

Esta reforma modificó algunos requisitos para conformar alianzas electorales (frentes, fusiones y coaliciones) y puso fin a la autocalificación de las elecciones de diputados por los electos a la propia Cámara, para que ahora los órganos del IFE en primera instancia y el TRIFE en segunda realizaran la calificación de las mismas. Fijó en 315 escaños el tope máximo de diputados de un

solo partido en la Cámara. Además modificó la integración de la Cámara alta, al aumentar de 64 a 128 senadores, con lo que a partir de ese momento se elegirían 4 senadores por cada entidad federativa en vez de 2, de los cuales 3 serían electos por mayoría relativa y 1 sería asignado a la primera minoría. También, reglamentó la figura de los observadores electorales, además modificó el procedimiento para elegir a los consejeros del IFE y de los directivos de ese organismo. Asimismo reguló el financiamiento privado de los partidos políticos, proveniente de sus militantes, simpatizantes y de rendimientos financieros y creó una Sala de Segunda Instancia del TRIFE.

## **5. Reforma Constitucional del 25 de Octubre de 1993.**

Ésta profundizó en la reforma política del Distrito Federal, creó la figura del Jefe de Gobierno, electo indirectamente por el presidente de la República, entre los miembros del partido mayoritario de la Asamblea de Representantes y previó la elección de Consejos Ciudadanos en cada Delegación Política para el año de 1995.

## **6. Reforma Legal del 23 de Diciembre de 1993.**

Con esta reforma el IFE se haría cargo de las elecciones de los representantes en la Asamblea del Distrito Federal, las que anteriormente había hecho el gobierno de la capital, con lo que se hicieron diversas adecuaciones al COFIPE para ello.

## **7. Reforma Legal del 25 de Marzo de 1994.**

Se reforman los delitos electorales y se incluyen nuevos en el Código Penal Federal en un apartado específico (artículos 402-413), particularmente dirigidos a evitar la intervención de los funcionarios públicos del gobierno en las elecciones y de los ministros de culto religioso.

## **8. Reforma Constitucional del 19 de Abril de 1994.**

Dispuso que el IFE sería integrado por consejeros ciudadanos en vez de electorales, designados por el poder Legislativo, aunque el presidente seguiría siendo el Secretario de Gobernación.

## **9. Reforma Legal del 18 de Mayo de 1994.**

Con esta reforma al COFIPE, se cambió el régimen de partidos políticos, reduciendo en cinco veces el tope de gastos de campaña. Modificó la integración de los órganos del IFE, lo que se ha llamado la “ciudadanización” de las elecciones y creó la figura de los visitantes extranjeros para observar las elecciones.

## 10. Reforma Constitucional del 1 de Julio de 1994.

Modificó el requisito de elegibilidad para ser presidente de la República consignado en el artículo 82, suprimiendo la exigencia de ser hijo de padres mexicanos por nacimiento, por el de ser hijo de madre o padres mexicanos y haber residido en el país durante al menos 20 años. Tal disposición entraría en vigor hasta el 31 de diciembre de 1999.

## 11. Reforma Constitucional del 1 de Agosto de 1996.

El Consejo General del IFE ya no sería nombrado por el Ejecutivo, sino por una mayoría calificada de la Cámara de Diputados y creó la figura del secretario ejecutivo de ese Instituto.

Disminuyó de 315 a 300 el tope máximo de diputados de un solo partido político, desaparece totalmente la figura del Colegio Electoral y la calificación de las elecciones las haría en última instancia el Tribunal Electoral, así como la declaratoria de presidente electo, el cual fue incorporado al Poder Judicial de la Federación. Asimismo, creó la fiscalía especializada en delitos electorales, como órgano del Procuraduría General de la República. Previó también la elección directa del Jefe de Gobierno del D.F. y de los delegados a partir del año 1997 y 2000, respectivamente. La elección de los senadores sería 2 de mayoría, 1 asignado a la primera minoría y 1 de representación proporcional en cada entidad federativa, conservando el número de 128 en la Cámara. Elevó de 1.5 a 2 el

porcentaje de votación para conservar el registro de los partidos políticos y crea la figura de las agrupaciones políticas.

## **12. Reforma Constitucional del 22 de Agosto de 1996.**

El 22 de agosto de 1996 se derogó la fracción VI del artículo 73 y con él, la iniciativa popular, sin que se haya registrado un solo caso durante sus casi veinte años de vigencia.

## **13. Reforma Legal de 22 de Noviembre de 1996.**

Reglamentó la reforma constitucional de agosto de 1996, de la que ya hemos analizado los cambios más relevantes. Dispuso como requisito para constituir un partido político, el ser agrupación política registrada previamente.

(En los párrafos anteriores se ha señalado el devenir jurídico del sufragio en México a nivel Constitucional con consideraciones específicas sobre el derecho al voto activo. Sin embargo, la parte pasiva, es decir, el derecho del ciudadano a ser votado para los cargos de elección popular, lo podemos analizar mejor revisando las leyes electorales que han reglamentado los procesos electorales, por lo que en este apartado me referiré brevemente a ellas, dado que resulta de singular importancia para nuestro trabajo, ya que veremos cómo a diferencia del voto activo, el sufragio pasivo pasó de universal a restringido,

violando la propia Constitución, lo que será un elemento para sustentar nuestra tesis.

Las leyes electorales desde el México independiente hasta la Revolución Mexicana, no contemplaron disposiciones expresas sobre el origen o la fuente para la postulación de candidatos, es decir, todos los ciudadanos, conforme a lo establecido por las Constituciones vigentes, tenían derecho a participar votando y siendo votados. Sin embargo, en los hechos, las organizaciones políticas y los partidos, aún no institucionalizados, ni regulados, monopolizaban las candidaturas a los diferentes cargos de elección popular.

Así es como en ese momento, con una ley ordinaria se limitó el sufragio pasivo de los ciudadanos a la intermediación de los partidos políticos. De un plumazo pasó de universal a altamente restringido y dado que el texto constitucional nunca fue modificado, generó desde la entrada en vigor de tal disposición, una violación constitucional que hasta ahora no ha sido reparada, como lo explicaremos en el capítulo tercero de este trabajo.)

## Capítulo Tercero

# Candidaturas Independientes versus Facultad Exclusiva de los Partidos Políticos para Postular Candidatos

Sumario: I. Aspectos Generales de las Candidaturas Independientes. A. Concepto. B. Implicaciones con la Representación Política. C. Situación Frente a los Partidos y Asociaciones Políticas. D. Características Esenciales. E. Argumentos a Favor. F. Consideraciones en Contra. G. Balance. II. Las Candidaturas Independientes en el Derecho Comparado. A. América Latina. B. Europa. C. Otros Países. III. El Derecho Exclusivo de los Partidos Políticos para Postular Candidatos a Cargos de Elección Popular. A. Breve Referencia Sobre el Origen y Naturaleza de los Partidos Políticos. 1. Fuente Parlamentaria-Electoral. 2. Fuente Externa o de la Sociedad Civil. 3. Raíz Etimológica y Derivación Lingüística. 4. Concepto. 5. Elementos Esenciales. 6. Algunas Definiciones. 7. Sistema de Partidos Políticos. III. Los Partidos Políticos en México. A. Breve Referencia Histórica. 1. Época Independientista. 2. El Momento Post- Revolucionario. 3. Período Democratizador. B. Desarrollo Jurídico. C. La Institucionalización de los Partidos Políticos. 1. La Dimensión Democrática y Representativa de los Partidos Políticos. 2. Los Excesos. D. Análisis de Derecho Comparado del "Monopolio" de los Partidos Políticos para Postular. 1. Requisito de Afiliación a un Partido Político para Ejercer el Derecho a Presentarse como Candidato, o más Exactamente para Ser Titular del Derecho de Sufragio Pasivo. 2. Ordenamientos Jurídicos que Atribuyen a los Partidos el Monopolio de la Presentación de Candidatos. 3. Ordenamientos que "Moderan" el Monopolio sin Eliminarlo Totalmente. 4. Ordenamientos que Claramente no Atribuyen a los Partidos el Derecho Exclusivo de la Postulación de Candidatos sino que Prescriben que, Además de los Partidos, los Ciudadanos pueden Presentar Candidaturas "Independientes". E. El Caso de México. F. Comentarios Finales.

## I. Aspectos Generales de las Candidaturas Independientes.

### A. Concepto.

La candidatura electoral es la oferta político constitucional respecto de la cual emite su veredicto el cuerpo electoral, o mejor dicho, cada uno de los electores (personas individuales) que lo componen.

La *candidatura independiente* es la nominación o postulación de un ciudadano a una elección popular para ocupar un cargo público, cuyo rasgo peculiar y sobresaliente consiste en que tal oferta política es realizada sin el concurso ni principal ni complementario de un partido político.

Este derecho a presentar candidaturas independientes, claramente diferenciado de la competencia partidaria, tiene en el denominado déficit de la representación de los partidos políticos su principal anclaje. Sin que sea del todo cierto ni exacto, el principio de igualdad en el curso y decurso del proceso electoral estatal, donde se trata de poner en pie de igualdad de oportunidades a los individuos que concurren personalmente y a los individuos que concurren nominados por un partido político, es esgrimido en forma frecuente como el basamento más sólido de este tipo de candidaturas.

Las candidaturas independientes fueron el mecanismo natural de postulación de candidatos en la mayoría de los regímenes democráticos del mundo hasta principios del siglo XX, en que comenzaron a cobrar fuerza los partidos políticos y se fueron institucionalizando, pasando por el reconocimiento jurídico de éstos como entidades fundamentales para el desarrollo de la democracia representativa y electoral y el derecho a postular candidatos, en algunos casos, en forma exclusiva.

Los requisitos para poder ser elegido no siempre coinciden con los que se exigen para votar. Aunque el derecho de sufragio pasivo ha evolucionado históricamente en la misma línea de universalización que el derecho al voto (o

derecho de sufragio activo), subsisten algunas diferencias que lo hacen algo más restrictivo. En consecuencia no siempre se identifican los electores con los elegibles.

Tampoco coinciden necesariamente quienes pueden aspirar a ser elegidos con quienes son efectivamente candidatos. Para presentar una candidatura, la capacidad electoral pasiva es uno de los requisitos, pero no el único.

Como punto de partida se puede afirmar que el principio democrático exige que los requisitos para poder ser elegible sean los mismos que para ser elector: la ciudadanía, la mayoría de edad y el goce pleno de los derechos civiles y políticos, de manera que cualquier ulterior exigencia debe estar expresamente prevista en la Constitución o en la Ley y justificarse suficientemente en la realización de valores constitucionales que expliquen esa limitación de derechos fundamentales de determinadas categorías de ciudadanos.

A pesar de ello es evidente que la mayor parte de los sistemas exige determinados requisitos especiales o establece algunas limitaciones. Esta diferencia puede deberse a causas diversas:

- En unos casos, tratan de garantizar la neutralidad en el proceso electoral de personas que ocupan puestos representativos (el rey, quienes ya desempeñan ciertos cargos públicos, los jueces, los militares en activo...).
- Otras exigen ciertos requisitos especiales que pretenden garantizar la madurez (mediante una edad superior a la requerida para votar);

## La Constitucionalidad de las Candidaturas Independientes en el Derecho Mexicano

- Algunas buscan asegurar la pertenencia plena a la comunidad: haber cumplido con el servicio militar o poseer la nacionalidad de origen;
- Otras, por el contrario, excluyen por razones semejantes a condenados por delitos graves o específicos.
- En otros casos, la limitación trata de proteger los intereses de la comunidad, haciendo inelegibles a quienes por sus relaciones económicas con entidades públicas pudieran verse ante conflictos de intereses en caso de resultar elegidos.
- Un último grupo de limitaciones tienen su causa en la historia política o social de cada país: es el caso de la exclusión de los sacerdotes de determinadas religiones influyentes en ciertos países.

En los países en que no ha habido un abuso en la institucionalización de los partidos políticos, el régimen jurídico de regulación de este tipo de candidaturas independientes se ha ido transformando de manera importante, aunque puede observarse que, en principio, las legislaciones que le confieren carta de ciudadanía exigen:

- Un cierto número de electores (suscriptores de la candidatura) inscritos en el respectivo padrón electoral que las respalde, que por lo general no deberían estar afiliados -al menos en un período inmediatamente anterior a las elecciones - a su vez a ningún partido político, lo que normalmente se acredita con firmas;

- Cumplir, en forma por demás flexible, con los requisitos exigidos a los partidos políticos, para registrar candidatos (programa de acción y de gobierno u oferta política).
- Realizar un depósito económico para estar en posibilidades de registrar su candidatura.

Un candidato independiente es otra forma de hacer política. Rechaza las formas tradicionales de hacer política. Es un candidato *anti-establishment*, es decir, busca romper las reglas del sistema, aunque juegue dentro de ellas. Consecuentemente, critica a la política general del gobierno. Se considera una respuesta ante el malestar de la vida pública. Tiene un ideario fundamentalmente anti-corrupción. Por eso se mueve en la marginalidad y busca convocar a otros sectores para incorporarlos a un nuevo sistema político. En esencia, busca crear un nuevo *establishment*.

Los candidatos independientes no juegan el mismo rol según se trate de una sociedad abierta, democrática, o de una sociedad cerrada, autoritaria. Hay diversas tipologías de candidato independiente. En los sistemas abiertos, los líderes buscan su fundamento en un movimiento social. En los autoritarios, por el contrario, los movimientos sociales generalmente van en busca de un líder, de un candidato independiente, es decir, hay una gran dispersión ciudadana que busca expresarse y canalizarse a través de un candidato.

Además, en los regímenes abiertos, los candidatos independientes van en pos de lo que se conoce acá como demandas post-materiales, es decir, de segundas metas que se sitúan después de los valores como democracia, justicia, ecología, etc. En cambio, en los sistemas cerrados, los candidatos independientes tienen todavía connotaciones étnicas, religiosas, fundamentalistas o nacionalistas.

En los sistemas en proceso de apertura -como pudiera calificarse al nuestro-, el candidato independiente es una figura pública, reconocida, a partir del cual las organizaciones políticas y los ciudadanos empiezan a incorporarse a su alrededor.

Ahora bien ¿Cuáles son las ventajas y las desventajas que se atribuyen a los candidatos independientes? Primero las ventajas. Tiene controles institucionales bajos. Su agenda de alianzas es más pragmática, es decir, tiene más posibilidad de incorporar a gente de muy diversos orígenes. Tiene una mayor espontaneidad, es decir, es más del agrado de la población, su base social está más cerca de la población. Pasa de ser un opositor testimonial a un opositor capaz de generar una alternancia. Y, desde luego, depende regularmente de recursos propios. A menos que sea un disidente, el candidato independiente generalmente es una figura pública -con recursos propios-, pero no un político profesional, lo cual le genera la confianza del electorado. (Por eso tenemos deportistas, presentadores y otros candidatos propuestos por los partidos que comparten el escenario político con estos disidentes).

Las desventajas. Primero, tienen una menor visibilidad. Cuando no hay condiciones equitativas de competencia electoral, los candidatos independientes tienen que pagar un costo más alto para entrar en las reglas democráticas y eventualmente acceder a los recursos. Segundo, la gente critica su pragmatismo. No le queda muy claro cuál es su ideología. Pueden hablar de todo y de nada. ¿Qué es lo que proponen más allá de la retórica de los grandes conceptos y de las grandes demandas? Tercero, la gente critica su falta de perdurabilidad, es decir, se presentan en una elección y si no logran entrar en el umbral de la votación requerida, desaparecen tan rápidamente como aparecieron o tienen que reciclarse en algún otro tipo de participación política. Cuarto, pueden ser opositores con capacidad de chantaje: es la idea de *blademil*. Esta capacidad puede ser justamente vista como un elemento distorsionante por los partidos políticos. Simplemente buscan algo. Buscan un "hueso", un trabajo o algún otro tipo de prebenda; entonces no hablan seriamente de transformar o modificar el sistema político. Quinto, hay desconfianza respecto a sus recursos propios. ¿De dónde vienen esos candidatos que tienen tanto tiempo para dedicarse a la política? ¿Serán acaso "narcos"? ¿Serán acaso presta-nombres de algún político en desgracia, etc., por el cual puedan hacer justamente este chantaje? Y por último, y conste que utilizo también los argumentos que utilizan por partidos políticos para desprestigiar a los candidatos independientes, son arribistas, inexpertos, no son profesionales, no conocen el tema de la política, son amateurs. ¿Que nos van a decir los independientes a nosotros, políticos profesionales, sobre cómo hacer las cosas?

Los candidatos independientes, por más que se presenten como sociedad civil, han enfocado una falsa línea de debate en relación con los partidos políticos, porque éstos también son formas de representación ciudadana. Una cosa es que éstos hayan sido la forma privilegiada para encausar la participación política, y otra que hayan dejado formar parte de la sociedad. También son ciudadanos los miembros de los partidos políticos. Por eso me parece -en lo personal- que hay un falso debate en México de atribuir todas las desgracias nacionales a los partidos políticos, cuando en realidad han sido la única opción -incluso para los opositores individuales- de acceder a mecanismos de rechazo o de denuncia o de modificación de las políticas estatales.

Lo que debe criticarse no es la figura de los partidos políticos, o sea, la estructura de las organizaciones partidistas, en cuanto mecanismos de representación, sino la forma en que los partidos políticos han ejercido sus prerrogativas en México. Antes, el sistema electoral estaba diseñado para proteger al partido en el gobierno, porque siempre hubo competencia formal, aunque no equitativa, en los hechos. Sin embargo, a medida de que se dio la alternancia o la posibilidad de que nuevos grupos tomaran posiciones públicas, estos partidos también se incorporaron al proteccionismo electoral. Hoy estos partidos no permiten que otros movimientos, que amenazan sus prerrogativas o sus posiciones de poder vengan y les quiten el pastel al que les ha costado casi cincuenta años acceder. Luego entonces, ¿no podemos completar el ciclo histórico: un ciudadano, un voto, votar y ser votado?

Tampoco deben confundirse las “candidaturas extra partidarias” con las “candidaturas independientes”. Las primeras corresponden a nominaciones presentadas por los partidos políticos de ciudadanos no afiliados al partido pero, al fin y al cabo, nominados por éste, siempre y cuando tal posibilidad se encuentre admitida por los respectivos Estatutos o Normas Orgánicas. Las segundas corresponden también a personas no afiliadas a un partido, pero cuya nominación no es formalizada por éste.

Además, un candidato extra partidario puede verse obligado a participar de una elección primaria interna abierta partidaria, donde se seleccione el candidato a presidente, diputado o senador, y por implicar una insalvable contradicción en los términos, tal posibilidad no es posible ser representada para un candidato presentado, con independencia de un partido.

## **B. Implicaciones con la Representación Política.**

La ficción de la representación política encierra una idea que se encuentra severamente puesta en tela de juicio en la comunidad mexicana y de otros países. Se ha observado que el repudio a la representación es uno de los centros de demanda más importantes de la ciudadanía; planteo mi conformidad parcial con dicha observación. No parece que el ciudadano –como adelante se verá– cuestione con igual severidad el fenómeno de la representación jurídico-constitucional con lo que efectivamente y en forma sustantiva aparece: el representante.

Es más, damos por sentado que el cuestionamiento, duro, solvente y riguroso, se enfila hacia la/s tarea/s cumplida/s por las personas –funcionarios, a la sazón “servidores públicos”– y no, por lo menos con la misma intensidad y solvencia, a la idea misma encerrada en la ficción que implanta la democracia representativa, es decir la representación político constitucional.

Más allá de la semántica, la crisis política de México, abarca todos los aspectos, incluyendo también, desde luego, a la noción de representación política, la que cae en el derrumbe ante la ineficacia de los representantes.

El fundamento de la democracia consiste en atribuir un papel decisivo al principio de la mayoría. A su lado, con igual jerarquía y por propia definición, el principio que presupone, más bien totalmente garantiza a la minoría su derecho a participar en la configuración del orden jurídico y a que todos sus derechos fundamentales serán respetados, tanto antes como durante y después que se produzca la propia configuración o mantenimiento del orden estatal.

La democracia no es pensable sin los partidos políticos, cuya función elemental consiste en ser vehículo esencial para mediar entre una diversidad no ordenada de opciones y puntos de vista ciudadanos y el proceso de formación de la voluntad política estatal.

La Constitución mexicana, como apuntamos atrás, adopta la forma representativa y democrática de gobierno, el principio que rige fuertemente es el de la representación, ubicándose fuera de contexto constitucional las deliberaciones que pretendan ser implicadas como decididas por individuos que no sean los representantes creados por el orden constitucional.

A partir de la reforma de 1997 los partidos políticos son institutos que poseen configuración constitucional, cuya competencia para la nominación de candidatos para ocupar cargos públicos electivos, si bien pareciera que no estipula en forma expresa por la letra constitucional con la calidad de “monopolio”, así se lo ha venido ejerciendo desde 1946, primero, con arreglo legal, y luego con tesis del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (caso “Manuel Guillén”, resuelto el en 2001 que analizaremos en el capítulo siguiente).

El tema de fondo abordado en este trabajo gira en torno a la instancia legitimada para la nominación de la candidatura independiente. En pocas palabras, la referencia tiene como punto de conexión inevitable decidir si efectivamente hay un régimen que garantiza el monopolio partidista para formalizar la nominación, o el régimen en sí está abierto a los candidatos sin partido. No hay duda de que la interpretación de este punto suscita agudas disputas; hay quienes ven en la letra constitucional el ámbito propicio para hacer posible la configuración legal de las candidaturas independientes; hay quienes opinan en sentido contrario.

La ausencia de credibilidad necesaria y suficiente para un correcto y eficaz desempeño de las actividades gubernativas republicanas es uno de los cuestionamientos más oídos. Es que se está formando una sociedad abierta de quienes cuestionan, donde también una buena porción de los ciudadanos hace oír su queja, a veces bastante audible. Esta crisis de representación se extiende por igual en los ámbitos federal y estatal; corroe a todo el presidencialismo, afectando a diputados, senadores, gobernadores, diputados locales y municipales. Es cierto, la crisis es tan compleja que cualquier generalización, sobre todo apresurada, corre riesgos de no acertar adecuadamente ni la etiología ni el diagnóstico.

Hans Kelsen, consideraba que la libertad natural de seres iguales era sólo factible si era reemplazada por la libertad política. Esta primera metamorfosis de la libertad implica que políticamente libre es aquel individuo que se encuentra sujeto a un ordenamiento jurídico en cuya creación participa, aunque sólo podemos ser libres si aceptamos la tutela del Estado.<sup>67</sup>

No obstante, un individuo es libre si aquello que según el orden social debe hacer, coincide con lo que quiere hacer; es decir obedeciendo a su propia voluntad y no a una ajena. El ideal de la autodeterminación requiere que el orden social y jurídico sea creado por decisión unánime de los súbditos y que dicho orden conserve su fuerza obligatoria mientras disfruta de la aprobación de ellos.

---

<sup>67</sup> Cfr. Kelsen, Hans. *Teoría General del Derecho y del Estado*. Imprenta Universitaria, México, 1958, 2ª edición, traducción de Eduardo García Maynez, pp. 335-360.

Al no ser realizable la democracia directa, es necesario recurrir al escenario del sistema representativo, cuya función primordial es contribuir a la formación de la voluntad estatal por intermedio de órganos elegidos por el pueblo, sobre la base del sufragio universal, secreto, libre e igual, y que decide de acuerdo con la mayoría. O sea, el principio de autodeterminación política comunitaria, al igual que la libertad propia del estado de naturaleza, sufre una limitación: un orden jurídico genuino, dice Kelsen, es incompatible con el más alto grado de autodeterminación ciudadana.

La indispensable diferenciación de las actividades comunitarias, entre las que cabe señalar las vinculadas con la producción y aplicación del Derecho, hacen que tales funciones sean transferidas por los ciudadanos a órganos especialmente previstos; un gobierno es representativo cuando y en la medida en que sus funciones reflejan, mientras se encuentra en el poder, la voluntad del cuerpo de electores y son responsables ante dicho cuerpo de las decisiones que adopten. Si democracia significa que la voluntad de los representantes populares (legisladores) guarda semejanza con las voluntades de los ciudadanos, hoy en México no está asegurada en lo más mínimo tal armonía.

## C. Situación Frente a los Partidos y Asociaciones Políticas.

Los partidos políticos se han convertido merced al artículo 41 de la Constitución en parte integrante de la arquitectura constitucional federal, insertándose por derecho propio en el desenvolvimiento de la vida interna estatal. A partir de este reconocimiento, los partidos son órganos constitucionales desde que configuran la ruta que vincula un punto de despegue –la propia soberanía del cuerpo electoral– con un punto de llegada –la propia configuración de la política estatal–. Naturalmente, la perspectiva asumida comporta la presuposición –apodíctica– de que Estado y sociedad son dos estructuras claramente diferenciadas.

El poder del Estado, que reside en el pueblo, actualmente revela la monumental intervención mediadora que incumbe en las democracias de masas a los partidos políticos, mediación que se maximiza al estar prescrita la democracia como representativa por el propio orden constitucional. El papel de los partidos políticos en el proceso de intermediación entre ciudadano y poder del Estado ha sido bien descrito: “En igualdad de condiciones, los partidos políticos, cuyo desarrollo está íntimamente ligado al del cuerpo electoral, son a la democracia de tipo occidental lo que la raíz es al árbol”.

Dentro de este contexto dogmático, el rol institucional de los partidos políticos es visiblemente tan necesario como insustituible, postura dogmática que, llevada a sus últimas consecuencias, se ha animado a afirmar que el Estado del siglo XX fue un Estado de partidos, y que el puesto de la soberanía popular fue

ocupado básicamente por la soberanía de los partidos políticos. Esta interacción, sin que por ahora quepa abrir juicio si es virtuosa o no, permite descubrir un hecho: que el Estado aparezca como Estado de partidos o *partitocracia* se produce gracias o pese a la interacción de los partidos políticos.

El sistema democrático instituido por la Constitución federal observa como axioma que todos los poderes del Estado, cuya formalización realiza y realza el propio texto constitucional, nacen y por ende emanan del vientre de la soberanía popular. Dentro de este cuadro de situación, el pueblo se limita a la elección de representantes, quedando la configuración de las decisiones gubernativas a cargo de las autoridades propiamente creadas por el orden constitucional.

Tal suposición conlleva esta otra: las encomiendas gubernativas que la Constitución manda, son decididas por representantes escogidos, directamente o indirectamente, por intermedio de elección popular. Consiguientemente, habiéndose planteado el problema de la mediación para la acción estatal –Estado, cuerpo electoral–, la Constitución ha decidido resolverlo mediante el reconocimiento del derecho de asociación política y principalmente de afiliarse libremente a los partidos políticos, ubicando a debido resguardo la necesidad que plantea el principio de soberanía popular, desde que éste por definición no contiene un solo criterio que en forma unificada constituya la voluntad general de todos los individuos, sino por el contrario, contiene una variada gama de pluri-

individualismos, de opciones e intereses, muchas veces contrapuestas y hasta irreconciliables entre sí, o que se repelen.

La función primordial de los partidos políticos es servir como instrumentos que canalicen y transmitan la voluntad popular, la que por otra parte también en diferentes medidas y posibilidades deberían contribuir a formar. Como apunta Maurice Duverger,<sup>68</sup> “los partidos políticos encuadran [deberían, apuntamos] a los electores de dos modos: por una parte, estimulando las concepciones política de los ciudadanos, permitiendo la explicación más clara de las opciones políticas; por otro, seleccionando los candidatos entre quienes se desenvuelve o desenvolverá la lucha electoral.”

La Constitución no se aleja de los planteamientos inevitables de nuestro tiempo contemporáneo: la ciudadanía es representada en las democracias modernas mediante y por los partidos. Sin embargo, una cosa es plantear que el partido político opere como filtro que coadyuve a la voluntad popular en los procesos desenvueltos en la democracia representativa, y otra bien distinta es significar que el partido o los partidos sean los exclusivos dominadores que señorean la competencia para definir la nominación o postulación de candidaturas de personas que, a la postre, puedan ser posiblemente electas como representantes. Por lo pronto, el proceso representativo muestra dos momentos:

---

<sup>68</sup> Duverger, Maurice . “Instituciones Políticas y Derecho Constitucional”, Ariel, Barcelona, 1997. p.136.

en una fase, la relación entre los electores y el partido, en la otra, la relación entre el partido y sus representantes.

Además, todo lo expuesto sirve también para captar - como señala Giovanni Sartori - “que la función de los partidos políticos en las denominadas modernas “sociedades de masas” -digamos: poli-clasistas, poseedoras de un ordenamiento jurídico que supera el de una organización tribal- no revela sino la menesterosidad que tiene el principio de soberanía popular, jugando en el marco de una democracia representativa.”<sup>69</sup>

Observados los partidos frente al Estado, en su libertad externa, partiéndose de la función constitucional más arriba analizada, se exige asimismo examinar en una doble lectura los niveles de juego de sus competencias: para competir entre partidos, por un lado, y para nominar candidatos, por otro.

La Constitución asegura que la “creación” y el “ejercicio de las actividades” de los partidos políticos son “libres”. A nuestro juicio el significado más evidente es que el Estado no debe afectar la competencia entre partidos, competencia cuya finalidad específica es obtener o alcanzar la dirección (o co-dirección) del poder estatal. Por tal razón, en clave constitucional, ni es sostenible la disfuncionalidad de la democracia interna de los partidos, ni tampoco es aceptable que el Estado condicione o intente dominar el proceso electoral en

---

<sup>69</sup> Sartori, Giovanni. “*Elementos de Teoría Política*” Alianza, España 1992, p. 240.

abierta o solapada proscripción, parcial o total, de la libre competencia interpartidaria. Tales conductas serían evidentemente distorsionadoras del proceso representativo, colisionando con los preceptos de la Ley Fundamental.

Por último, cuando el artículo 35 y 41 de la Constitución enuncian las formas en que los ciudadanos y partidos políticos pueden participar en el proceso electoral y a nivel legal encontramos que no la persona individual no tiene la posibilidad de suscitar en los ciudadanos, un interés u opción valorativa, enderezado a la dirección o participación en el manejo de la cosa pública, que no reconozca la mediación que conducen los partidos políticos y nos preguntamos, ¿Acaso los partidos políticos en México representan genuinamente a los ciudadanos?, ¿Es adecuado un Congreso que no represente a los ciudadanos, sino sólo a los partidos políticos? ¿Porqué los Estatutos de los Partidos obligan a afiliarse a ellos para ser postulados, si la Constitución lo prohíbe? ¿Dónde está la autoridad electoral “ciudadana” (IFE) en este debate?

## D. Características Esenciales

Las Candidaturas Independientes poseen las siguientes características básicas:

- Son nominaciones de ciudadanos directamente formuladas ante las autoridades electorales, sin mediación alguna de los partidos políticos.

- Los ciudadanos pueden o no estar afiliados a algún partido político, aunque normalmente no lo están.
- Para su registro requieren de un número de firmas, según las circunstancias de cada país, y, en algunos casos, un depósito de dinero, reembolsable.
- Deben presentar un programa político relativo al cargo que aspiran.
- Poseen los mismos derechos y obligaciones de los partidos políticos, incluyendo el financiamiento público y acceso a medios de comunicación.

En países como Inglaterra, los candidatos presentan sus nominaciones sobre una base individual. Las reglas para los candidatos nominados por los partidos políticos no tienen diferencia con el proceso que otros candidatos deben seguir. En algunos otros países, el procedimiento de registro para "independientes" difiere del de los nominados por los partidos.

Por ejemplo, en Australia, a los candidatos independientes y los candidatos nominados por partidos políticos sin registro no se permite que tengan un logotipo al lado de sus nombres en la boleta de votación. Tampoco, tienen la facultad de recibir recursos del estado para los gastos de su elección.

En Estados Unidos, hay barreras especiales que los independientes y los miembros de los partidos pequeños deben librar antes de que sus nombres se incluyan en las boletas. Estos candidatos son requeridos para recolectar un gran número de firmas para sostener sus nominaciones. Los candidatos de los dos partidos establecidos --Republicanos y Demócratas-- están libres de esta tarea.

En países con representación proporcional (RP), se requiere de un trato especial para los candidatos independientes, dependiendo de la forma de RP. Por ejemplo, el sistema alemán de miembros adicionales de RP proporciona la mitad de los asientos a los que sean ganados en contienda dentro de circunscripciones uninominales y la otra mitad que es designada por el principio de proporcionalidad. Por lo tanto, está abierto a un candidato independiente para concursar en la categoría anterior por un asiento. En contraparte, es imposible para un candidato independiente ganar un lugar en la segunda categoría, a menos de que haga una lista junto con un gran número de candidatos, que juntos constituyen una oportunidad de vencer el umbral del cinco por ciento del voto nacional. Este es el porcentaje requerido para ganar cualquier asiento en la segunda categoría proporcional.

De igual forma, en Japón, los candidatos independientes no pueden lanzarse a las elecciones en los distritos de representación proporcional ni a la Cámara Alta ni a la Cámara Baja sin el respaldo de un partido, en las boletas no se escribe el nombre de un candidato, sino el de un partido.

En países con un sistema electoral mayoritario, la ley puede impedir a los candidatos independientes de postularse como candidatos a los cargos por

elección. Este es el caso de Tanzania, por ejemplo, donde los partidos políticos deben nominar candidatos para el Parlamento nacional. Al mismo tiempo, hay leyes rígidas y restrictivas relacionadas con el registro de los partidos. El efecto de esta combinación de regulaciones es para favorecer a los candidatos del partido político gobernante, que se ha mantenido en el poder desde la independencia del país de la Corona Británica. La prohibición a la ventaja de algunos candidatos es un reto en algunos distritos electorales específicos para los individuos que se oponen al gobierno, y que bien podrían ser conocidos y queridos localmente.

El sistema de firmas, como el de depósitos financieros, intenta asegurar que todos aquellos que se presenten como candidatos a algún cargo público lo harán con un espíritu de responsabilidad. Los candidatos que quieran ser incluidos en las boletas, en el sistema de firmas, deben recolectar un mínimo establecido de firmas como respaldo de su nominación. Los efectos prácticos de esto, dependerán del número de firmas que se deben recolectar, el tiempo disponible para los aspirantes a la candidatura para recolectarlos, y el cuidado que se debe tomar por parte de las autoridades electorales para asegurar que las firmas son genuinas y válidas.

En algunos países, el requisito de que las nominaciones deben ser respaldadas por firmas aplica únicamente a los candidatos independientes, o a los candidatos que representan un partido político sin algún antecedente o respaldo en una elección previa. El razonamiento es que los candidatos representantes de partidos que se han mostrado en elecciones recientes como reales contendientes probablemente son responsables, y se les debería permitir competir por el puesto

sin obstáculo alguno. En contraste, los obstáculos son necesarios para comprobar la seriedad de las intenciones de los candidatos independientes o de los representantes de partidos nuevos nunca antes pronunciados que buscan su inclusión en las boletas. La "pista" del posible candidato elegido de un partido debe ser de acuerdo con una variedad de criterios. Por ejemplo, en Austria, las firmas de tres miembros del parlamento saliente son un sustituto del requisito de recolección de varios cientos de firmas de votantes ordinarios.

La aparente ventaja de reunir firmas, en comparación al depósito financiero, es que parece más democrático, en tanto que hace la calificación para postularse para un cargo público depender del soporte público, más que del dinero. Sin embargo, hay bastantes inconvenientes.

Aquéllos que dan su firma, lo hacen para respaldar la nominación de un candidato-- que es, la inclusión del nombre en la boleta. La firma no necesariamente significa que quienes agregan su nombre se comprometen a votar por el candidato que se está nominando. Por consiguiente, puede haber una tendencia en relación a que los electores acepten firmar simplemente para dar término a una conversación con una persona insistente y poder volver regresar a sus labores cotidianas. En otras palabras, la recolección de firmas puede ser una prueba de buena organización más que de respaldo público. Por otra parte, la buena organización puede ser comprada con dinero: un candidato puede pagar a militantes para recolectar firmas.

Sin embargo el hecho de la obtención de firmas como respaldo de la nominación no significa que automáticamente haya una intención de votar por

ese candidato, el sistema de firmas está abierto a la crítica por estar en contra del espíritu de las boletas secretas.

Si un número considerable de firmas son requeridas, el sistema se convierte en complejo, tanto para los posibles candidatos, como para los administradores electorales que deben revisar las firmas.

En casos donde se llama a elecciones súbitamente, y hay un calendario electoral apretado, el sistema de firmas puede representar un obstáculo irracional para aquellos candidatos encargados de recolectarlas. Esto aplica particularmente, si el número de firmas requeridas es muy elevado. Los representantes de los partidos políticos que están exentos de ese requisito pueden entonces tener una injusta ventaja. Veamos algunos ejemplos.

- *Austria*: A petición de tres miembros del parlamento nacional, o 200-500 votantes, dependiendo del área.
- *Bélgica*: La firma de tres miembros del parlamento nacional, o 200-500 votantes, dependiendo del área (v.g. Bruselas-500, Antwerp-400).
- *Inglaterra*: Diez firmas.
- *Canadá*: A petición de veinticinco votantes en el distrito. El endoso escrito del líder se requiere para la inclusión del nombre del partido en la boleta.
- *Dinamarca*: Para los Partidos: Representación en el saliente (Folketing), o a petición del equivalente a 1/175 del total de los votos válidos en la última elección.
- *Finlandia*: 100 votantes.

## La Constitucionalidad de las Candidaturas Independientes en el Derecho Mexicano

- *Alemania*: Independientes: 200 votantes registrados. Partidos con menos de cinco miembros en el saliente (Bundestag). Para las listas de estado: uno por cada mil votantes en las elecciones previas hasta un máximo de 2,000.
- *India*: Un votante calificado.
- *Italia*: Cámara de diputados: 500-1,000 votos. Senado 350-700 votantes.
- *Polonia*: La lista distrital (de partido) de candidatos para diputados debe ser respaldada por al menos cinco mil votantes residentes del distrito electoral correspondiente. Este requisito no se aplica si un comité electoral (de partido) obtuvo ya 50,000 firmas para otros distritos o ha obtenido 5,000 firmas en cada uno de los cinco distritos. Hay provisiones especiales para los comités electorales representantes de las minorías nacionales.
- *Rusia*: los nominados de las asociaciones electorales o bloques electorales que propone una lista federal de candidatos -200,000 firmas de las cuales no más del siete por ciento puede recaer en sujetos de la Federación Rusa. candidatos independientes: no menos del uno por ciento del número total de votantes en el distrito electoral. En el caso de que la elección de diputados se lleve a cabo fuera de tiempo, este número de votantes debe ser reducido a la mitad.
- *Estados Unidos* tiene regulaciones que son excepcionalmente más onerosas que las de los partidos Republicano y el Demócrata para acceder a la boleta. Katz describe la posición de la manera siguiente: Se le da trato especial a los dos partidos establecidos, mientras que los terceros partidos y los candidatos independientes son activamente desmotivados. Aunque únicamente Dakota del Norte garantiza explícitamente el acceso de los

partidos Demócrata y Republicano a la boleta por nombre, todos los estados excepto Missisipi y Carolina del sur garantizan un lugar en la boleta a cualquier partido con una cantidad específica de votantes registrados o de la votación en la elección previa. En 27 estados el requerimiento es al menos 5 por ciento del total de los votos depositados, y en 11 de ellos el requerimiento es de por lo menos 10 por ciento. Esto significa que los partidos pequeños o nuevos están obligados a obtener acceso a la boleta por petición de firmas.

En comparación con otros países, los partidos americanos y los candidatos son requeridos para asegurar muchas más firmas... Más aún, las peticiones de nominación americanas pueden estar sujetas a un deslumbrante colección de requisitos técnicos... Y cuando, como en Florida, la verificación causa honorarios de 10 centavos por firma, mismos que se adicionan al requerimiento de peticiones firmado por el tres por ciento de los votantes registrados, es fácil entender por qué las boletas en los resultados de las elecciones rara vez incluyen más de dos candidatos que tengan una posición asegurada por la fuerza de los votos anteriores.

Aunque hoy es difícil imaginar los viejos días de las elecciones, alguna vez el voto no solo era público sino que las papeletas electorales ni siquiera existían. Fue en la colonia británica de Australia del Sur donde se introdujo por primera vez en 1856-7 lo que después llegó a ser conocido como la papeleta o voto australiano. Los nombres de los candidatos se imprimían en una papeleta oficial y

los votantes ejercían su voto en secreto. Mucho después, en algunas partes del mundo las máquinas receptoras de votos remplazaron a la papeleta electoral.

Con la llegada de la papeleta electoral oficial, se tornó necesario determinar qué nombres debían de ser incluidos y cómo debían ser listados. Un calendario electoral es un requerimiento esencial para todo sistema de votación. Deben de establecerse fechas, horas y lugares para cumplir las formalidades concernientes a las nominaciones. Debe haber tiempo suficiente para la impresión de las papeletas. Los administradores responsables de la elección deben tener tiempo de verificar que los candidatos nominados sean elegibles (por ejemplo, que reúnan los requisitos relativos a edad, ciudadanía, etcétera). Las autoridades administrativas también deben tener tiempo para verificar que las firmas de quienes respaldan las solicitudes de inscripción (cuando sean requeridas) sean genuinas. También debe existir un proceso por medio del cual sean nominados los candidatos al parlamento, a las elecciones presidenciales o a los gobiernos locales.

Si bien es evidente la necesidad de procedimientos para la nominación o postulación de candidatos individuales, es menos obvio que también tenga que existir un procedimiento formal para el registro de partidos políticos. De hecho, aún hay países --incluyendo a Gran Bretaña-- donde los partidos no se registran (aunque la situación vaya a cambiar en un futuro cercano). Existe una buena razón para no exigir el registro de los partidos políticos. La esencia de la competencia electoral en una sociedad libre es que debe involucrar a individuos y

organizaciones que son voluntarios e independientes de un control innecesario de parte de las autoridades públicas.

De acuerdo con un primer enfoque, el simple hecho de que los partidos políticos sean de gran importancia hace deseable que ellos mismos determinen sus asuntos internos. Por ejemplo, si un partido se divide en dos facciones y cada una pretende utilizar el nombre del partido para sus candidatos, el estado no debe intentar intervenir e imponer al partido reglas que decidan los derechos de las facciones rivales. Si una facción determina emprender acciones legales en contra de la otra, deberá hacerlo con base en la ley aplicable ordinariamente a organizaciones privadas, tales como clubes deportivos o sociedades filatélicas.

Otro punto de vista es que una serie de disposiciones contempladas por la ley debe regular la forma en que los partidos deben conducir sus asuntos internos --tanto a nivel nacional como local. Por lo tanto, los partidos deberían tener un estatus legal y las organizaciones que desean ganar los privilegios de este estatus deberían estar obligadas a registrarse como partidos de acuerdo al procedimiento formal previsto.

El hecho de que los partidos estén o no sujetos a leyes especiales depende en gran medida de la cultura del país. Por ejemplo, tanto Estados Unidos como Gran Bretaña tienen sistemas electorales de mayoría basados en los candidatos, pero difieren en la forma de control legal sobre los asuntos internos de los partidos, el cual es mucho mayor en los Estados Unidos que en Gran Bretaña.

Independientemente de los factores culturales, el requerimiento de registro o no de los partidos depende también de diversos factores institucionales:

- Los sistemas de representación proporcional están asociados con el registro de partidos. Bajo estos sistemas de votación, los electores normalmente votan por un partido político más que por un conjunto de candidatos individuales.
- El *status* legal de los partidos políticos está asociado con sistemas donde organizaciones partidistas extra-parlamentarias reciben financiamiento del Estado.
- El tema del registro de partidos se vuelve más apremiante si las siglas de los partidos son utilizados por los candidatos en forma engañosa. En Gran Bretaña, por ejemplo, los candidatos son totalmente libres de usar seis palabras cualesquiera en las papeletas de votación para referirse a sus afiliaciones. Es posible que un candidato trate de obtener votos mediante la utilización intencional de frases engañosas representativas de partidos más populares. En un caso muy discutido en Gran Bretaña, los demócratas liberales se quejaron de haber perdido votos cruciales tomados por un candidato independiente que manifestó su afiliación a los "demócratas literales" (una simple letra diferente de "demócratas liberales").

Por estas razones, el registro de un partido actúa de alguna forma como el registro de la razón social de una corporación.

Un argumento es que el requisito de registro tiene muy pocos o ningún efecto sobre los asuntos internos del partido. Es una simple formalidad, que, entre otras cosas, le asegura a los partidos existentes que su nombre (y, por tanto, el apoyo de sus votantes) no será plagiado por otros partidos.

Un punto de vista alternativo es que los requerimientos legales tales como el registro tienden inevitablemente a minar el carácter voluntario de los partidos y de propiciar su centralización y burocratización.

Cualquiera que sea el mérito de estas posiciones, la tendencia al financiamiento público de los partidos, así como otros desarrollos, están conduciendo a la difusión del sistema de registro formal de los partidos. Algunos ejemplos:

- *Australia*: 500 miembros o un miembro en el Parlamento.
- *Canadá*: 50 candidatos registrados para la siguiente elección.
- *Japón*: en 1994 se introdujo un sistema de registro con el fin de determinar qué entidades estarían facultadas para recibir una porción del subsidio público recién adoptado. El partido que no intente reclamar un subsidio financiero (el Partido Comunista Japonés, por ejemplo) no necesita registrarse. Para registrarse, un partido debe tener cinco o más miembros en la Dieta (Cámara Baja) o haber obtenido más del dos por ciento de los votos totales en la elección nacional más reciente. Este porcentaje puede estar basado tanto en la votación por representación proporcional como en la referente a las elecciones de mayoría.

- *Namibia*: Las firmas y datos personales de 500 partidarios, cuota de inscripción, datos sobre la constitución del partido y los miembros de su dirigencia. La Comisión Electoral puede rechazar el registro de partidos que violen los principios de la Constitución de Namibia o que discriminen a cualquier persona por razones de raza, etnia, género o nivel económico.

## E. Argumentos a Favor.

Desde el punto de vista de la participación ciudadana, cercenarle a una persona individual su derecho a participar en la gestación y dirección de la política estatal puede parecer, insalvablemente reñido con la igualdad de oportunidades, disposición que goza tanto de jerarquía como raíz constitucional. Carece absolutamente de sentido intentar predecir que una propuesta política, por provenir de un candidato independiente, no sería poseedora de la solvencia o rigurosidad necesaria para aplicar a los asuntos estatales. La erudición y factibilidad de una o todas las propuestas para direccionar el Estado, en primer lugar tienen que ver con que sean políticamente constitucionales. Respetada esta garantía universal del derecho de la Constitución, todas las propuestas merecen ser debatidas.

Una sociedad abierta y democrática no debería confinar a nadie. Cuanto más generoso y receptivo sea el régimen jurídico para permitir la postulación de candidatos, más amplio será el derecho de libertad político del que se goce en esa comunidad. Puede pensarse que uno de los rasgos fundamentales de una

sociedad bien ordenada es aquel donde cada persona tenga un derecho igual al sistema más amplio de libertades básicas, compatible con un sistema similar para todos.

Dentro de este esquema, la limitación del derecho de participación política de los candidatos independientes no aparece como necesariamente justificado.

Sin embargo, la presencia de candidatos independientes puede servir para aumentar, bien que en forma menguada, la representatividad de la representación, siempre que de manera orgánica y racional se implemente un sistema de elección que, asegurando el principio democrático, dé rienda suelta a estas candidaturas por la vía de la configuración legal.

Hace algunos años algunos mexicanos fueron invitados a la Universidad Johns Hopkins, en Estados Unidos de Norteamérica, para exponer sus argumentos sobre la necesidad de reglamentar (permitir) las candidaturas independientes en México. Dado que exponen muchos argumentos válidos, aunque no todos jurídicos, nos parece importante que queden registrados en este apartado.

“JOSÉ ALACARAZ GARCÍA

La tesis que presentó el ponente se basó en tres premisas: que en México hay un desgaste de los partidos políticos y del gobierno mismo; que no al no reconocerse las candidaturas independientes, no se reconocen los derechos políticos de los

## La Constitucionalidad de las Candidaturas Independientes en el Derecho Mexicano

ciudadanos (el derecho a ser votado), y que la sociedad ya no se identifica políticamente con los partidos sino sólo con los candidatos independientes.

Los partidos políticos, a la hora actual, han perdido la confianza de los electores, porque sus intereses están desvinculados de las bases de la sociedad. Son los únicos que detentan el monopolio de la representación política. Y ni en México, ni en EE.UU. ni en Rusia debe permitirse. En Rusia hoy se reconocen las candidaturas independientes y los derechos políticos de los ciudadanos.

El sistema político mexicano basado en un partido de Estado llegó a su agotamiento. Permanece vivo por el enorme vínculo que existe entre los diversos sectores de la sociedad y, sobre todo, por los intereses creados; pero se encuentra en la fase terminal de su existencia. Es responsable de las crisis recurrentes de los últimos veinticinco años. Su descrédito es cada vez más grande. Prueba de ello son los últimos resultados electorales. A pesar de que es el partido oficial y el más fuerte, los ciudadanos lo han situado en segundo y tercer lugar de las preferencias electorales. En las votaciones que se han celebrado recientemente en las entidades federativas situadas alrededor del Distrito Federal, dicho partido ha perdido las elecciones. Las principales reivindicaciones de las organizaciones sociales ya no han sido incorporadas en los programas de gobierno porque han dejado de ser planteadas en las plataformas políticas del partido oficial. E incluso se ha acusado a este partido de estar vinculado a crímenes políticos y a acciones ilegales, lo que ha generado una profunda desconfianza entre los ciudadanos. Cierto que no siempre es adecuado decirlo en un foro extranjero; pero por no hacerlo, los mexicanos nos hemos ganado un estereotipo que no corresponde a la realidad.

Los mexicanos somos más que corrupción, más que narcotráfico, más que indocumentados. Estamos buscando nuevos caminos para fortalecer la libertad, la democracia, la justicia, los derechos humanos y el respeto de la ley. Por eso la

## La Constitucionalidad de las Candidaturas Independientes en el Derecho Mexicano

candidatura independiente. En 1917 se permitían los candidatos independientes. Se respetaban los derechos políticos de los ciudadanos. Ochenta años después, éstos han sido conculcados en aras de entregar el monopolio de la representación política a los partidos.

La población ya no cree en los partidos. El abstencionismo ha vuelto por sus fueros. Ha habido procesos electorales en Guerrero, en Morelos, en Hidalgo, en el Estado de México -en la zona conurbada de la ciudad de México-, en donde la participación ciudadana (en las elecciones) alcanza a lo sumo 38%. En Guerrero fue de 20%. En simulacros de votaciones que se llevan a cabo en la ciudad de México, el abstencionismo alcanza 70% y hasta 80%. Esto es un fiel reflejo de la situación en que se encuentran los partidos políticos, y del desgaste que han sufrido al estar inmersos en un sistema en decadencia. Los mexicanos luchan por transformar este sistema. La candidatura independiente se ubica en el contexto de un derecho del pueblo; un derecho de "nosotros, el pueblo"; un *derecho humano* que, en tanto derecho político, es violado. Hemos iniciado un procedimiento jurídico ante la Suprema Corte de Justicia para hacer que se respeten nuestras *garantías individuales*. Pero he allí la aberración: ¿por qué recurrir a una ley secundaria para hacer respetar la Constitución Política del país?

En estos términos, los candidatos independientes *no cuentan con recursos ni prerrogativas*. No se nos recibe en la Cámara de Diputados, ni en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, ni en los recintos en que despachan las autoridades administrativas de la ciudad de México, porque jurídicamente no existimos. He allí la gran incongruencia política que existe en este momento. Por un lado, los partidos invitan a los ciudadanos para que participen en los procesos electorales, y por otro, rechazan que los actores principales de dichos procesos -los ciudadanos- se motiven y participen a través de candidaturas independientes surgidas de los propios ciudadanos.

## La Constitucionalidad de las Candidaturas Independientes en el Derecho Mexicano

La sociedad mexicana está desesperándose por no encontrar la reconciliación entre los gobernantes y la propia sociedad para elevar el nivel de vida. Tal es la razón por la que han surgido movimientos armados. Cada vez es más fuerte la percepción de que un cambio en el proyecto político y económico del país será posible únicamente si se toma un arma. Nosotros rechazamos categóricamente tal afirmación. Rechazamos de manera rotunda la violencia como método para resolver los problemas de los mexicanos. Sentimos que estamos a tiempo de promover e impulsar una salida pacífica a través de los procesos electorales. En este momento coyuntural -en que por primera vez en setenta años se elige al jefe de gobierno del Distrito Federal- los ciudadanos necesitamos ser los actores principales... reconocidos legalmente.

La disyuntiva es clara. O participamos los ciudadanos buscando abrir el espacio, porque hay una coyuntura política, una necesidad y un anhelo de cambio, y hasta un cansancio en la aplicación de políticas económicas y sociales que contradicen los reclamos básicos de la sociedad. O nos endurecemos en lo interno y en lo externo para enfrentar conflictos o estallidos que nos hagan pensar que únicamente nos queda lo que no queremos. En el país, un importante número de militares han dejado los cuarteles. Esto es preocupante para México y para Estados Unidos. También lo es la situación que hoy se da en relación con el problema económico-social que representan los inmigrantes y con el problema político y de salud pública que representa el narcotráfico. Por esa razón, fortalecer la convicción de la transición pacífica -de la que hemos hablado en los últimos 25 años-, es fundamental. Si ésta no ha sido posible es porque han sido excluidos los actores principales, es decir, los ciudadanos. La candidatura independiente estima que tiene poder de convocatoria para reconciliar los intereses diversos y hasta disímolos de los mexicanos, sin importar militancia partidista, a fin de elevar el nivel de vida a través de la participación ciudadana y siempre en forma pacífica.

## La Constitucionalidad de las Candidaturas Independientes en el Derecho Mexicano

No creemos que, en la actualidad, los partidos políticos por sí solos, ninguno de ellos, sean garantía de transición democrática, de estabilidad política y de gobernabilidad. La sociedad los ha rebasado a todos. Nuestra propuesta es que todos ellos formen parte de un consejo de gobierno en el Distrito Federal, en una fórmula plural e incluyente, que coadyuve a la estabilidad y a la gobernabilidad.

Ya hay alternancia en México, pero no hay democracia. Ya hay partidos políticos que gobiernan a nivel de alcaldías y gubernaturas. Pero los ciudadanos no hemos participado de manera libre e independiente. Y no habrá democracia en México mientras no se respete la libertad y el derecho de los ciudadanos de decidir su participación política. No habrá democracia en México mientras los partidos políticos -hoy desgastados y rebasados- mantengan el monopolio de la representación política. En estos términos estamos participando 30 candidatos independientes al Congreso de la Unión y 40 candidatos independientes a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

En México, como aquí, los derechos y las libertades se conquistan. En esa conquista estamos. No hemos venido a recriminar a nadie ni a despertar viejos rencores históricos. Al contrario. Hemos venido a decirles que necesitamos trabajar juntos. A E.E.UU. le conviene un vecino en paz, con democracia, con libertad, con justicia, con respeto de los derechos humanos. Tales son los valores que han hecho fuerte a este país, que lo han hecho poderoso y que lo han convertido en baluarte de estos principios universales en el mundo.

La riqueza más grande de México es su pueblo, que hoy se debate en la desesperanza y en la miseria, y que acá contribuye a la construcción de una de las economías más grandes del planeta, que es la de California. Su pueblo, que se niega a caer en el desánimo. México ha avanzado. Estamos avanzando día a día. La lucha por las candidaturas independientes es para fortalecer las instituciones, no para aniquilarlas.

## La Constitucionalidad de las Candidaturas Independientes en el Derecho Mexicano

Hemos afirmado -y lo reiteramos aquí- que sólo la participación ciudadana, es decir, la participación del pueblo, producirá mejores dirigentes, mejores gobernantes y un mejor país.

JOSÉ HERRERA PEÑA.

El ponente sostuvo que una de las mejores formas para hacer comprensible el problema de las candidaturas independientes es analizarlo desde el punto de vista histórico, jurídico y político. En México efectivamente hay un desgaste de los partidos políticos. El gobierno refleja la crisis de los partidos. Reconocer que las candidaturas independientes no tienen existencia ilegal no implica que no se reconozcan los derechos políticos de los ciudadanos, particularmente el derecho a ser votado. Aunque actualmente la sociedad no se identifica políticamente con los partidos, difícilmente podría decirse que sí lo hace con los candidatos independientes. La figura de las candidaturas independientes prosperó en el pasado. Actualmente dichas candidaturas no están proscritas por la ley, pero sí marginadas por ella, aunque podrían resurgir en el inmediato porvenir.

Durante un siglo, de 1810 a 1910, en que la población de México fue de 6.5 a 15 millones de habitantes -la mayor parte de ellos dispersos en pequeñas aldeas-, las candidaturas individuales fueron las únicas reconocidas por la ley.

Los partidos políticos, aunque identificados con una plataforma ideológica, eran entidades inorgánicas, sin militancia, disciplina o jerarquía. No tenían personalidad jurídica. Además, siguiendo la tesis de Rousseau, eran vistos con recelo y desconfianza. Lejos de contribuir a la unidad nacional, se les consideraba como organismos perversos que dividían a la opinión y relajaban los vínculos sociales. Eran una amenaza para la integridad política del Estado.

## La Constitucionalidad de las Candidaturas Independientes en el Derecho Mexicano

Los partidos, por consiguiente, tenían existencia de hecho, no de derecho. Existieron dos principales, el *Liberal* y el *Conservador*, los cuales se subdividían frecuentemente en múltiples grupos. Dos guerras, la de Reforma (1857-1860) y la de Intervención Francesa (1862-1867), desencadenadas por el *Partido Conservador*, sellaron su destino en los campos de batalla. Al perder ambas, dicho partido desapareció de la historia. Quedó solamente el *Partido Liberal*. En lo sucesivo, la accesión al poder se resolvería más por arreglos cupulares entre los miembros de este partido que por contiendas electorales. La democracia entre dos partidos fue desplazada por la dictadura de uno solo.

Sin embargo, los protagonistas del drama político no fueron los partidos sino los candidatos individuales. La ley preveía que fueran electos a diversos cargos por diversas circunscripciones electorales. Si un individuo era electo senador y diputado al mismo tiempo, se tenía preferencia por la candidatura de senador y su suplente ocupaba la diputación. Si era electo diputado por varios distritos, se prefería el lugar de su vecindad al de su nacimiento. Si no era vecino de ningún distrito, se prefería el de su nacimiento. Y si no era vecino ni originario de los distritos que lo hubiesen electo, la suerte decidía a cuál de ellos debía representar. Su suplente cubría la representación del distrito vacante.

De 1911 a 1945 estallan dos guerras mundiales y, en el plano interno, la Revolución Mexicana. En estos 35 años, la población aumenta de 14 a 20 millones de habitantes. Se inicia tímidamente el éxodo del campo a la ciudad. *En 1911, por primera vez en la historia, la ley reconoce la personalidad de los partidos políticos.* Para formar un partido bastan cien ciudadanos, una junta directiva y un programa de gobierno. Tanto los candidatos individuales como los partidos políticos tienen derecho a registrar sus candidaturas y nombrar representantes ante los órganos electorales. Conforme pasa el tiempo, alrededor de cada candidato independiente -casi siempre un hombre fuerte o un

## La Constitucionalidad de las Candidaturas Independientes en el Derecho Mexicano

caudillo-, se forma un partido político. Los partidos, pues, dependen de los candidatos, no éstos de aquéllos.

De 1917 a 1938 crece la oposición de los intereses afectados por el régimen revolucionario. De 1926 a 1929 dicha oposición asume forma armada, y después, civil. Para contrarrestar esta última, los pequeños partidos políticos revolucionarios forman en 1929 una alianza, una confederación, un partido fuerte, denominado Partido Nacional Revolucionario (PNR). Diez años después (1938), en lugar de organizaciones políticas, dicho partido es formado por organizaciones sociales: obreros, campesinos, clases medias y fuerzas armadas. Es el Partido de la Revolución Mexicana (PRM). Se inicia la época de los partidos de masas. Como reacción a este fenómeno, se forma el Partido Acción Nacional (PAN) en 1939. Surgen candidatos independientes (de los cuales los más famosos son Ezequiel Padilla en 1946 y Miguel Henríquez Guzmán en 1952). Sin embargo, su brillo es opacado por la fuerza de los partidos.

A pesar de lo expuesto, la candidatura independiente sigue teniendo vigencia legal. De 1946 a 1976 se desata a nivel mundial la llamada Guerra Fría. Durante estos treinta años, México pasa de 20 a 45 millones de habitantes, de los cuales la mayor parte empiezan a vivir en las ciudades. Se formalizan los partidos de masas. Ya no se les exige, como en la época anterior, 100 afiliados sino 30 mil, que llegan a ascender a 75 mil.

Es éste el momento en que la ley les concede únicamente a ellos el derecho de registrar candidatos de elección popular. Por consiguiente, a partir de entonces -y hasta la actualidad- desaparecen jurídicamente los candidatos individuales. Ya no son los partidos los que dependen de los candidatos, sino éstos de aquéllos. Sin embargo, como una reminiscencia de las épocas anteriores, queda en la boleta electoral -hasta la

## La Constitucionalidad de las Candidaturas Independientes en el Derecho Mexicano

fecha- un espacio en blanco para que el elector vote por un *candidato no registrado*, si tal es su preferencia.

Desde entonces hasta hoy, los partidos, y no los candidatos independientes, son los protagonistas de las contiendas electorales. El eje de la transformación nacional ha descansado en las organizaciones políticas, no en los individuos.

El Partido de la Revolución Mexicana (PRM) se convierte en Partido Revolucionario Institucional (PRI). El sector militar que existía en aquél, desaparece en éste. Es el partido oficial, el partido del régimen revolucionario, el partido dominante.

Sin embargo, se siente la necesidad de oposición y ésta se expresa gradualmente en tres dimensiones: política, social y armada. Políticamente, del partido oficial se desprenden dos pequeños partidos: el Partido Popular, que pronto se convierte en Socialista (PPS), y el Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM); aquél, formado por líderes obreros, y éste, por militares. Subiste el PAN y además se crea el Partido Demócrata Mexicano (PDM). Para acceder a cargos de elección popular a favor del régimen o en contra de él, hay que pertenecer a partidos políticos.

Desde el punto de vista social, surgen movimientos que se inconforman con el estado de cosas: en los 50's, obreros, maestros y médicos, y en los 60's, universitarios, apoyados por capas cada vez más amplias de la población. La administración pública y los partidos políticos -el grande y los pequeños- los ven con desconfianza. Se descarga la represión contra aquéllos.

No habiendo encontrado la vía partidista y menos la candidatura individual, surge la oposición armada, la guerrilla rural y luego la guerrilla urbana.

## La Constitucionalidad de las Candidaturas Independientes en el Derecho Mexicano

De 1977 a 1996 declina y se desvanece en el mundo la influencia del campo socialista. En estos veinte años, el país aumenta la población de 45 a más de 90 millones de habitantes, de los cuales 80% se concentra en las grandes ciudades.

En este periodo se lleva a cabo un vasto y profundo proceso de reforma política y electoral. Se amplían los órganos de representación popular. En 1977, la Cámara de Diputados pasa de 300 a 400 miembros, a fin de incorporar a los grupos políticos minoritarios, de oposición, a la vida institucional. 300 diputados son electos por el principio de mayoría relativa y 100 por el de representación proporcional. A partir de 1986 dicha Cámara pasa de 400 a 500 miembros, de los cuales 300 son de mayoría relativa y 200 de representación proporcional.

En 1994, el Senado crece de 64 a 96 miembros, de los cuales los primeros son nombrados por mayoría relativa y 32 se asignan a la primera minoría. En 1996, los senadores pasan de 96 a 128, de los cuales los últimos 32 serán electos en 1997 por representación proporcional. En 1986 se había creado la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, compuesta por 40 ciudadanos electos por mayoría relativa y 26 por representación proporcional, que en 1996 se transforma en Asamblea de Diputados. En 1996 se dispone igualmente que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, hasta entonces designado por el Presidente de la República, sea electo por la ciudadanía. Por otra parte, en 1986 había instituido un tribunal electoral para dirimir los asuntos contenciosos en la materia, tribunal al que en 1990, 1994 y 1996 se amplían gradualmente sus atribuciones. En 1990, se crearía el Instituto Federal Electoral como organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios para organizar las elecciones, al que en 1994 y 1996 se le "ciudadaniza" cada vez más. En 1994 se crea la figura de los observadores electorales. Finalmente, desde 1990 se establece en el código penal un capítulo de delitos electorales y en la administración una fiscalía especial para atenderlos y substanciarlos.

## La Constitucionalidad de las Candidaturas Independientes en el Derecho Mexicano

En otro orden de ideas, a partir de 1977, en lugar del sistema basado en un partido hegemónico y pequeños partidos satélites, se establece un *sistema de partidos políticos*, en el cual éstos son considerados como entidades de interés público. Se les garantiza el acceso a los medios de comunicación social. Se les concede financiamiento público para que realicen sus actividades. Y se les fija constitucionalmente el fin de promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la Representación Nacional y, en cuanto organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los principios, programas e ideas postulados por ellos.

Con este reforzamiento del Estado a los partidos, surgen los partidos políticos de la nueva generación, algunos de los cuales se fortalecen con el tiempo y otros se extinguen o se funden en nuevos partidos. De ellos, subsisten el Partido de la Revolución Democrática (PRD), el del Trabajo (PT), el Cardenista (PC) y el Verde Ecologista de México (PVEM). Aparecen también asociaciones políticas que, a partir de 1996, son llamadas *agrupaciones políticas*, las cuales pueden considerarse como partidos políticos en formación o en extinción. En 1996 se reduce para los partidos el número de afiliados de 65 mil a 30 mil, y a las agrupaciones políticas se les fija en 7 mil. Actualmente, hay ocho partidos políticos nacionales registrados y doce agrupaciones políticas. Pero la figura del *candidato individual*, suprimida desde 1946, no reaparece.

El *registro de las candidaturas*, por consiguiente, sigue siendo un derecho exclusivo de los partidos políticos. Las *agrupaciones* pueden participar en procesos electorales, pero mediante acuerdos de participación con un partido político. Esto significa que únicamente los partidos tienen el derecho de registrar las candidaturas de dichas *agrupaciones* en los términos de los acuerdos que establezcan con ellas. Asimismo, sólo los partidos tienen el derecho de registrar las candidaturas de *individuos connotados* que no pertenecen a ninguna organización política, según convenios con ellos. Pero las

## La Constitucionalidad de las Candidaturas Independientes en el Derecho Mexicano

candidaturas solicitadas por *agrupaciones políticas* o por *individuos sin partido* no están reconocidas por la ley, a menos que sean hechas por un partido político.

En las elecciones presidenciales de 1988 y 1994, la oposición en su conjunto obtuvo en números redondos 50% de la votación nacional. En el curso de los últimos diez años, el PAN ha ganado las elecciones a gobernador en cuatro Estados de la República. Los partidos de oposición han alcanzado innumerables alcaldías en muchos más. Y en las dos Cámaras del Congreso de la Unión, al igual que en las Legislaturas locales, prevalece el *régimen de partidos*.

Pero, lo más importante de todo es que sociedad ha cambiado: antes pasiva, ahora es más activa y participativa. Los mismos partidos políticos han cambiado: sus métodos internos de selección de candidatos son más abiertos y democráticos. Puede decirse, por consiguiente, que el gran movimiento de reforma política iniciado en 1977, cuyo último capítulo se escribió en 1996, ha transformado el rostro político y electoral de México.

Sin embargo, todo parece indicar que la sociedad ha avanzado más velozmente que el marco jurídico y que el aparato institucional del país, como lo acredita el surgimiento de la guerrilla chiapaneca en 1994 y de otros pequeños grupos armados en Guerrero y Oaxaca, en 1996, así como el de las candidaturas independientes en el proceso electoral de 1997. Por otra parte, los aparentes síntomas de apatía ciudadana. Con base en ello, probablemente a partir de 1998 y con vistas al 2000, continúe desarrollándose la reforma política de México para seguir adecuando sus leyes e instituciones a las nuevas necesidades, reclamos y sentimientos de la sociedad.

VÍCTOR ALARCÓN OLGUÍN

El ponente destacó la significación política de la candidatura independiente en relación con el sistema político, el de partidos y la sociedad; las características que

## La Constitucionalidad de las Candidaturas Independientes en el Derecho Mexicano

presenta la candidatura independiente según la del lugar y el momento en que surge, y las ventajas y desventajas de las que goza así como las que ofrece al sistema político y a la sociedad en general.

Lo primero que hay que tener en cuenta en el tema de las candidaturas independientes es que representan un problema desde el punto de vista de la representación de los partidos políticos así como para la construcción de un sistema democrático.

La candidatura independiente es un tema que en la ciencia política no se ha examinado con la debida atención. Por esto mismo es importante que se dirija la mirada hacia esta área de estudio. ¿Qué es un candidato independiente? ¿Por qué tiene un sugerente atractivo?

En nuestro país los candidatos independientes siempre han concitado muchas veces simpatía y muchas veces extrañeza. Siguiendo la tradición norteamericana de contar una historia antes de iniciar el tema propiamente dicho, contaré ésta: en los prolegómenos de la Revolución Mexicana teníamos a un famoso personaje que se presentaba elección tras elección. Era un romántico que se llamaba Nicolás Zúñiga y Miranda. Este candidato independiente, que se oponía sistemáticamente a la candidatura oficial del dictador Porfirio Díaz, al final de cuentas pronosticó o anticipó justamente el sentir de una población con respecto a un régimen que estaba agotado o en vías de agotamiento. Con esto no quiero decir que José Alcaraz en este momento sea nuestra versión moderna de Nicolás Zúñiga y Miranda sino únicamente que su aparición nos da una idea de que algo está pasando en México y de que hay que poner atención en ello.

¿Por qué surge un candidato independiente? ¿Qué implica su surgimiento en un sistema político? Lo primero que hay que entender que un candidato independiente es otra forma de hacer política. Rechaza las formas tradicionales de hacer política. Es

## La Constitucionalidad de las Candidaturas Independientes en el Derecho Mexicano

un candidato *anti-establishment*, es decir, busca romper las reglas del sistema, aunque juegue dentro de ellas. Consecuentemente, critica a la política general del gobierno. Se considera una respuesta ante el malestar de la vida pública. Es anti-corrupción. Tiene un ideario fundamentalmente anti-corrupción. Por eso se mueve en la marginalidad y busca la concitación de otros sectores para incorporarlos a un nuevo sistema político. En esencia, busca crear un nuevo *establishment*.

En forma más concreta, el candidato independiente es una respuesta a la *partidocracia mexicana*, al sistema que ha privilegiado el monopolio de la representación política a través de los partidos. Reclama la falta de democracia interna de los partidos políticos. Muchos de los candidatos independientes proceden de disidencias o escisiones de partidos políticos, en los cuales no han encontrado una oportunidad para expresarse. Su desconfianza está fundamentada en su fracaso o en la falta de interés de las élites partidarias para incorporarlos a los procesos políticos, sea como candidatos o sea como funcionarios de la propia organización partidaria. Romper la *partidocracia*, por consiguiente, es un elemento fundamental a considerar en el desarrollo de una idea dirigida a cambiar las condiciones de competencia, equidad y presencia de la ciudadanía en los procesos electorales.

Los candidatos independientes no juegan el mismo rol según se trate de una sociedad abierta, democrática, o de una sociedad cerrada, autoritaria. Hay diversas tipologías de candidato independiente. En los sistemas abiertos, los líderes buscan su fundamento en un movimiento social. En los autoritarios, por el contrario, los movimientos sociales generalmente van en busca de un líder, de un candidato independiente, es decir, hay una gran dispersión ciudadana que busca expresarse y canalizarse a través de un candidato.

Además, en los regímenes abiertos, los candidatos independientes van en pos de lo que se conoce acá como demandas post-materiales, es decir, de segundas metas que

## La Constitucionalidad de las Candidaturas Independientes en el Derecho Mexicano

se sitúan después de los valores como democracia, justicia, ecología, etc. En cambio, en los sistemas cerrados, los candidatos independientes tienen todavía connotaciones étnicas, religiosas, fundamentalistas o nacionalistas.

En los sistemas en proceso de apertura -como pudiera calificarse al nuestro-, el candidato independiente es por lo general una figura pública, reconocida, a partir del cual las organizaciones políticas y los ciudadanos empiezan a incorporarse a su alrededor (como en los casos de Cuauhtémoc Cárdenas, que rompe con el régimen oficial pero siendo un líder ya establecido; de Porfirio Muñoz Ledo; más recientemente de Manuel Camacho Solís, o más lejanamente de González Guevara).

¿Cuáles son las ventajas y las desventajas que se atribuyen a los candidatos independientes? Primero las ventajas. Tiene controles institucionales bajos. Su agenda de alianzas es más pragmática, es decir, tiene más posibilidad de incorporar a gente de muy diversos orígenes. Tiene una mayor espontaneidad, es decir, es más del agrado de la población, su base social está más cerca de la población. Pasa de ser un opositor testimonial a un opositor capaz de generar una alternancia. Y, desde luego, depende regularmente de recursos propios. A menos que sea un disidente, el candidato independiente generalmente es una figura pública -con recursos propios-, pero no un político profesional, lo cual le genera la confianza del electorado. (Por eso tenemos deportistas, presentadores y otros candidatos propuestos por los partidos que comparten el escenario político con estos disidentes).

Las desventajas. Primero, tienen una menor visibilidad. Cuando no hay condiciones equitativas de competencia electoral, los candidatos independientes tienen que pagar un costo más alto para entrar en las reglas democráticas y eventualmente acceder a los recursos. Segundo, la gente critica su pragmatismo. No le queda muy claro cuál es su ideología. Pueden hablar de todo y de nada. ¿Qué es lo que proponen más allá de la retórica de los grandes conceptos y de las grandes demandas? Tercero, la gente critica

## La Constitucionalidad de las Candidaturas Independientes en el Derecho Mexicano

su falta de perdurabilidad, es decir, se presentan en una elección y si no logran entrar en el umbral de la votación requerida, desaparecen tan rápidamente como aparecieron o tienen que reciclarse en algún otro tipo de participación política. Cuarto, pueden ser opositores con capacidad de chantaje: es la idea de *blademil*. Esta capacidad puede ser justamente vista como un elemento distorsionante por los partidos políticos. Simplemente buscan algo. Buscan un "hueso", un trabajo o algún otro tipo de prebenda; entonces no hablan seriamente de transformar o modificar el sistema político. Quinto, hay desconfianza respecto a sus recursos propios. ¿De dónde vienen esos candidatos que tienen tanto tiempo para dedicarse a la política? ¿Serán acaso "narcos"? ¿Serán acaso presta-nombres de algún político en desgracia, etc., por el cual puedan hacer justamente este chantaje? Y por último, y conste que utilizo también los argumentos que utilizan por partidos políticos para desprestigiar a los candidatos independientes, son ambistas, inexpertos, no son profesionales, no conocen el tema de la política, son amateurs. ¿Que nos van a decir los independientes a nosotros, políticos profesionales, sobre cómo hacer las cosas?

El reto principal de un candidato independiente, si gana, es saber cómo se institucionaliza. Como en el viejo chiste de Cuauhtémoc: y si ganamos... ¿Qué hacemos? En el "qué hacemos" tiene el siguiente reto: o bien, adoptar las mismas formas institucionales que critica, o bien, iniciar todo un proceso de cambio y ruptura, de introducción de nuevas reglas de competencia, de visión, de proyecto de gobierno, etc.

Pero también hay otra cosa importante. Los candidatos independientes, por más que se presenten como sociedad civil, han enfocado una falsa línea de debate en relación con los partidos políticos, porque éstos también son formas de representación ciudadana. Una cosa es que éstos hayan sido la forma privilegiada para encausar la participación política, y otra que hayan dejado formar parte de la sociedad. También son ciudadanos los miembros de los partidos políticos. Por eso me parece -en lo

personal- que hay un falso debate en México de atribuir todas las desgracias nacionales a los partidos políticos, cuando en realidad han sido la única opción - incluso para los opositores individuales- de acceder a mecanismos de rechazo o de denuncia o de modificación de las políticas estatales.

Lo que debe criticarse no es la figura de los partidos políticos, o sea, la estructura de las organizaciones partidistas en cuanto mecanismos de representación, sino la forma en que los partidos políticos han ejercido sus prerrogativas en México. Antes, el sistema electoral estaba diseñado para proteger al partido en el gobierno, porque siempre hubo competencia formal, aunque no equitativa, en los hechos. Sin embargo, a medida de que se dio la alternancia o la posibilidad de que nuevos grupos tomaran posiciones públicas, estos partidos también se incorporaron al proteccionismo electoral. Hoy estos partidos no permiten que otros movimientos, que amenazan sus prerrogativas o sus posiciones de poder vengan y les quiten el pastel al que les ha costado casi cincuenta años acceder. Luego entonces, ¿no podemos completar el ciclo histórico: un ciudadano, un voto, votar y ser votado?

Esta es, pues, una de las preguntas fundamentales: si un candidato independiente gana, ¿que pasa después? ¿Hacia dónde tiene que dirigir sus pasos y en qué va a fundamentarlos? La idea de ruptura del proteccionismo electoral que prevalece en favor del sistema de partidos -tanto para el partido oficial como para los partidos de oposición registrados- nos hace ver la importancia del candidato independiente como persona. Y suscita la reflexión de esta figura política, no en función de tener mayores alternativas o mayores opciones electorales, sino de generar, en todo caso, un mecanismo que permita el acceso responsable de dichos candidatos independientes en la vida electoral.

Basado en dos encuestas; una, hecha oficialmente por el IFE, que se llama "*La Reforma Electoral y su contexto socio-cultural*", y otra, hecha por un equipo de

## La Constitucionalidad de las Candidaturas Independientes en el Derecho Mexicano

investigadores de la UNAM, que se llama "*Los mexicanos de los noventa*", en las que se consultó a 3,500 personas a nivel nacional, voy a tomar algunas cifras que muestran la valoración de la cultura política de los mexicanos en este debate entre partidos políticos y ciudadanos.

Pregunta: ¿cuál de las siguientes razones es la principal para ir a votar? Es un derecho: 46%; una obligación, 24%; una forma de expresar descontento: 5%; una forma de apoyar a un partido político: 20%; no sabe o no contestó: 4%.

Pregunta: ¿qué es más importante al decidir cómo votar? El candidato: 53%; el partido: 28%; ambos: 12%; ninguno: 3%; no sabe o no contestó: 4%. *aquí se revela al alto nivel de la personalización de la política en México.*

Pregunta: ¿cómo puede contribuir mejor un ciudadano a la solución de los problemas de México? Dentro de un partido: 70.9%; fuera de él: 18.7%; depende: 4.7%; no sabe o no contestó: 5.7%.

Pregunta: para resolver los problemas de las comunidades, ¿qué tanto sirve que la gente forme organizaciones independientes de los partidos? Mucho: 64.4%; poco: 22.2%; nada: 10.5%; no sabe o no contestó: 2.9%. Gracias a lo expuesto se puede concluir que es un falso supuesto el que la gente no aprecie a los partidos. Lo que no aprecia es la forma en que trabajan los partidos, pero sí considera que pueden ser un factor coadyuvante para la construcción democrática de un sistema que incida en el mejoramiento de su nivel de vida.

Pregunta: además de los partidos políticos, ¿deben participar o no otras organizaciones en la Cámara de Diputados? Sí: 41.7%, no: 43.4%; en parte: 2.2%; no sabe o no contestó: 8.6%. Habrá que advertirse que al hacerse la encuesta existían únicamente seis partidos políticos registrados, no ocho como en la actualidad. De allí la siguiente

## La Constitucionalidad de las Candidaturas Independientes en el Derecho Mexicano

Pregunta: ¿Qué cree que sea mejor para México? Aumentar su número: 9.4%; mantenerlo: 42.7%; disminuirlo: 43.5%; no sabe o no contestó: 4.4%: *la ciudadanía prefiere pocas opciones claras a una gran dispersión de partidos. Esto demuestra la evolución reciente de la ciudadanía de concentrar el voto en dos o tres opciones claras dentro del mapa político.*

Pregunta: en su opinión, ¿cuántos partidos deben existir en México? Uno: 4.6%, dos: 12.3%; tres: 24.2%; más de tres: 46.5%; no sabe o no contestó: 10.3%: *esto confirma la idea de que la población prefiere cinco o seis partidos.*

Pregunta: de una calificación de cero a diez, ¿qué tanto cree en lo que dice el IFE? 7.8%. ¿Los diputados? 5.8%. ¿El gobierno? 5.5%. ¿Los partidos políticos? 5.3%. ¿Las organizaciones no partidistas de ciudadanos? 5.2%.

Otra pregunta: ¿participa o es miembro de un partido político o de una organización no partidaria de ciudadanos? Sí: 19%; no: 80%; no sabe o no contestó: 1%.

Si se toma en cuenta lo anterior, es posible ver los retos a los que se enfrentan los candidatos independientes en la palestra política. Sea lo que fuere, éstos sí han logrado transformar el escenario político. Las formas en que se han modificado los procedimientos de selección de candidatos internos de los partidos es producto, entre otras cosas, de la efervescencia que han sabido crear con sus disidencias. Pasamos del dedazo presidencial en el PRI a la designación de candidatos por el colegio de notables -el consejo político nacional-; ése es un avance. ¡Qué bueno que dicho partido está experimentando la democracia! En el PAN se llevan a cabo convenciones de delegados muy parecidas a las que existen aquí, en EE.UU., en las elecciones primarias calificadas. En el PRD se ha dado el mayor avance al concitarse a las bases a participar directamente en la elección. Hemos visto que hay grados y formas diferentes en los partidos de reaccionar ante las demandas ciudadanas. En todos los casos, se ha arrebatado a las direcciones ejecutivas de los partidos la prerrogativa para señalar el orden o preferencia de los candidatos. En otras palabras, ya no es tan fácil

para una dirección nacional imponer candidatos. Y además, ahora tienen que considerar las candidaturas externas, las candidaturas de alianza con las agrupaciones políticas para reforzar su base electoral. Todo esto se ha dado, entre otras cosas, gracias al esfuerzo de los candidatos independientes.

#### PREGUNTAS Y RESPUESTAS

Aquí se resumen y enlistan las preguntas que fueron hechas a los tres ponentes en la Universidad Johns Hopkins así como en el International Foundation for Election Systems (IFES).

Desafortunadamente no se reproducen más respuestas que las que alcanzó a grabar José Herrera Peña en su magnetófono antes de terminarse la cinta. Aunque reiteradamente solicitó a los otros ponentes -para transcribirla en estas páginas- la grabación hecha por ellos mismos en sus aparatos, no fue posible obtenerla. Consecuentemente, algunas de sus respuestas quedaron en blanco.

1. PREGUNTA. En EE.UU. con 250 millones de habitantes, que son casi el triple de los que hay en México, se tienen sólo 435 representantes y 100 senadores, y además, no existe servicio profesional electoral ni financiamiento permanente del Estado a los partidos. En México, los órganos de representación -500 diputados y 128 senadores- y los órganos electorales -el IFE-, así como los partidos políticos -las cinco formas para financiar a 20 grandes y pequeños-, ¿no son una carga muy pesada para una población con graves problemas en la distribución de la riqueza?

JOSÉ HERRERA PEÑA. Coincido con su punto de vista. Es un exceso. No tengo ninguna explicación a este respecto. Sin embargo, podría aventurar la hipótesis de que cuando hay intensas presiones políticas cruzadas, internas y externas, sostener estas instituciones es probablemente menos costoso que enfrentarse al descontrol o inestabilidad que pudieran sobrevenir fuera de ellas. La democracia cuesta cara, y más

aún en un país en vías de transformación. Los avances democráticos requieren de una gran inversión, material y moral. Tal es el precio de pasar de un extremo fundado en la hegemonía de un partido a otro basado en un régimen de partidos. Ya vendrá la hora del reajuste y del equilibrio.

JOSÉ ALCARAZ GARCÍA. Nuestra propuesta -la de la candidatura independiente al Distrito Federal- es la de sostener el 30% de la representación política, a la máximo, de la que existe actualmente. No se necesita más. En EE. UU., el país más rico del mundo, hay menos diputados y senadores que en México, hundido en una miseria espantosa. Es absurdo.

VÍCTOR ALARCÓN OLGUÍN. La transición mexicana es una transición muy *sui generis* porque no es de la primera, ni de la segunda, ni de la tercera, ni de la cuarta ola. Quién sabe cuándo nos va a tocar. Ya diferencia de otras transiciones, cuyas agendas de negociación eran pequeñas y sobre puntos muy concretos, la acumulación de problemas en la agenda mexicana nos sugiere una multitud de arenas en las que hay que negociar, dentro de las cuales la electoral es una de las más importantes. ¿Quién va a crear esta gobernabilidad; es decir, quién va a asumir los costos de perder representación política? ¿Los partidos? Me parece muy difícil imaginar un escenario en el que se plantee una reforma de esta naturaleza a corto plazo. Y de llevarse a cabo, sería resultado de una gran presión de la sociedad, más que de la voluntad del gobierno o de los partidos políticos registrados. ¿Qué legitimidad tendría y quién promovería esta reforma? ¿Los candidatos independientes? Hace un momento hacía referencia a la desconfianza que siente la sociedad hacia éstos. ¿A qué tipo de intereses responden y hacia dónde quieren orientar dichos intereses? Tenemos que ver con escepticismo la propuesta. Al mismo tiempo, sería irresponsable no considerar su presencia. Porque de hecho ya está. Y tan está que justamente nos permite que nosotros podamos discutir el día de hoy. En todo caso, éste es un problema incremental que se ha acumulado para la democracia mexicana: el dilema de

la transición democrática mexicana. Porque entonces, junto a agenda económica, tenemos agenda política, agenda electoral, agenda social, etc.

2. PREGUNTA. A pesar del dispendio para sostener el aparato institucional establecido en México, ¿no es pobre la participación ciudadana? ¿Responden los representantes políticos a los reclamos ciudadanos de las comunidades? ¿Representan a la sociedad? ¿No hay una desilusión ciudadana para hacer política?

JOSÉ HERRERA PEÑA. El desinterés de la población en los asuntos políticos no es privativo de México sino un fenómeno generalizado en la mayor parte de los países del mundo. Es probable que en México haya sido ocasionado por la alternancia de los partidos políticos en los poderes local y municipal. La alternancia era una expectativa que despertaba esperanzas. Sin embargo, en los lugares donde se ha dado no produjo ningún cambio significativo. Al contrario. Fuimos de mal en peor. Probablemente esto haya causado cierto desaliento. Aparentemente, el fantasma del abstencionismo ha vuelto a aparecer en el país. Hace unos cuantos días se hizo en la Universidad Iberoamericana un simulacro de elecciones con credenciales para votar, casillas electorales, funcionarios de casilla y representantes de partidos en ella. Sólo participó 20% de los universitarios. El porcentaje de abstencionismo fue elevadísimo. Por cierto, en este simulacro ganó el PRD el primer lugar de las preferencias electorales; el PAN el segundo y el PRI el tercero. ¿Podría considerarse el abstencionismo como un voto en contra del sistema de partidos? Es muy probable. Quizá los partidos políticos no reflejan fielmente los intereses de la población. Quizá no responden cabalmente a sus aspiraciones. Quizá la alternancia en el poder no represente gran cosa para el ciudadano común. Quizá sea imperativo democratizar los partidos como condición indispensable para democratizar a la sociedad y no a la inversa. Quizá se requiera modificar la naturaleza de los partidos para que, al llegar al poder, sirvan mejor a la sociedad, en lugar de servirse de ella, como se les ha reclamado. Habría que estudiar con más detalle este fenómeno en función de las características de México.

## La Constitucionalidad de las Candidaturas Independientes en el Derecho Mexicano

JOSÉ ALCARAZ GARCÍA. La participación ciudadana y los grupos de autogestión se están fortaleciendo. Hay en el país una fiebre de organización y de participación, pero no dentro de los partidos. La sociedad está buscando nuevas formas de expresión, de participación, de toma de decisiones; pero no a través de los partidos. Aquí está una representante de una organización muy combativa, la señora Lucía Ruanos, de una ONG muy popular. No ésta ella en este momento, pero otras ONG similares están recibiendo apoyo internacional para participar en la capacidad de autogestión de los problemas de salud, de vivienda, de educación, de cultura, de los niños de la calle, de las mujeres maltratadas, etc., situaciones que los partidos han dejado de soslayo. Crear nuevas instituciones políticas de participación ciudadana es lo que queremos. En este sentido estamos trabajando en el Distrito Federal. Creemos que México requiere una nueva actitud, una nueva conducta y una nueva moral pública así como de una nueva clase política comprometida con la realidad, con la verdad y con nuevos valores.

VÍCTOR ALARCÓN OLGUÍN.. (No hay versión magnetofónica).

3. PREGUNTA. El tema de los candidatos independientes debe debatirse mucho y estudiarse más e incluirse en la agenda política nacional. Es sumamente interesante que ciudadanos ajenos a los partidos políticos quieran entrar a la arena política. Si las candidaturas independientes no tienen validez, ¿qué posibilidades hay de que nuevamente se reforme la ley electoral para que se les dé?

JOSÉ HERRERA PEÑA. Las candidaturas independientes, en efecto, no están reconocidas legalmente. Sin embargo, no sería remoto que se les diera reconocimiento en un futuro próximo. Casi todas las reformas legales en materia electoral han sido respuestas tardías a los reclamos de la población. No fue sino hasta 1977 que se ordenó constitucionalmente que el sistema de partido hegemónico fuera sustituido por el sistema de partidos políticos, cuando lo conveniente hubiera sido

## La Constitucionalidad de las Candidaturas Independientes en el Derecho Mexicano

que esta reforma se hiciera por lo menos diez años antes. De la misma manera, el tema de las candidaturas independientes se discutió en el Congreso de la Unión en 1996, y aunque no se incorporó a la legislación, tampoco se le rechazó. Quedó pendiente. Es posible que en los próximos años vuelva a plantearse y sea finalmente aprobado. Después de todo, las candidaturas independientes existen en países como Dinamarca, Irlanda, Bélgica, Holanda, Francia, Gran Bretaña, Alemania, Perú, Chile, Canadá o los EE.UU. En casi todos estos países se garantiza a estas candidaturas el acceso a los medios de comunicación social y en algunos inclusive se les otorga financiamiento público. Nuestros precedentes históricos y jurídicos reconocieron siempre las candidaturas independientes, desde 1813 hasta 1945. Y actualmente existen *de hecho*, pero cobran fuerza legal sólo cuando son presentadas para su registro por un partido político. De su existencia *de hecho* a su *reconocimiento jurídico* no hay más que un paso. No sería difícil que éste se diera en un futuro no lejano...

JOSÉ ALCARAZ GARCÍA... (No hay versión magnetofónica).

VÍCTOR ALARCÓN OLGUÍN... (No hay versión magnetofónica).

4. PREGUNTA. ¿Se conculcan los derechos políticos de los candidatos independientes?

JOSÉ HERRERA PEÑA. No. Ni como garantía individual ni como derecho humano. En México, votar y ser votado es una prerrogativa del ciudadano. Sin embargo, la de ser votado es posible ejercerla únicamente si se tienen las calidades que establece la ley, y una de ellas es la de acceder al poder a través de los partidos políticos. Luego entonces, la garantía individual de ser votado es escrupulosamente respetada, siempre y cuando se ejerza en el marco de la ley. Ahora bien, si la prerrogativa de ser votado se considera, no como una garantía individual sino como un derecho humano, tampoco éste es conculcado. Las candidaturas independientes no están reconocidas por la ley, es cierto; pero tampoco están prohibidas. Los

## La Constitucionalidad de las Candidaturas Independientes en el Derecho Mexicano

ciudadanos que deseen presentarse en las campañas políticas con el carácter de candidatos no registrados tienen todo el derecho de hacerlo; pero lo harán en desventaja, en condiciones de desigualdad; porque no tendrán una organización política que los respalde, ni podrán acceder a los medios de comunicación social, ni tampoco tendrán derecho a recibir financiamiento público. Y además, porque en caso de que obtengan mayoría de votos, tendrán que pelear por su reconocimiento no sólo ante el órgano electoral sino también ante los tribunales electorales.

JOSÉ ALCARAZ GARCÍA. La reforma electoral que dio origen al COFIPE ya está muerta. La lucha por que se reconozcan cabalmente los derechos ciudadanos es irrenunciable. Se necesita una nueva reforma electoral que incorpore no sólo las candidaturas independientes, porque finalmente, este debate va más allá de éstas: implica la necesidad de una segunda vuelta electoral. Hoy tenemos autoridades legales pero no legítimas. El PAN está gobernando el ayuntamiento de Naucalpan con poco menos del diez por ciento de la votación. Es inevitable que se haga una nueva reforma electoral que incorpore los derechos de los ciudadanos: referéndum, plebiscito, revocación del mandato, consulta pública, iniciativa popular, segunda vuelta electoral, candidaturas independientes. Tal es una de nuestras propuestas: la conquista de los derechos políticos de los mexicanos. Son herramientas de la sociedad para forjar instituciones fuertes y auténticamente democráticas.

VÍCTOR ALARCÓN OLGUÍN... (No hay versión magnetofónica).

5. PREGUNTA. ¿Tienen posibilidades de triunfo los candidatos independientes?

JOSÉ HERRERA PEÑA. A partir de 1946, en que se reconocieron las candidaturas de partido, las candidaturas independientes empezaron a declinar y perder fuerza con una gran rapidez, al grado de que actualmente ningún candidato con verdadera vocación de triunfo participaría en una contienda electoral en forma individual sino bajo las siglas de algún partido político. Consecuentemente, los candidatos

## La Constitucionalidad de las Candidaturas Independientes en el Derecho Mexicano

independientes, en las condiciones que prevalecen hoy día, tiene pocas posibilidades de triunfo.

JOSÉ ALCARAZ GARCÍA... (No hay versión magnetofónica).

VÍCTOR ALARCÓN OLGUÍN... (No hay versión magnetofónica).

6. PREGUNTA: ¿Qué pasaría si un candidato independiente obtiene mayoría de votos?

JOSÉ HERRERA PEÑA. Interpretando la ley en sentido estricto, es decir, conforme a su texto, los únicos votos que cuentan son los votos válidos. Ahora bien, para que un voto sea válido se requiere que se haya sufragado en los términos que señala la ley y a favor de candidatos registrados por un partido político o por una coalición de partidos. Los votos a favor de los candidatos no registrados no son nulos, pero tampoco válidos, y lo único que debe hacerse con ellos es registrarlos en el acta. En estas condiciones, el triunfo en primera instancia le será reconocido al partido o a la coalición, no al candidato no registrado, aunque éste obtenga mayoría. Por absurdo que parezca, el criterio que prevalecerá será el de validez de los votos, no el de mayoría de votos. Los candidatos registrados por los partidos o las coaliciones obtendrían el triunfo, independientemente de los votos que alcancen, porque de acuerdo con la ley, la mayoría no tiene por qué ser necesariamente mayoría absoluta: basta con que sea mayoría relativa. Sin embargo, hay que aclarar que, de hecho, los candidatos no registrados nunca han obtenido una votación significativa frente a los registrados. Consecuentemente, nunca se ha presentado el problema de su reconocimiento. En el supuesto y remoto caso de que aquéllos sobrepasaran a éstos en votación, de que llegaran a presentarse ciertas condiciones adicionales y de que se peleara ante los tribunales electorales con sólidos argumentos jurídicos que

readecuaran los textos legales a esta imprevista realidad, probablemente la letra de la ley cedería ante una nueva interpretación conforme a la nueva realidad.”<sup>70</sup>

A finales 1999 en la República Argentina se registró un intenso debate sobre las candidaturas independientes, en vísperas de las elecciones de diputados y alcaldes de 2000, ante el descrédito total de los políticos, de la política y de los partidos derivado de la severa crisis económica que puso en bancarrota a los argentinos. Ante estas circunstancias las candidaturas independientes eran vistas por un sector mayoritario de los ciudadanos como la vía para producir un gobierno responsable. Algunos de los argumentos en su favor fueron publicados por Herman Bruch, en el periódico “El Diario de Hoy” el 26 de octubre de ese año, de los cuales reproducimos a continuación los más importantes.

“El Diario de Hoy, 26 de octubre de 1999

Tema del momento

*¿Candidaturas independientes y libres?*

Por Hermann W. Bruch

e-mail: [hwbruch@sv.cciglobal.net](mailto:hwbruch@sv.cciglobal.net)

El término de candidaturas independientes ha provocado reacciones varias entre nuestros profesionales del derecho, además de haber despertado un gran interés entre la ciudadanía en general. Muchas voces se han alzado, algunas en franca aprobación y otras, en una clara demostración de temor y miedo. Temor al cambio y miedo a la pérdida de privilegios y espacios de ilimitado libertinaje, otorgado por las mismas leyes,

---

<sup>70</sup> Fuente: Internacional Foundation Electoral Systems. IFES. [www.ifes.org](http://www.ifes.org)

## La Constitucionalidad de las Candidaturas Independientes en el Derecho Mexicano

hechas por hombres temerosos de la libertad y de la capacidad de los individuos para emprender y reglamentar su propio destino.

El miedo y el temor son dos de las perturbaciones mentales que más problema le causan al ser humano. Ambas son el resultado de una sensación de inseguridad que tiene sus orígenes en la falta de carácter, falta de preparación, falta de educación y falta de valores. También está fundamentado en la influencia de equivocadas o mal interpretadas enseñanzas religiosas que inculcan el temor a Dios como una forma de someter al hombre. Sin embargo, si interpretamos a Dios como un ser superior y al hombre como parte de su creación, hecho a su imagen y semejanza, no es realmente necesario temerle, pues basta con cumplir con el supremo mandamiento de amarle así como de amarnos a nosotros mismos y a los demás. El temor y el miedo los promueven algunos hombres para someter a otros hombres a su voluntad y su explotación. El esquema es muy antiguo y la historia nos entrega innumerables ejemplos de estos abusos.

En estos días en que se está calentando el ambiente político al acercarse las elecciones de diputados y alcaldes de marzo del 2000, estas perturbaciones mentales cobran fuerza en todo aquello que se refiere a la relación entre gobernantes y gobernados. Las personas tienen miedo a la libertad y a la independencia porque por mucho tiempo nos han tratado de lavar el cerebro para inducirnos a pensar que es mejor dejar que otros decidan acerca de las cosas importantes que nos conciernen. Y al dejar nuestros asuntos importantes en manos de otros, lo que en realidad estamos haciendo es perdiendo nuestra independencia y volviéndonos esclavos.

Hay personas que utilizan la dialéctica para contraponer el derecho positivo -que es perverso- en contra del derecho natural en donde es inherente la vida, la libertad, la autodeterminación y la autosuficiencia. La democracia verdadera no es únicamente un

## La Constitucionalidad de las Candidaturas Independientes en el Derecho Mexicano

proceso electoral de delegación sino un sistema de convivencia que se fundamenta en la libertad y en la participación responsable del individuo en todo el quehacer social.

En estos últimos días, los defensores del derecho positivo han expresado su desacuerdo con las candidaturas independientes, pero al mismo tiempo, un gran movimiento ciudadano ha comenzado a formarse en apoyo de estas candidaturas, reflejando su desaprobación de la partidocracia excluyente. Esta es la forma correcta en que una sociedad debe dirimir sus problemas. Participación no debe ser una mera expresión vacía de significado, utilizada demagógicamente por los políticos inescrupulosos sino un mecanismo espontáneo de organización diseñado para poner presión y hacer que las instituciones funcionen correctamente y dentro de un marco de decencia. Participación es la manera de lograr ser libres e independientes.

Hemos tenido evidencias de que hay en este momento muchos grupos de ciudadanos reunidos en los diferentes departamentos del país, deliberando acerca de la conveniencia de apoyar las candidaturas independientes. Estos grupos deben buscar la forma de manifestar su descontento con el sistema de partidos políticos y de la necesidad de reformar todo el tinglado legal que regula la actividad electoral y partidista, para devolverle a estas instituciones (los partidos) su original función dentro del quehacer social. Deben recordar estos ciudadanos que no hay forma fácil de lograr los cambios, pero lo que sí es importante es actuar pronto antes de que el descontento sea aprovechado e instrumentalizado por grupos con intereses aviesos que puedan valerse de mecanismos democráticos para instaurar un régimen totalitario, cosa que ya parece estar sucediendo en Venezuela.

Sería interesante que las instituciones académicas de nuestro país se interesaran en montar foros y debates orientados a fomentar la participación abierta de las personas y, de esa manera, descubrir la validez y la vigencia de la participación de candidatos

## La Constitucionalidad de las Candidaturas Independientes en el Derecho Mexicano

independientes en los procesos electorales para la elección de funcionarios con vocación para el servicio público.

Por el momento, las candidaturas independientes son una realidad y no podemos mirar hacia otro lado, descalificándolas como expresiones fuera de la ley. La ley, en su verdadero sentido, no es un instrumento para beneficiar a unos pocos a expensas de los demás sino que para reglamentar el comportamiento de todos en beneficio de todos. La convivencia pacífica demanda un mínimo de respeto hacia los demás y jamás debe restringirse los derechos fundamentales de los individuos, alegando interpretaciones antojadizas de la ley. Las cartas están sobre la mesa. Ahora depende de cada uno de nosotros si queremos ser libres y responsables o seguir sintiendo temor y dependiendo de que otros tomen las grandes decisiones acerca de nuestro futuro y de nuestras vidas. Es tiempo de perder el miedo y comenzar a ser libres e independientes de verdad.<sup>71</sup>

Otro argumento dado en Argentina, con ciertas bases jurídicas, fue formulado por Emilio Apud, Secretario de la Fundación Cívico Republicana, quien se pronunció por una reforma para:

“Emilio J. Apud

Secretario

Fundación Cívico Republicana

2º) Habilitar candidaturas independientes:

La ley 23.298 que regula la organización y funcionamiento de los partidos políticos consagró, en su artículo 2º, el monopolio de los partidos para la presentación de

---

<sup>71</sup> Fuente: El Diario. Periódico Argentino. [www.eldiario.com.ar](http://www.eldiario.com.ar)

## La Constitucionalidad de las Candidaturas Independientes en el Derecho Mexicano

candidaturas a cargos electivos nacionales. Este monopolio significa que no pueden presentarse candidaturas independientes, es decir, aquellas que no cuenten con el aval de un partido político reconocido.

El artículo 38 de la Constitución Nacional, incorporado por la reforma de 1994, dispone con relación a los partidos políticos que “su creación y el ejercicio de sus actividades son libres dentro del respeto a esta Constitución, la que garantiza...la competencia para la postulación de candidatos a cargos públicos electivos...” (subrayado agregado por nosotros). El término “competencia”, utilizado por el nuevo texto constitucional, ha generado interpretaciones absolutamente discordantes aun por parte de los convencionales que la elaboraron y aprobaron. Así por ejemplo, los ex miembros de la Convención Constituyente Natale, López de Zavala, Cullen, Quiroga Lavie y Rosatti, sostienen que la presentación de candidatos es una competencia de los partidos políticos pero no está excluida la posibilidad de que haya candidaturas fuera de los partidos. Por su parte, el exconvencional constituyente Eduardo Menem afirma todo lo contrario: “se les reconoce a los partidos la competencia exclusiva y excluyente para la nominación de cargos electivos” (Dromi, R. y Menem E., La constitución reformada, Ed. Ciudad Argentina, Bs. As., 1994, p. 122).

Sin perjuicio de la ambigüedad e imprecisión del texto del artículo 38 de la Constitución Nacional que venimos comentando, lo que puede afirmarse con seguridad es que no contiene una disposición que establezca de manera clara y expresa la imposibilidad de que los candidatos a cargos electivos sean propuestos por fuera de los partidos políticos. Por lo tanto, podrían perfectamente habilitarse las candidaturas independientes por medio de una ley reglamentaria, que debería derogar o reformar la ley 23.298 en este punto.

## La Constitucionalidad de las Candidaturas Independientes en el Derecho Mexicano

A este respecto, es interesante la propuesta formulada por el diario La Nación en una columna editorial (ejemplar del 24/02/2002) que decía:

“... es necesario insistir en el tema de las candidaturas independientes. El Gobierno debería impulsar de inmediato una reforma legal que abriera el escenario electoral a los ciudadanos de todos los orígenes, sin exigirles la pertenencia a una fuerza partidaria. Para sortear el riesgo de una proliferación excesiva de candidatos, se podría recurrir a la exigencia de que quien se postule en forma independiente deposite una determinada garantía, la cual se perdería en beneficio del Tesoro Nacional en el caso de que el postulante no obtuviese un cierto porcentaje sobre el total de los votos. En el caso de que la candidatura requiriese la designación de uno o más suplentes, se podría disponer que el propio candidato tuviese la facultad de designarlos. Con este sencillo procedimiento se podría instrumentar el cambio deseado.”

Por ello se propone:

Eliminar el monopolio que hoy la ley otorga a los partidos políticos para la presentación de candidaturas a cargos electivos y brindar la posibilidad irrestricta de presentación de candidaturas independientes. Para evitar una proliferación excesiva de candidatos se propone exigir el depósito de una suma de dinero en garantía que el candidato perdería de no obtener un determinado porcentaje de votos.”

En Panamá también ha habido propuestas entorno a las candidaturas independientes, originadas por la crisis de los partidos políticos. Carlos Iván Zúñiga Guardia, ex rector de la Universidad de Panamá, en una colaboración para el periódico de aquel país, La Prensa, dice lo siguiente:

## La Constitucionalidad de las Candidaturas Independientes en el Derecho Mexicano

“Algunas recetas, mientras tanto...”

Las caducas estructuras funcionales no sólo de los partidos políticos, sino también del Estado, contribuyen a la ruina de los partidos

Carlos Iván Zúñiga Guardia, ex rector de la Universidad de Panamá

En algunas partes del mundo, los partidos políticos tienen un aspecto funerario indiscutible. Existen razones que explican la anemia de las colectividades políticas. Unas las atribuyen a la falta de probidad, otras a la ausencia de cultura política en el entorno social y no pocas a las caducas estructuras funcionales. Sumados esos tres factores, acumulados como realidades en la percepción pública, se encuentran en ellos buenos puntos de apoyo para un dictamen certero sobre la crisis de los partidos y también para recomendar recetas restauradoras.

Desde luego, existen otras concausas que determinan el debilitamiento de las actividades políticas. El incumplimiento tradicional de las promesas electorales o el aprovechamiento indebido de las fallas institucionales para medrar libremente en la burocracia, constituyen algunas de esas concausas.

Me refiero en este último punto a la inexistencia de una carrera administrativa que impida convertir el erario público en un interminable botín político. También me refiero a los privilegios establecidos por ley a favor de algunos sectores. Ambas situaciones, creadas y aprovechadas por los partidos políticos desde los inicios de la República, repercuten negativamente en la sociedad, cada día más vinculada a las tareas fiscalizadoras. El antídoto preciso contra estas concausas se encuentra en lo que puede ofrecer la clase política en bien de una carrera administrativa técnicamente concebida. La eliminación de los privilegios también depende de la clase política y en ambos casos

## La Constitucionalidad de las Candidaturas Independientes en el Derecho Mexicano

sólo con decisiones heroicas se podrían superar esos anacronismos. ¿Privilegios en el siglo XXI?

Las caducas estructuras funcionales no sólo de los partidos políticos, sino también del Estado, contribuyen a la ruina de los partidos. Debo partir de una hipótesis: la democracia moderna no descansa exclusivamente en la representatividad. Ahora se enlaza indisolublemente con la participación ciudadana. De democracia representativa, en la práctica de los partidos, se ha evolucionado a la democracia participativa de la sociedad. Los partidos no han querido alfabetizarse con el abecedario de la democracia participativa. No han querido enterarse de que el carácter representativo del sistema se afianza con la participación social.

Los partidos tampoco han deseado adoptar nuevas formas constitucionales que rompan con el monopolio del sufragio, por ejemplo. Si en las constituciones del siglo XIX sólo podían ingresar a la Asamblea Nacional los ricos, los que contaban con ciertos ingresos o con bienes patrimoniales, las constituciones del siglo XX, vigentes en el XXI, determinan que sólo pueden ser diputados los designados por los partidos políticos, privilegiando de esa forma a la clase política. Existe la representatividad de los partidos o a través de los partidos, pero no existe la participación indiscriminada de la sociedad. Este sistema imperante que no permite el ejercicio político electoral de todos los estamentos sociales, y que otorga a los partidos el derecho de ser la única fuente selectora de los candidatos a la Asamblea Legislativa, genera el reproche de la sociedad democrática que –en su conjunto– desea participar en la vida institucional del país.

El sistema constitucional actual clasifica en dos a los miembros de la sociedad: el sector partidista que puede elegir y ser elegido, y el sector puramente social, no partidario, que sólo puede elegir, pero no ser elegido. Se retoma con esta práctica al siglo XIX, cuando los ricos eran los únicos ciudadanos plenos y los pobres eran semi-ciudadanos.

## La Constitucionalidad de las Candidaturas Independientes en el Derecho Mexicano

En el siglo XXI, los que pertenecen a los partidos son ciudadanos plenos y, por tanto, con todos los derechos de la ciudadanía, pero los que no tienen partido son semi-ciudadanos. Este bochorno constitucional lesiona el prestigio de los partidos y por eso proyectan, y también por otros motivos, una lánguida imagen funeraria.

La receta para aliviar los actuales males de los partidos es sencilla: adecuarse a las exigencias de la democracia participativa, abrir el compás o democratizar el compás, y para ello basta eliminar en una nueva Constitución la disposición actual que concede exclusivamente a los partidos políticos la potestad de nominar los candidatos a la Asamblea Legislativa.

Así como deben existir candidaturas independientes para la Asamblea Legislativa, también deben darse a nivel presidencial. Se ha argumentado, basado en antecedentes, que las mismas están condenadas al fracaso, pero es preferible que el fracaso provenga del veredicto de las urnas.”

Gilberto Rincón Gallardo, líder social y político, reconocido por sus ideas y ex candidato a la presidencia de México, en una entrevista a la revista *Peninsular de Yucatán*, señaló, el 10 de mayo de 2002:

“El desprestigio de los partidos políticos y los enormes defectos de la Ley Electoral vigente, y por lo mismo, de la necesidad de reformas en la materia, que permitan antes, durante y después de los procesos electorales más y mejores oportunidades a candidatos y ciudadanos.

Así, para mejorar la política actual, y uno de ellos es la creación de las candidaturas independientes, donde directamente se haga valer el prestigio de los candidatos ante la sociedad, basándose lo anterior en el apoyo de ciudadanos adherentes, lográndose -por lo mismo- que por encima del voto duro, superficial o comprometido, se encuentre el

## La Constitucionalidad de las Candidaturas Independientes en el Derecho Mexicano

sufragio diferenciado, y que sea el voto razonado y de calidad, el que pruebe a los posibles candidatos y nosotros los ciudadanos podamos elegir -entre ellos- al mejor.

Claro que lograr lo anterior, no es sencillo antes que nada hay que pugnar por cambios de fondo como son el impedir la transferencia de los sufragios de un partido a otro para que éste gane posiciones políticas o conserven su registro, mediante alianzas que sólo llegan a convertirse en contubernio de intereses políticos y económicos entre los dirigentes de los institutos políticos, por supuesto, sin el sustento o beneficio para sus bases.

Otra modificación que deberá hacerse a los actuales defectos de la ley, será lograr que los partidos pequeños cambien su estructura financiera actual dado que se han convertido en el "modus operandi" de sus directivos, o en el caso de los llamados partidos con dueño en un negocio particular, hechos que por sí mismos hacen que los partidos se desprestigien y estén perdiendo -en estos tiempos- imagen y credibilidad ante la sociedad civil.

Además, sobre los derechos de los partidos mayores hay mucho que decir, sobre todo, en la compra de espacios en televisión y radio, lo que significa un gasto actual de más del 60% del dinero que reciben para sus campañas políticas, haciendo esto, inequitativos los procesos electorales en relación con los institutos políticos pequeños. Aquí, la propuesta sería hacer que directamente el Instituto Federal Electoral compre espacios a los medios de comunicación masiva en forma igualitaria para todos los candidatos, sin distinción del partido que los haya postulado a un cargo de elección popular.

También se podrá llegar a la postulación, a lo que llamaríamos, candidatos comunes. Aquí, con una diferencia a las llamadas coaliciones, porque el elector votaría por el candidato y un partido en particular, y no por una alianza de partidos, con lo que, así,

## La Constitucionalidad de las Candidaturas Independientes en el Derecho Mexicano

se le daría prioridad a la condición humana en sus ideas e imagen, por encima de otras situaciones o componendas desconocidas por el votante.”

Gabriel Torres durante el Congreso sobre gobiernos locales celebrado en México por el ITESO, señaló:

“IGLOM- Congreso: Los Gobiernos Locales: El Futuro Político de México

Democracia y gobernabilidad

Coordinador: Gabriel Torres

Ante la crisis de representación e interlocución que sufren instituciones tradicionales como los partidos políticos, la búsqueda de alternativas en la construcción de un Estado más democrático y más sensible ante la problemática social, ha llevado inevitablemente a replantear el papel de los ciudadanos en el proceso político. En ese sentido, las candidaturas independientes, que no son otra cosa que la posibilidad de que ciudadanos “sin partido” puedan arribar mediante la contienda electoral a ciertos cargos de representación popular, han tratado de cubrir el vacío de representación e identificación que los propios partidos políticos no han podido llenar.

La representación de intereses, se dice, encuentra en las candidaturas independientes un canal efectivo para su manifestación y alcance. Así, en el ámbito municipal, la inclusión de dicha disposición posibilitaría que candidatos a presidentes municipales, regidores y síndicos pudieran contender, y en su caso asumir el cargo, prescindiendo del aval de algún partido político.”

## F. Consideraciones en Contra.

La democracia representativa constitucional es compatible con la presencia de dirigentes cuya capacidad asegure eficacia y responsabilidad tanto en la influencia como en la conducción de la actividad ciudadana.

Diego Valdés afirma que “la aceptación de las *candidaturas independientes*, en un sentido débil pero sentido al fin de cuentas, pareciera reconocer que en una misma sociedad política hay dos niveles de organización: uno democrático, que viene asegurado por el régimen jurídico que reglamenta la vida, desarrollo y extinción de los partidos políticos; el otro, el de las candidaturas independientes, pareciera ubicado en una zona de excepción. Y precisamente en este punto cabe discernir si la vida democrática admite o no la presencia de este tipo de zonas. Todo pareciera indicar que, en principio, la ausencia de equilibrio, vale decir, la presencia de zonas de organización social controladas por procedimientos democráticos y zonas que carecen por vía de principio –como puede ser el caso de las candidaturas independientes– de estos procedimientos –aunque es altamente posible que los cuenten pero no seguro–, no evidencia la consolidación del funcionamiento democrático, pese a que no lo niegue. En pocas palabras: por la vía de las candidaturas independientes puede aumentarse, en progresión aritmética pero con sesgo geométrico, la decisiva actuación de centros de poder

económicos y/o financieros, cuya actuación e interacción democrática no es, precisamente, un rasgo de su anatomía.”<sup>72</sup>

Debilitando la argumentación a favor de estas nominaciones independientes, también puede agregarse que el fundamento de la vida democrática no es el gobierno de hombres providenciales. Si bien nadie nace integrando un partido político, la asociación política se presenta como la única forma de encauzar y direccionar racionalmente la discusión pública. Que los partidos políticos afronten una muy aguda crisis de credibilidad pública no debe dejar de suponer que, en la exclusividad de su intermediación, es decir la atribución para postular candidatos para ocupar cargos electivos, se encuentra la única expectativa de obtener respuestas gubernativas responsables.

Para expertos en la materia quienes no comparten la idea de las candidaturas independientes, y refiriéndose específicamente al caso de México, afirman que el gobierno actual, emanado de un partido, no es suficientemente fuerte y presenta, incluso, serios problemas liderazgo y acción políticos, por lo que un ciudadano sin partido difícilmente podría encabezar un gobierno responsable.

Cabe añadir que bajo estas argumentaciones también se ha señalado que con un presidencialismo en crisis, si eventualmente se autorizare las candidaturas

---

<sup>72</sup>Valadés, Diego. *“Problemas Constitucionales del Estado de Derecho”*. Universidad Nacional Autónoma de México UNAM, México, D.F., 2002. p.47

independientes, permitiría la llegada al máximo peldaño del liderazgo político a un individuo que, por vía de especulación teórica, al no tener compromisos partidarios que lo ataren, difícilmente podría ser capaz, sin demagogia e irracionalidad, realizar un buen gobierno.

Si bien es cierto que las candidaturas de independientes pueden llegar a ampliar el abanico de la representación y de la representatividad, es precisamente este carácter el que puede llegar a atomizar el ejercicio del poder y a acabar con el régimen de partidos políticos.

## G. Balance.

El balance de las posiciones muestra que los derechos de libertad e igualdad políticas, que se materializan en este caso con la posibilidad de habilitar candidaturas independientes, es necesario hacerlo fluir sin restricciones casi nungatorias. Pero debe hacerse notar que tal actividad no parece razonable ni justificable que se realice a expensas del orden democrático constitucional que manda, precisamente, que él pueda desenvolverse con absoluta libertad. La cuestión, en términos de justificación, acaba siendo si la incidencia que se formaliza por intermedio de la presencia de los partidos políticos hace aumentar o disminuir la calidad democrática del sistema político. Dar paso a una u otra justificación, abrirá paso a esta otra: los partidos políticos son instituciones fundamentales no sólo porque coadyuvan a la formación de la voluntad popular,

sino porque dominan el escenario donde se desarrolla la formación de la voluntad estatal.

Quiérase o no, el punto pasa por justificar o no si en la democracia representativa actual, los partidos políticos solamente tienen posibilidad de agrupar a los electores en grupos capaces de acción política. Según nuestro punto de vista, los partidos políticos deben ser instituciones fundamentales para la vida democrática; está visto que en el momento actual no lo son.

*Prohibir solamente con fundamentos políticos no jurídicos las candidaturas independientes, trae más peligrosos dolores de cabeza que los que pudiera creerse. Reducir el Derecho Constitucional a reglas difícilmente ejecutables en la realidad comunitaria, significa abdicar a su necesaria efectividad. La interpretación constitucional hoy viene indicando que cierto fragmento ciudadano ve con buenos ojos estas clases de nominaciones, estando dispuesto a darles su apoyo*

Sin embargo, los candidatos independientes son independientes porque no tienen ligamen con los partidos; los candidatos independientes pueden o no ser independientes de alguna ideología. Por eso conviene aclarar el punto, tratando de actualizar el vocabulario empleado, los partidos políticos nominan candidatos políticos, los candidatos independientes hacen lo mismo, porque, sencillamente, su conducta quiere dirigir el gobierno (*latu sensu*).

Los candidatos independientes pueden ser vehículo idóneo para mejorar la representatividad; hoy, el inventario de los problemas exige responsabilidad, funcional y técnica. En tales condiciones, y aunque los partidos políticos nunca han gozado de óptima salud, y sin estar al borde de la tumba, las observaciones de campo vienen sugiriendo la necesidad de reexaminar en qué sentido es constitucionalmente justificable, a tono con el texto federal, llevar adelante una reforma que reglamente las candidaturas políticas que, con la finalidad de mejorar la calidad de la representación, abra nuevos espacios a candidatos independientes de los partidos políticos, término que en un sentido tiene una explicación racional, mientras que en otro es contradictorio.

Desde luego, todo candidato independiente debería tener con los partidos políticos casi una única diferencia: la referida a los avales. En el resto, en una sociedad abierta no puede existir ninguna diferencia: todo candidato independiente debería presentar sus bases de acción programática, su plataforma de principios y estar dispuesto a mostrar el origen de sus fondos y patrimonio, bienes y recursos que no prohibiendo la ley esté dispuesto a utilizar para cubrir sus gastos de financiamiento, todo ello sometido a control judicial, en pie de igualdad con las obligaciones impuestas a los partidos políticos.

Si la reglamentación legal no exigiere estos últimos requisitos, estaría confiriendo a un candidato independiente un privilegio inconsistente con la sociedad abierta que fue, precisamente, la que le permite la libre adopción de sus

decisiones de participación política. Y este no parece un precio que razonablemente deba pagarse.

Por último, consideramos importante señalar el conflicto de intereses que surge entre los partidos políticos y los legisladores surgidos de sus filas, ya que será difícil, sino imposible, que promuevan una reforma tal sentido, al estimar que afecta el sistema de partidos.

## II. Las Candidaturas Independientes en el Derecho Comparado.

### A. América Latina.

*Venezuela* también prevé la postulación de candidatos por grupos de electores. La solicitud para constituir un grupo de electores deberá ser suscripta por un número no menor de 5 ciudadanos inscritos en el Registro Electoral, los cuales acompañarán las firmas de electores inscritos en dicho registro equivalente a cinco milésimas (0,5) de los electores de la circunscripción de que se trate (artículos 130 a 132 Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política).

*Guatemala* prevé la nominación de candidatos por los comités cívico electorales, para integrar corporaciones municipales. La cantidad de afiliados exigidos para poder constituirse varía de los 100 a los 1000, según la cantidad de

electores empadronados en el municipio de que se trate (artículos 16, 97 y ss. Ley Electoral y de Partidos Políticos).

*Colombia* también autoriza la postulación de candidatos extra partidarios. Así, las asociaciones de todo orden que por decisión de su asamblea general resuelvan constituirse en movimientos u organismos sociales, y los grupos de ciudadanos equivalentes al menos al 20% del resultado de dividir el número de ciudadanos aptos para votar entre el número de puestos por proveer pueden postular candidatos. En ningún caso se exigirán más de 50.000 firmas para permitirles la inscripción de un candidato (artículo 9º Ley 130, del 23 de marzo de 1994 - Estatuto Básico de los partidos y movimientos políticos).

La *República Dominicana* igualmente prevé la postulación de candidatos independientes de carácter nacional, provincial o municipal por agrupaciones políticas accidentales, aunque exige adhesiones de un número tan importante de electores que dificulta seriamente su implementación. Así, exige porcentajes que van del 20% al 7% de los inscriptos en los padrones, según el número de inscriptos que posea el distrito nacional o municipal de que se trate (artículos 76 y 77 Ley Electoral Nº 275/97).

*Perú* prevé la postulación de candidatos por agrupaciones independientes para elecciones presidenciales y a congresistas. Exige para ello la adhesión de no menos del 4% de ciudadanos (artículos 87 y 88 Ley Orgánica de Elecciones, Nº 26.859/97).

## La Constitucionalidad de las Candidaturas Independientes en el Derecho Mexicano

*Paraguay* reconoce a todos los ciudadanos legalmente habilitados a presentarse como candidatos de movimientos políticos, para los distintos cargos electivos nacionales, departamentales o municipales, nominales y pluripersonales. La ley exige el patrocinio de electores en número no menor al 0,50% de los votos válidos emitidos en las últimas elecciones de que se trate (artículos 85 y 86 Ley 834/96, que establece el Código Electoral Paraguayo).

*Chile*, por su parte, prevé la posibilidad de presentar candidaturas independientes, las cuales únicamente pueden contener el nombre de un candidato, cualquiera sea el número de cargos que se trate de proveer. Para elecciones de diputados y senadores se requiere el patrocinio de un número de ciudadanos igual o superior al 0,5% de los que hubieren sufragado en el distrito o circunscripción en la anterior elección. Igual porcentaje de adhesión se requiere para las elecciones presidenciales, aunque pueden encontrarse inscritos en cualquier parte del país (artículos 4º, 10 y 13, ley N° 18.700).

*Cuadro Comparativo de Registro de Candidatos en Chile. Requisitos, Inhabilidades y Documentos a Presentar.*

### Candidatos de Partidos en Pactos

Requisitos	Inhabilidades	Requisitos	Documentos
-Ser Chileno	No podrán ser candidatos quienes sean:	-Pertener a un partido político legalmente constituido en la zona y en pacto nacional con a lo menos otro partido.	- Certificado de nacimiento del candidato.
-Ser ciudadano	Intendente; gobernador; alcalde; concejal; miembro del consejo regional; consejero del Banco Central; Magistrado de los tribunales superiores o jueces;	-Haber sido	- <u>Declaración jurada, hecha por el propio candidato, ante Notario de que no está afecto a las inhabilidades</u>
-Tener residencia de 2 años en la zona.	miembro del tribunal constitucional, calificador de		
-Tener cursada la enseñanza media.			

## La Constitucionalidad de las Candidaturas Independientes en el Derecho Mexicano

<p>- Tener 40 años cumplidos para Senadores y 21 años para Diputados.</p> <p>- No estar afectos a inhabilidades contempladas en la ley.</p> <p>- Afiliación al partido que corresponda vigente al 14/5/2001</p>	<p>elecciones y electoral regional; contralor general; dirigentes gremiales o vecinales; personas naturales o gerentes o administradores de personas jurídicas que tenagn contratos con el Estado; Fiscal nacional, regionales o adjuntos del Ministerio Público.</p> <p>En cada caso hay plazos establecidos para abandonar los cargos o funciones mencionadas.</p>	<p>proclamado por el Consejo General del partido al que pertenece.</p> <p>- Declarar la candidatura hasta las 24:00 hrs del 14 de julio del 2001 ante el Director del servicio electoral.</p>	<p><u>establecidos en la constitución y la ley y de tener residencia de a lo menos dos años en la región que corresponda.</u></p> <p>- Certificado de estudios en original que acredite haber cursado la enseñanza media.</p>
---	--	---	---

### Candidatos de Partidos sin Pactos

Requisitos	Inhabilidades	Requisitos	Documentos
<p>- Ser Chileno</p> <p>- Ser ciudadano</p> <p>- Residencia de 2 años en la zona.</p> <p>- Tener cursada la enseñanza media.</p> <p>- Tener 40 años cumplidos para Senadores y 21 años para diputados.</p> <p>- No estar afectos a inhabilidades</p>	<p>No podrán ser candidatos quienes sean: Intendente; gobernador; alcalde; concejal; miembro del consejo regional; consejero del Banco Central; Magistrado de los tribunales superiores o jueces; miembro del tribunal constitucional, calificador de elecciones y electoral regional; contralor general; dirigentes gremiales o vecinales; personas naturales o gerentes o administradores de</p>	<p>- Pertenecer a un partido político legalmente constituido en la zona.</p> <p>- Haber sido proclamado por el Consejo General del partido al que pertenece.</p> <p>- Declarar la candidatura hasta las 24:00</p>	<p>- Certificado de nacimiento del candidato.</p> <p>- <u>Declaración jurada, hecha por el propio candidato, ante Notario de que no está afecto a las inhabilidades establecidas en la constitución y la ley y de tener residencia de a lo menos dos años en la región que corresponda.</u></p>

## La Constitucionalidad de las Candidaturas Independientes en el Derecho Mexicano

contempladas en la ley.	personas jurídicas que tenagn contratos con el Estado; Fiscal nacional, regionales o adjuntos del Ministerio Público.	hrs del 14 de julio del 2001 ante el Director del servicio electoral o ante el respectivo Director Regional del Servicio Electoral.	-Certificado de estudios en original que acredite haber cursado la enseñanza media.
-Afilación al partido que corresponda vigente al 14/5/2001	En cada caso hay plazos establecidos para abandonar los cargos o funciones mencionadas.		

### Candidatos Independientes

Requisitos	Inhabilidades	Requisitos	Documentos
-Ser Chileno -Ser ciudadano -Residencia de 2 años en la zona. -Tener cursada la enseñanza media. -Tener 40 años cumplidos para Senadores y 21 años para diputados. -No estar afectos a inhabilidades contempladas en la ley. -No estar afiliado a partido político alguno después del 14/5/2001	No podrán ser candidatos quienes sean: Intendente; gobernador; alcalde; concejal; miembro del consejo regional; consejero del Banco Central; Magistrado de los tribunales superiores o jueces; miembro del tribunal constitucional, calificador de elecciones y electoral regional; contralor general; dirigentes gremiales o vecinales; personas naturales o gerentes o administradores de personas jurídicas que tenagn contratos con el Estado; Fiscal nacional, regionales o adjuntos del Ministerio Público.	-Tener el patrocinio de al menos el equivalente en número del 0,5% de ciudadanos que hayan sufragado en la elección anterior de diputados en el distrito o la totalidad de la circunscripción senatorial según sea el caso. Los patrocinantes no podrán pertenecer a partido político alguno y deberán estar inscritos en los	- Certificado de nacimiento del candidato. - <u>Declaración jurada, hecha por el propio candidato, ante Notario de que no está afecto a las inhabilidades establecidas en la constitución y la ley y de tener residencia de a lo menos dos años en la región que corresponda.</u> - Certificado de estudios en original que acredite haber cursado la

## La Constitucionalidad de las Candidaturas Independientes en el Derecho Mexicano

	<p>En cada caso hay plazos establecidos para abandonar los cargos o funciones mencionadas.</p>	<p>registros electorales de la región que corresponda.</p> <p>- Los independientes que sean parte de un pacto electoral están eximidos del requisito de patrocinantes.</p>	<p>enseñanza media.</p> <p>-Para el caso de independientes fuera de pacto:</p> <p>-la nómina de los patrocinantes de la candidatura firmada ante notario público.</p> <p>-Facsímil del símbolo que identificará la candidatura</p>
--	--	--	--

*Panamá* contempla las candidaturas independientes para concejales y representantes de corregimientos, pudiendo ejercerse la libre postulación mediante listas con uno o varios candidatos principales, según los puestos sujetos a elección, y deben acreditar un mínimo de 5% de adherentes del total de electores del padrón de la respectiva circunscripción (artículos 194, 212 y 214 del Código Electoral, actualizado hasta la Ley 22, del 14 de julio de 1997).

*Honduras* habilita las candidaturas independientes para elecciones presidenciales o legislativas. Para ello exige la adhesión de un número no menor al 2% de los electores inscriptos en el departamento, cuando se trate de candidaturas para diputados, o de los electores inscriptos en toda la república, cuando se trate de una candidatura a presidente (artículos 4º y 49 Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas del 19/05/1981, actualizada hasta DL N° 180-92),

entre otros países que también aceptan la postulación de candidatos extra partidarios.

## B. Europa.

En *España* la ley electoral (Ley Orgánica 5/1985, del 19 de junio) autoriza a las agrupaciones de electores a postular candidatos o listas de candidatos. Para elecciones de diputados y senadores, exige la firma de al menos el 1 por 100 de los inscriptos en el censo electoral de la circunscripción para poder postular candidatos, y estipula que cada candidatura se presentará mediante lista de candidatos (artículo 44 y 169).

El *Reino Unido (Inglaterra)*, los candidatos presentan sus nominaciones sobre una base individual. Las reglas para los candidatos nominados por los partidos políticos no tienen diferencia con el proceso que otros candidatos deben seguir. En algunos otros países, el procedimiento de registro para "independientes" difiere del de los nominados por los partidos. Se requieren tan sólo diez firmas.

En *Australia*, a los candidatos independientes y los candidatos nominados por partidos políticos sin registro no se permite que tengan un logotipo al lado de sus nombres en la boleta de votación.

En *Austria*, es igual pero a petición de tres miembros del parlamento nacional, o 200-500 votantes, dependiendo del área.

En *Bélgica* la firma de tres miembros del parlamento nacional, o 200-500 votantes, dependiendo del área (v.g. Bruselas-500, Antwerp-400). En *Firlandia*,

100 votantes, en *Alemania*, los candidatos independientes requieren 200 votantes registrados. En *Italia* para la Cámara de Diputados, 500-1,000 votos y para el Senado 350-700 votantes.

### C. Otros Países.

En *Canadá*, a petición de veinticinco votantes en el distrito. El endoso escrito del líder se requiere para la inclusión del nombre del partido en la boleta. La lista distrital (de partido) de candidatos para diputados debe ser respaldada por al menos cinco mil votantes residentes del distrito electoral correspondiente. Este requisito no se aplica si un comité electoral (de partido) obtuvo ya 50,000 firmas para otros distritos o ha obtenido 5,000 firmas en cada uno de los cinco distritos. Hay provisiones especiales para los comités electorales representantes de las minorías nacionales.

En *Estados Unidos*, hay barreras especiales que los independientes y los miembros de los partidos pequeños deben librar antes de que sus nombres se incluyan en las boletas. Estos candidatos son requeridos para recolectar un gran número de firmas para sostener sus nominaciones. Los candidatos de los dos partidos establecidos --Republicanos y Demócratas-- están libres de esta tarea.

Poseen regulaciones que son excepcionalmente más onerosas que las de los partidos Republicano y el Demócrata para tener acceso a la boleta. Katz describe la posición de la manera siguiente: Se le da trato especial a los dos partidos establecidos, mientras que los terceros partidos y los candidatos independientes son activamente desmotivados. Aunque únicamente Dakota del Norte garantiza

explícitamente el acceso de los partidos demócrata y republicano a la boleta por nombre, todos los estados excepto Mississippi y Carolina del sur garantizan un lugar en la boleta a cualquier partido con una cantidad específica de votantes registrados o de la votación en la elección previa. En 27 estados el requerimiento es al menos 5 por ciento del total de los votos depositados, y en 11 de ellos el requerimiento es de por lo menos 10 por ciento. Esto significa que los partidos pequeños o nuevos están obligados a obtener acceso a la boleta por petición de firmas.

En comparación con otros países, los partidos americanos y los candidatos son requeridos para asegurar muchas más firmas... Más aún, las peticiones de nominación americanas pueden estar sujetas a un deslumbrante colección de requisitos técnicos... Y cuando, como en Florida, la verificación causa honorarios de 10 centavos por firma, mismos que se adicionan al requerimiento de peticiones firmado por el tres por ciento de los votantes registrados, es fácil entender por qué las boletas en los resultados de las elecciones rara vez incluyen más de dos candidatos que tengan una posición asegurada por la fuerza de los votos anteriores.

En *Rusia*, los nominados de las asociaciones electorales o bloques electorales que propone una lista federal de candidatos -200,000 firmas de las cuales no más del siete por ciento puede recaer en sujetos de la Federación Rusa. Candidatos independientes: no menos del uno por ciento del número total de votantes en el distrito electoral. En el caso de que la elección de diputados se lleve a cabo fuera de tiempo, este número de votantes debe ser reducido a la mitad.

Como se advierte, existen numerosos casos en la legislación comparada que prevén la presentación de candidatos/as a cargos electivos fuera de las organizaciones partidarias.

No obstante, en los regímenes parlamentarios las candidaturas independientes y las llamadas agrupaciones de electores (que son, en definitiva, una forma de éstas) cuentan con posibilidades materiales y muchas veces legales tan limitadas, que quedan condenadas a un papel marginal, pero existen y son reguladas. Entre esas limitaciones se pueden señalar las siguientes:

- Se enfrentan, por regla general, a unas exigencias específicas en cuanto al apoyo de un cierto número de firmas para presentar las candidaturas;
- Se ven obligadas a constituir depósitos económicos;
- Suelen disfrutar de un menor acceso a los espacios electorales gratuitos en los medios de comunicación pública;
- No suelen contar con anticipos a cuenta en los sistemas que prestan ayudas públicas o financiamiento público a las campañas electorales.

Un ejemplo paradigmático es el de la regulación en el artículo 220.4 de la ley electoral española del requisito de un cierto número de firmas: la exigencia de firmas queda prácticamente eliminada para los partidos políticos, pues a éstos les basta con la de cincuenta cargos electos en cualquier nivel, incluso municipal. Sin embargo, las agrupaciones de electores, que no cuentan con la capacidad de movilización de aquéllos para conseguirlas, deben presentar 15,000 firmas. En definitiva, sus posibilidades de participar con cierto eco en las campañas se ven muy limitadas, salvo que cuenten con unos medios propios significativos

(piénsese en el caso de Ross Perot en dos campañas electorales sucesivas; de hecho, en la segunda obtuvo finalmente un volumen de votos muy menguado, en parte porque quedó excluido del acceso a los medios).

La excepción la constituyen aquellas elecciones que por su ámbito reducido permitan concurrir a candidatos o agrupaciones con medios limitados: es el caso, por ejemplo, de las elecciones locales o municipales y en nuestro caso también de diputados en distritos electorales.

Por el contrario, en los sistemas presidenciales, suele tener más importancia la personalidad individual del candidato, (pensemos en el caso de Alberto Fujimori en el Perú) con lo que el peso de los partidos queda relativamente menguado a la hora de presentar la candidatura. Se trata de una consecuencia del diferente reparto del juego de poderes entre un presidente elegido por sufragio directo y los integrantes de las Cámaras, que sí son de una filiación partidaria definida. En ellos, no siempre es suficiente con la presentación por parte de los partidos y con frecuencia se exige, además, un cierto número de firmas de ciudadanos, aunque esto último no sucede en México (a lo mejor debería).

### III. El Derecho Exclusivo de los Partidos Políticos a Postular Candidatos a Cargos de Elección Popular.

#### A. Breve Referencia Sobre el Origen y Naturaleza de los Partidos Políticos.

Consideramos conveniente comenzar por establecer cuándo es precisamente que surgen en la realidad política los partidos políticos en el mundo; si siempre han existido en las sociedades complejas o si bien éstos son un fenómeno eminentemente moderno.

Para algunos autores como Max Weber, las organizaciones políticas de la antigüedad y de la Edad Media pueden ser catalogadas como partidos, aunque su estructura difiera básicamente de la de los partidos modernos. Según Weber, los partidos en el concepto general no son productos exclusivos de formas de dominación especialmente modernas.<sup>73</sup> Por otra parte están quienes como Giovanni Sartori consideran que los partidos políticos son una construcción conceptual política enteramente moderna.<sup>74</sup>

En nuestra opinión y en concordancia con la mayoría de los estudiosos del tema nos inclinamos por la segunda posición, ya que las características esenciales

<sup>73</sup> Cfr. Weber, Max *"Economía y Sociedad."* México, Fondo de Cultura Económica, 1969. p. 67

<sup>74</sup> Cfr. Vilas Noriega, Xosé, *"Un esquema de conceptualización de los partidos políticos"*, Teoría y práctica de los partidos políticos, Madrid, Ed. Cuadernos para el Diálogo, 1977. p. 145.

de los partidos políticos, como son entre otras, una organización permanente, completa e independiente, una voluntad para ejercer el poder y una búsqueda del apoyo popular para conservarlo, no se observan en las facciones y los clubes políticos, que cuando mucho son grupos políticos. El partido político como entidad que reúne las características arriba citadas, surge apenas - como se analizará más adelante - en las últimas décadas del siglo XIX y no antes, de ahí precisamente su modernidad.

Los partidos políticos son especies del género “grupos políticos”, al igual que lo son las facciones y los clubes políticos, pero la diferencia entre estos últimos y un partido político es que éste es el grupo político moderno por antonomasia. Así todo partido político es un grupo político, pero no todo grupo político es un partido político. El “grupo político” es el género que abarca, entre otros, a las especies llamadas: facciones, clubes políticos, asociaciones políticas, comités de acción política, entidades privadas como los “Amigos de Fox”, frentes nacionales, organizaciones políticas y partidos políticos. Entonces “partido político” es un concepto eminentemente moderno.

Una vez hecha la afirmación anterior podemos decir que el primer antecedente de los partidos políticos como unidades ideológicas, lo encontramos a mediados del siglo XVII en Inglaterra donde se forman dos corrientes de opinión política muy influyentes, por una parte los *puritanos* que atacaban a la Iglesia Anglicana, se oponían al absolutismo monárquico y defendieron el imperio de la ley; por la otra, los *partidarios del rey* quienes apoyaban a la Iglesia

Anglicana y defendían las prerrogativas reales contra el parlamento. Durante siglos estas posiciones fueron conocidas como la de los *Whigs* y *Tories*, respectivamente<sup>75</sup>, quienes derivaron posteriormente en los *liberales* y *conservadores* que han caracterizado desde entonces el sistema bipartidista inglés.

Sin embargo, el surgimiento de los partidos políticos en su acepción moderna que alude a las organizaciones de personas que se agrupan para contender por el poder político y ejercerlo, se sitúa a finales del siglo XIX. Como señala Maurice Duverger “a finales del siglo IX ningún país del mundo (con excepción de los Estados Unidos de América) contaba con partidos políticos, había clubes populares, asociaciones de pensamiento, tendencias de opiniones, grupos parlamentarios pero no partidos propiamente dichos. Para mediados del siglo XX casi todas las naciones civilizadas del mundo contaban partidos políticos.”<sup>76</sup>

Para explicar cómo surgen los partidos políticos me basaré en el pionero de los estudios sobre este tema, el politólogo francés Maurice Duverger, quien señala que dichas organizaciones tienen dos fuentes de creación: la parlamentaria-electoral y la proveniente de grupos de la sociedad ajenos a los anteriores.<sup>77</sup>

---

<sup>75</sup> Cfr. Hauriou, André “*Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*” Ariel, España, 1980, p.424

<sup>76</sup> Duverger, Maurice “*Los Partidos Políticos*” Fondo de Cultura Económica, México 1994, p.15

<sup>77</sup> *Ibidem*.

## 1. Fuente Parlamentaria-Electoral.

Duverger señala que en la Asamblea Constituyente Francesa de 1789 los Diputados de las provincias que asistían a los Estados Generales que se efectuaban en el Palacio de Versalles tendían a reunirse por regiones para defender sus intereses locales. Un grupo de ellos con el tiempo fue más allá, los Diputados bretones alquilaban una sala de café y organizaban reuniones regulares para abordar temas generales de la política nacional francesa y trataban de sumar a Diputados de otras provincias quienes compartían sus puntos de vista. Así el club bretón tomó el camino de grupo ideológico. Un proceso similar ocurrió con los jacobinos quienes se transformaron de un grupo local, en el club de los girondinos el cual conformaba un proyecto político particular.<sup>78</sup>

La ampliación del sufragio popular de restringido a censatario y luego universal a principios del siglo XX, hace necesaria la organización de los nuevos electores apareciendo los comités electorales<sup>79</sup> al mismo tiempo que ideas

---

<sup>78</sup> En la Asamblea Constituyente Francesa de 1848 los republicanos moderados se encontraban en el grupo de Palacio Nacional, los monárquicos católicos en el grupo de la calle castiglione y los de izquierda en el grupo de la calle las pirámides. Igualmente en el parlamento de Frankfurt, Alemania podían observarse el grupo del café Milani que eran de extrema derecha, el del Casino que tenían orientación de centro derecha, el grupo del Hotel Wurtermberg quienes eran de centro izquierda de donde posteriormente surgió el partido de la Westendhal, el grupo del Hotel de Alemania estaba conformado por militantes de izquierda y los del Hotel de Mont-Tonnerre que era conformado por personas de extrema izquierda. Véase el texto de Maurice Duverger op.cit.p.17

<sup>79</sup> Los comités electorales eran formados por un grupo de personas que sostenían la candidatura de alguien para ser electo o reelecto y apoyaban su campaña. Muchas veces se integraba por una asociación de personas ya existente. Un buen ejemplo de ellos es el comité formado en 1876 en el 6º distrito de París por un grupo de estudiantes al que se le habían sumado algunos obreros para sostener la candidatura de Émile Acolas, profesor de la facultad de derecho quien fue el primer candidato socialista de la Tercera República Francesa. Idem.

igualitarias y el deseo de romper con las élites gobernantes tradicionales, lo que propició la formación de los partidos socialistas en Europa.

La relación entre los grupos parlamentarios y los comités electorales dieron origen a los partidos políticos, dichos vínculos pasaron del plano personal al institucional con lo cual se oficializaron dichas organizaciones. La primera preocupación de un partido una vez nacido consistía normalmente en promover la creación de comités electorales en las circunscripciones donde no los tenía.

## 2. Fuente Externa o de la Sociedad Civil.

Las organizaciones preexistentes de la comunidad y ajenas a la política como eran las sociedades de pensamiento, los clubes populares, los sindicatos y los periódicos, forman la segunda fuente de creación de los partidos políticos. El origen sindical de los mismos es el más conocido, tal es el caso del *Partido Laborista Británico* que nació después de la decisión tomada por el Congreso de las *Trade-Unions* en 1889 para crear una organización electoral y parlamentaria.<sup>80</sup>

A la influencia de los sindicatos obreros en la creación de los partidos políticos se unieron las cooperativas agrícolas y los grupos profesionales o de campesinos. Los partidos agrarios han tenido menor desarrollo que los partidos

<sup>80</sup> La decisión tomada por el Congreso Británico se denominó moción Holmes quien era un miembro del Partido Laborista Independiente. La moción fue votada por 548 mil votos a favor y 434 mil en contra. Así la acción decisiva de los sindicatos creó un brazo secular en materia electoral y parlamentaria. Además fue básica la participación de un grupo de intelectuales socialistas denominado "Fabian Society". Véase Maurice Duverger, op.cit.p.22

laboristas, sin embargo, en algunos países tienen gran presencia como es el caso de Suiza, Australia, Canadá y en algunas democracias escandinavas.

El papel de las asociaciones de estudiantes y de los grupos universitarios en los movimientos populares del siglo XIX en Europa propició la aparición de los primeros partidos políticos de izquierda. En Francia la masonería participó en el génesis del *Partido Radical* y de diversos partidos liberales en Europa. En Bélgica el líder de la masonería de nombre *Defacqz* había fundado en 1841 una asociación política denominada "*L'Alliance*" que dio origen a sociedades locales en todo el país; esta organización convocó a un congreso para establecer asociaciones liberales permanentes en los cantones belgas.

También la influencia de las iglesias y de las sectas religiosas en la formación de los partidos políticos ha sido grande. En los Países Bajos el *Partido Antirrevolucionario* fue constituido por los calvinistas para enfrentar al *Partido Conseruador Católico*; en 1897 los protestantes crearon el *Partido Cristiano Histórico* para oponerse a la colaboración de los católicos y de los antirrevolucionarios. En 1945 se formó en Francia la *Asociación Católica de la Juventud Francesa* de la cual salieron los cuadros y militantes del *Partido Demócrata Cristiana*.

Después de los sindicatos, las sociedades de pensamiento y las iglesias, las agrupaciones de antiguos combatientes han influido también en la formación de partidos políticos. Después de la guerra de 1914 se generaron partidos fascistas o

pseudofascistas, surgidos de los cuerpos francos del Báltico que originaron el nacional socialismo y el de los excombatientes italianos.<sup>81</sup>

Otros agentes generadores fueron y han sido las sociedades secretas y las agrupaciones clandestinas. El *Movimiento Republicano Popular* en Francia y el *Partido Demócrata Cristiano* en Italia tuvieron ese origen después de ser movimientos de resistencia durante la Segunda Guerra Mundial.

Los grupos de poder económico como los industriales, comerciantes, banqueros y sindicatos patronales también han incidido de manera importante; un ejemplo de ello fue la participación del Banco de Montreal en la creación del *Partido Conservador Canadiense* en 1854.<sup>82</sup>

### 3. Raíz Etimológica y Derivación Lingüística.

Para abordar este tema me basaré en los importantes estudios sobre el origen, concepto y desarrollo de los partidos políticos de los destacados politólogos contemporáneos, el francés Maurice Duverger<sup>83</sup> y el italiano Giovanni Sartori.<sup>84</sup>

---

<sup>81</sup> En Francia en 1936 la asociación de antiguos combatientes "Cruces de Fuego" se transformó totalmente en el Partido Social Francés. Véase en Maurice Duverger op.cit.p.24

<sup>82</sup> Véase la *Encyclopedia of Social Sciences*, donde F. H. Underhill muestra el papel del Banco de Montreal, del Grand Trunk Railway y del Big Business de Montreal, en el nacimiento del Partido Conservador Canadiense.

<sup>83</sup> Cfr. Duverger, Maurice Op. Cit. p. 15

<sup>84</sup> Cfr. Sartori, Giovanni "Partidos y Sistema de Partidos", FCE, México, 1997. p.4

El término “*partidos*” se ha utilizado a lo largo de la historia contemporánea con diversas acepciones. Las facciones que dividían las repúblicas antiguas se llamaban partidos, los clanes que se agrupaban alrededor de un feudo en la Italia del renacimiento también llevaban ese nombre, los clubes donde se reunían los diputados de las asambleas revolucionarias, así como los comités que preparaban las elecciones censatarias de las monarquías constitucionales se denominaban partidos. En México antes de la independencia uno de los niveles de las elecciones indirectas de los Diputados a las Cortes Reales de España eran llamadas Juntas Electorales de Partido<sup>85</sup>. En los años posteriores a la independencia el territorio nacional estaba dividido en Departamentos, Distritos y Partidos. Sin embargo, el concepto actual es diverso y muy específico.

El término partido proviene del verbo latino *partire* que significa “dividir”; la palabra se incorporó al lenguaje político hasta el siglo XVII.<sup>86</sup> El vocablo en ese entonces significaba fundamentalmente “parte”, palabra que en sí misma no necesariamente implicaba una carga negativa. Posteriormente, el término “parte” surge en el francés como *partager*, que significa compartir y pasa al inglés como *partaking* (participación). Después, cuando “parte” se convierte en partido, el

---

<sup>85</sup> Las juntas electorales de partido se componían de los electores parroquiales congregados en la cabecera de cada subdelegación quienes elegían al elector de partido mediante cédulas y éstos acudían a las juntas electorales de provincia para elegir al diputado a las Cortes Reales de España. Ver el texto de la Constitución de Cádiz de 1812 que rigió en México hasta antes de la Independencia. Felipe Tena Ramírez, “Leyes Fundamentales de México” Porrúa, México 1995, p. 67 y ss.

<sup>86</sup> Sartori, Giovanni Op. Cit. p.24

término se vuelve ambiguo y significa “dividir” como derivación de “*partire*” y por otro lado también significa “compartir” de la vinculación “participación”.<sup>87</sup>

Es de destacar que la palabra “secta”<sup>88</sup> se utilizaba para referirse a un grupo político en forma despectiva o negativa, pero empezó a caer en desuso mientras que partido se consolidaba en el lenguaje político. De esta manera durante el siglo XVII el vocablo “secta” se vinculó con la religión.

Así la palabra partido adquirió en parte y gradualmente el significado que antiguamente tenía la palabra “secta”. Esto vino a fortalecer la asociación del término partido con la idea de ruptura y de partición, concepto que sí tiene una carga de significado negativo.<sup>89</sup> Fue bajo estas condiciones que partido y “facción” comenzaron a confundirse conceptualmente.

Sin embargo, etimológicamente “facción” y partido no significan lo mismo. “Facción” es una palabra más antigua y cimentada que partido proviene del verbo latino *facere* (hacer, actuar) y con el tiempo llegó a significar en los textos latinos un grupo político con inclinaciones desestabilizadoras y nocivas (*factio*).

---

<sup>87</sup> Idem, , p. 32

<sup>88</sup> El término “secta” deriva del latín *secare*, que significa cortar o dividir, como un vocablo que está vinculado de manera íntima a la palabra “partido” y que por ende también debe examinarse. El vocablo *secare* apareció en el horizonte lingüístico antes que *partire* y debido a que tenía un significado muy similar a este último término, la palabra “partido” fue utilizada en forma más suelta e imprecisa.

<sup>89</sup> Cfr. De Andrea Sánchez, Francisco José “*Los Partidos Políticos. Su Marco Teórico-Jurídico y las Finanzas de la Política*” UNAM, México 2001, p.60

Las anteriores explicaciones aclaran satisfactoriamente por qué la palabra partido tuvo desde un principio una carga menos negativa que el vocablo “facción”, aunque en el lenguaje coloquial y en el de la literatura política se usaban más bien como sinónimos. Así durante el siglo XVIII los grandes pensadores políticos y los hombres de Estado como Bolingbroke y Hume, éste en menor grado, satanizaron al partido político equiparándolo con la facción.

Según diversos autores quien aclaró la confusión terminológica y conceptual que rodeaba a la palabra fue Edmund Burke, señalando que mientras el partido tiende a buscar el bien nacional, la “facción” tiende claramente a favorecer intereses individuales<sup>90</sup> y por lo tanto será más proclive a utilizar fuentes de financiamiento “sospechosas” vinculadas a intereses sectoriales, grupales o individuales y no nacionales.

#### 4. Concepto.

De acuerdo con la Real Academia de la Lengua Española, partido político es “un conjunto o agregado de personas que siguen y defienden una misma opinión y causa”.<sup>91</sup>

---

<sup>90</sup> *Ibidem*, p.65.

<sup>91</sup> Real Academia de la Lengua, Diccionario 2002, Internet, Sitio [www.rae.es](http://www.rae.es)

De acuerdo a Ostrogorski "El ejercicio de la libertad de asociación origina la formación de los partidos políticos cuya existencia y funcionamiento es una de las características de la forma democrática de gobierno. Representan corrientes de opinión de la ciudadanía sobre la problemática general de un pueblo; confrontan, valoran y quitar espacio cuando así lo estiman conveniente, se oponen a la actuación de los titulares de los órganos del Estado." <sup>92</sup>

Para entender mejor el concepto, es importante distinguir al partido político propiamente dicho de una mera "asociación política". Es indiscutible que un partido político es una asociación política en sentido lato, pero no toda asociación política debe conceptuarse como partido político.

La asociación política es generalmente ocasional, de existencia efímera o transitoria, sin tener una ideología definida ni un programa constructivo de gobierno cuya realización propenda a solucionar los problemas nacionales. Se forma motivada por ideas de tipo personalista de quien lanza una proclama, del que provoca un motín o del que pregona un plan desconociendo a un gobierno débilmente establecido.

En cambio un partido político por su naturaleza orgánica y funcional es una asociación de ciudadanos que presenta diversas características concurrentes que la distinguen de un simple grupo político. Estas características se manifiestan

---

<sup>92</sup> Cfr. Ostrogorski, M. "La Démocratie et l'Organisation des Partis Politiques" Trése, Francia, 1954, p.57

en los siguientes elementos; el humano, el ideológico, el programático y el de permanencia, estructurados coordinadamente en una forma jurídica. Se forman en torno a principios ideológicos fundamentales, que contienen las bases para resolver los problemas nacionales, satisfacer las necesidades populares, mejorar las condiciones vitales del pueblo y realizar sus aspiraciones. Tales bases y su actuación política normalmente están contenidas en un programa de gobierno adecuadamente planificado en el que se prevén los medios para actualizar los principios ideológicos que proclame el partido con vista a los distintos ámbitos donde sus finalidades deben conseguirse. El especialista mexicano José Woldenberg apunta que la realización de dicho programa de gobierno no debe contraerse a una etapa o período político determinado, sino asumir un carácter permanente, pues los objetivos que deben perseguir un partido están vinculados a la vida misma del pueblo cuyo bienestar se procura y no centrados en el solo propósito de obtener el triunfo electoral de las personas que postule como candidatos.<sup>93</sup>

## 5. Elementos Esenciales.

La politología contemporánea ha buscado construir un concepto de partido político más preciso subsanando las debilidades de teorías anteriores y distinguiéndolos nítidamente de otras fuerzas políticas tales como grupos de presión, movimientos sociales, fuerzas armadas, etc.

---

<sup>93</sup> Cfr. Woldenberg, José. En *"Sistemas Políticos, Partidos y Elecciones"* Trazos e Instituto de Estudios para la Transición Democrática, México, 1993, pp.289-296

De acuerdo a Joseph La Palombara y Mirón Weiner<sup>94</sup> las características fundamentales de un partido político, son las siguientes:

- Ser una organización duradera cuya esperanza de vida sea superior a la de sus creadores.
- Contar con estabilidad y estar dotada de relaciones regulares y diversificadas a nivel nacional.
- Tener la voluntad deliberada de los dirigentes locales y nacionales para tomar y ejercer el poder solos, aliados o en coalición y no sólo de influir sobre él.
- Poseer una ideología y líneas de acción política bien definidas.

Humberto Nogueira y Francisco Cumpido<sup>95</sup> ante algunos de los problemas que generan las características proporcionadas por La Palombara y Weiner, proponen agregar dos elementos más a dicha definición:

- Sustentar iguales fines, doctrina o ideología sobre el quehacer social.
- Desarrollar un programa político.

---

<sup>94</sup> Citados por Andre Hauriou en "*Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*" Ariel , España, 1982, p.310

<sup>95</sup> Citados por Andre Hauriou Op. Cit. p.326

Sin embargo, esta construcción conceptual puede ser criticada señalando que enfatiza aspectos normativos de lo que los partidos deben ser, descuidando lo que los partidos son. En efecto, existen muchos partidos políticos fuertemente divididos ideológicamente y otros que una vez llegados al poder no desarrollan políticas coherentes con sus programas y sus principios.

Lo que observamos es que La Palombara y Weiner indican en su conceptualización con claridad que los partidos quieren el poder, pero no señalan con igual precisión a través de qué medios buscan lograrlo, por lo cual la búsqueda del apoyo popular se podría realizar mediante el empleo de métodos violentos, como la guerrilla, el sabotaje y el golpe de Estado. Obviamente esto hace indistinguible a los partidos de grupos terroristas, movimientos guerrilleros o fuerzas armadas golpistas.

Giovanni Sartori también se hace presente en la búsqueda de un adecuado concepto de partidos políticos que permita distinguirlos de otras organizaciones de la vida social. Para el autor italiano un partido político también es cualquier grupo político que puede colocar mediante las elecciones a sus candidatos en cargos públicos, es decir, formadores del gobierno y de la voluntad popular. El concepto acota el qué y el cómo de estos grupos políticos. El qué está dado por el fin de llegar al poder ocupando los cargos de dirección del sistema político de un país o de una localidad de él. El medio utilizado para conseguir este objetivo son las elecciones. Estas dos cuestiones constituirían la característica fundamental

de la fuerza política llamada partido y permitirían distinguirla con claridad de otras organizaciones que también interactúan entre el Estado y la Sociedad.

Así cualquier organización se convierte en partido político cuando su objetivo es llegar al poder utilizando las elecciones. Ejemplo de lo anterior es el caso de *Solidaridad* en Polonia. En principio sólo era un sindicato obrero y campesino, una vez caído el régimen comunista cambió su propósito original que era el de expresar los intereses corporativos de sus bases sociales, obreros y campesinos, por el de conducir el gobierno nacional de Polonia. Para ello se transformó en un partido político que a través de elecciones llegó al poder.

Giovanni Sartori, en la obra ya referida desarrolla tres premisas claves para entender la naturaleza esencial de los partidos políticos.

- Los partidos políticos no son facciones.
- Los partidos políticos son parte de un todo.
- Los partidos políticos son conductos de expresión.

Esta afirmación destaca la diferencia profunda entre los partidos contemporáneos y otros grupos que han buscado conseguir el poder en épocas pasadas. La percepción de esta diferencia se hace presente incluso en críticas actuales hechas a los partidos. Pero estos no son un mal por definición. Una facción siempre es negativa y por ello evaluada como un mal. De los partidos se dice que son necesarios, de las facciones se dice que no lo son, sencillamente

existen. Razones de lo anterior estriban en que las facciones sólo son la expresión de conflictos personales, de un comportamiento que valora al yo y desprecia a lo público. Por esto el combate entre ellas es solo una lucha mezquina e interesada por obtener prebendas, sin considerar el bien común, el interés general, o los fines del conjunto social.

Lo anterior no significa afirmar que los miembros de los partidos políticos actúen siempre por altruismo o pretender que se han eliminado las motivaciones políticas egoístas o las conductas inescrupulosas. Tampoco desconoce el que los impulsos de búsqueda del poder son una constante. Sin embargo, lo que varía, diferenciando a un partido de una facción, son los procesos y las presiones a que se han de someter esos impulsos y esos comportamientos.

Aunque el político de partido esté motivado por el egoísmo más primario, su comportamiento debe ser diferente de su motivación. Ello porque los partidos son instrumentos para lograr beneficios colectivos y no privados, debiendo vincular al conjunto del pueblo o sociedad al sistema político, cuestión que no hacen las facciones.

En resumen, los partidos políticos son órganos funcionales que sirven para unos fines y objetivos generales, lo que no son ni hacen las facciones. Ello ocurre porque un partido es una parte de un todo a cuyos fines debe servir. En cambio una facción no es sino una parte consagrada a sí misma, ensimismada y auto-referente.

Si bien los partidos no son facciones, no se debe olvidar que fueron precedidos por éstas. La advertencia es válida, pues es muy posible que los partidos caigan en comportamientos y actitudes propios de las antiguas facciones y de hecho, así ha sucedido y sigue aconteciendo.

## 6. Algunas Definiciones.

Definir cualquier objeto siempre resulta bastante complicado por lo que haré un esfuerzo por abordar este tema tomando ideas de diversos autores que permitan al menos contrastar diferentes definiciones y con ello comprender la esencia de un partido político.

La dificultad para la elaboración de una definición de partidos políticos surge, entre otros motivos, por la falta de precisión lingüística y etimológica que caracteriza al vocablo partido, por la variedad de entidades existentes en todo el mundo que se autodenominan partidos y por lo reciente de su aparición en la escena político-constitucional.

En términos generales es posible afirmar que el partido político es el instrumento que mediatiza la relación de los ciudadanos con el poder, permitiendo que los ciudadanos puedan participar en la formación de la voluntad estatal. Así, se transforman en elemento fundamental del complejo proceso de

formación de la voluntad política del Estado, siendo el puente entre los grandes grupos sociales y el poder político.

Sin embargo, como ya señalamos, esta noción ha ido evolucionando y adquiriendo un perfil más claro a través de un proceso histórico que pasa por situaciones distintas. A continuación señalo algunas definiciones de destacados autores:

*Benjamin Constant*.- Son los portavoces de una doctrina; una reunión de hombres que profesan una misma doctrina.<sup>96</sup>

*Marx*.- Expresiones políticas de las diferentes clases sociales.<sup>97</sup>

*Lenin*.-El partido de la clase obrera no es aquél en que militan los obreros, sino el que defiende el programa revolucionario que expresa los intereses objetivos del proletariado.<sup>98</sup>

*Hans Kelsen*.- Son formaciones que agrupan hombres de la misma opinión para asegurarles una verdadera influencia sobre la gestión de los asuntos públicos.<sup>99</sup>

*Jacques Cadartículo*-Es un grupo organizado de ciudadanos constituido para defender y hacer triunfar sus opiniones y sus intereses y para obtener la realización de un programa de reformas.<sup>100</sup>

---

<sup>96</sup> Citada por Andre Hauriou en "Derecho Constitucional e Instituciones Políticas" Ariel , España, 1982, p.310

<sup>97</sup> Ibidem.

<sup>98</sup> Idem.

<sup>99</sup> Kelsen, Hans "Teoría General del Derecho y del Estado" UNAM, México, 1995, p.350

<sup>100</sup> Cadart, Jaques "Régime Electoral et Régime parlementaire en Grand Bretagne", Tires, Francia, 1948, p.134

Sigfrund Neumann.- Una organización articulada de los agentes activos de la sociedad, de aquéllos que se interesan por hacerse con el poder del gobierno y que rivalizan por obtener el apoyo popular con otro grupo o grupos que mantienen puntos de vista opuestos. Es el gran intermediario que une a las fuerzas e ideologías de la sociedad con las instituciones oficiales del gobierno, poniéndolas en relación con una acción política en el seno de la totalidad de la comunidad política.<sup>101</sup>

Carl J. Friedrich.-Es un grupo de seres humanos que tiene una organización estable con el objetivo de conseguir o mantener para sus líderes el control de un gobierno y con el objeto ulterior de dar a sus miembros por medio de tal control beneficios y ventajas ideales y materiales.<sup>102</sup>

Max Weber.-Es la forma de socialización que descansando en un reclutamiento libre, tiene como fin proporcionar poder a su dirigente dentro de una asociación y otorgar por ese medio a sus miembros activos determinadas ideas o materiales.<sup>103</sup>

Hans Kelsen.- Son formaciones que agrupan a los hombres de la misma opinión para asegurarles una influencia verdadera en la gestión de los asuntos públicos.<sup>104</sup>

Paolo Biscaretti di Ruffia.- Son organizaciones sociales espontáneas, caracterizadas por una comunidad de intereses o concepciones políticas en

---

<sup>101</sup> Tomada del texto de Andre Hauriou, op. cit., p.311

<sup>102</sup> Friedrich, Carl J. "Teoría y Realidad de la Organización constitucional Democrática", México, Fondo de Cultura Económica, 1997, p.297

<sup>103</sup> Weber, Max "Economía y Sociedad." México, Fondo de Cultura Económica, 1969. p. 228.

<sup>104</sup> Idem

sus propios adheridos, ya sean inscritos o simpatizantes, que intentan influir en la determinación de los principios generales del gobierno.<sup>105</sup>

Schumpeter.- Un partido no es un grupo de hombres que buscan promover el bien común basados en el algún principio en el que todos están de acuerdo... es un grupo cuyos miembros se proponen actuar en concierto en la competencia por el poder político.<sup>106</sup>

Epstein.- Es cualquier grupo que busca obtener votos bajo un membrete.<sup>107</sup>

Keneth Janda.- Son organizaciones que tienen como meta colocar a sus representantes en puestos gubernamentales.<sup>108</sup>

Joseph La Palombara.- Es aquella organización formal que tiene como meta primordial y consciente colocar y mantener en un cargo público a personas que controlarán individualmente o en coalición a la maquinaria gubernamental.<sup>109</sup>

Giovanni Sartori.- Es cualquier grupo político identificable mediante un membrete oficial que se presenta en las elecciones y que es capaz de colocar a través de elecciones (libres o no ), a candidatos para los cargos públicos.<sup>110</sup>

---

<sup>105</sup> Cfr. Aldo, José Carballo, Luis David, "Los partidos políticos", Anuario Jurídico IX, México, 1982. p. 237.

<sup>106</sup> *Ibidem*. P. 62

<sup>107</sup> *Idem*

<sup>108</sup> Keneth, Janda. "Politics within Nations", cit. Supra nota 17 p. 512 en Sartori. Op.cit..

<sup>109</sup> Palombara, Joseph la, "Politics within Nations", cit. Supra nota 16 p. 509

<sup>110</sup> Sartori, Giovanni. op.cit. p. 63.

*Maurice Duverger*.- Es una comunidad de una estructura particular que se caracteriza ante todo por las relaciones internas entre los miembros de la comunidad.<sup>111</sup>

## 7. Sistema de Partidos Políticos.

Actualmente - salvo rarísimas excepciones como China y Cuba en los que prevalece un partido único - en la mayoría de los países se tienen democracias en las que coexisten diversos partidos políticos, algunos de reciente creación y otros tradicionales.

El número de los partidos, su origen, las características de su dirigencia y cuadros, su ideología, su situación coyuntural frente al gobierno y demás partidos, su fuerza en los órganos representativos y su respaldo electoral, son algunos de los elementos que conjugados forman lo que hoy en día se conoce como un sistema de partidos políticos.

Maurice Duverger, uno de los estudiosos destacados que más han profundizado sobre este tema, señala en la obra ya citada que las formas y modalidades de la coexistencia de los partidos políticos en un país determinado define un sistema de partidos.

---

<sup>111</sup> Cfr. Duverger, Maurice. Op. Cit. p324

Así se puede hablar en cuanto a su número en sistemas de partido único, hegemónico, bipartidistas, tripartidistas y multipartidistas. En cuanto a su estructura interna en rígidos y flexibles, centralizados y descentralizados; por su fuerza electoral, en mayoritarios y minoritarios; por su relación con el Gobierno, en partidos del régimen y de oposición; por su ideología, de izquierda, de derecha y de centro, así como sus combinaciones intermedias, de centro izquierda, de centro derecha, de extrema izquierda y de extrema derecha; por su relación con sus militantes y con los ciudadanos en partidos de masas y de cuadros, etcétera.

Existe coincidencia de los diversos analistas políticos que en México - a partir de las elecciones presidenciales de 1988 - se originó un sistema tripartidista (PRI, PAN y PRD) aunque hay más partidos que compiten por el poder pero su respaldo electoral, su militancia y sus simpatizantes son insignificantes, aunque no desdeñables porque, por momentos, el conjunto de las minorías ha jugado un papel interesante en las decisiones nacionales ya sea en los acuerdos políticos extraparlamentarios o en los acuerdos de las cámaras legislativas.

## **B. Los Partidos Políticos en México.**

### **1. Breve Referencia Histórica.**

#### **a) Época Independentista.**

En nuestro país un antecedente importante lo encontramos en el período de independencia cuando se formaron dos corrientes de opinión política, la que

propugnaba por la creación de nación mexicana y la del grupo en el poder que detentaba el gobierno virreinal y que quería conservar el carácter de colonia española. Los *Insurgentes* y los *Realistas* mantenían tendencias y objetivos bien definidos, el primer grupo estaba formado por criollos, mestizos ilustrados y por el bajo clero quienes integraban el extracto culto de la sociedad, el segundo lo encabezaban españoles peninsulares, criollos ricos y miembros de la alta jerarquía eclesiástica.<sup>112</sup>

Del Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba surge el grupo “*iturbidista*” que pretendía instaurar un trono imperial independiente de la dinastía borbónica, la cual a su vez contaba con la facción realista adversaria de Iturbide y sus simpatizadores y de los verdaderos insurgentes, cuyo movimiento debilitado representaba Vicente Guerrero. Estos tres grupos pugnan por asumir el gobierno a raíz de la consumación de la independencia para organizar al país respectivamente, como monarquía o como república o para reincorporarlo al Estado español.<sup>113</sup>

La frustración del efímero imperio de Iturbide y la exclusión de los realistas o borbonistas abrieron el escenario político de México a favor de la ideología insurgente que abandonaba la idea republicana, cuyos partidarios se

---

<sup>112</sup> Cfr. Burgoa, Ignacio “Derecho Constitucional Mexicano” Porrúa, México 1997, p.538

<sup>113</sup> Cfr. Moreno, Daniel “Los Partidos Políticos del México Contemporáneo” Fondo de Cultura Económica, México 1975, p.12

dividieron en las facciones Federalista y Centralista. La primera terminó imponiéndose, aún cuando en 1836 la segunda registró un triunfo fugaz.<sup>114</sup>

Ese escenario no fue ajeno a la actuación de las logias masónicas durante el período que abarca la vigencia relativa de la Constitución de 1824. De los ritos masones escocés y yorkino surgen respectivamente las tendencias "*conservadoras*" y las "*progresistas*" que, formando grupos en torno al culto de las personalidades de la época trataron de adueñarse del gobierno, objetivo éste que tampoco era indiferente a las facciones que rechazaban la masonería, considerándola como la fuerza de desunión de los mexicanos y como corriente que propendía a entregar a México a los intereses expansionistas de los Estados Unidos de América.<sup>115</sup>

Con el intento de reformas en 1833 bajo la presidencia de Santa Ana que afectaban los intereses y privilegios de las clases oligárquicas de la sociedad mexicana representadas fundamentalmente por el clero y el ejército, delimitó dos campos de acción ideológica y política que por varios años entablaron una lucha fratricida; el de los "*conservadores*" y el de los "*liberales*".<sup>116</sup>

---

<sup>114</sup> En 1823 los diputados de los nuevos estados vinieron llenos de entusiasmo por el sistema federal y su manual era la constitución de los Estados Unidos de América, de la que corría una mala traducción en la ciudad de Puebla de los Angeles que servía de texto y modelo a los nuevos legisladores. El Partido Federal estaba encabezado por Miguel Ramos Arizpe, además de Rejón, Vélez, Gordoza, Gómez Farías y García Godoy entre otros. Los centralistas eran los diputados Becerra, Jiménez, Mangino, Cabrera, Espinosa, Mier, Ibarra y Paz. Tomado de Felipe Tena Ramírez, *op.cit.*, p.153

<sup>115</sup> Las logias yorkinas se fundaron en nuestro país por Joel R. Poinsett, primer plenipotenciario norteamericano ante el gobierno de don Guadalupe Victoria. *Idem.*

<sup>116</sup> De la confusa variedad de tendencias políticas que siguieron a la caída de Iturbide surgieron dos partidos que al tiempo se llamaron liberal y conservador. El primero nombrado partido del progreso en sus comienzos y de la reforma después propugnaba por la forma de gobierno republicana,

En el inmediato Congreso Federal que se reunió en 1835, los “*conservadores*” obtuvieron mayoría por encima de la voluntad del Presidente Santa Ana; después y con el apoyo de la milicia y fundamentalmente del clero lograron sumar a los “*moderados*” para imponerse en el constituyente poniendo fin al sistema federal, aprobándose en consecuencia la Constitución Centralista de 1836 que se dividía en siete estatutos, por lo que se le conoce también como la “Constitución de las Siete Leyes”<sup>117</sup>

Con el triunfo del liberalismo, dentro del Congreso Constituyente de 1856-57 se destacó una selecta minoría llamada de los “*puros*” la cual propugnó por la implantación de verdaderas reformas sociales distintas de las meramente políticas, sin que este designio cuya realización hubiese implicado el avance cronológico hasta la Revolución Mexicana de 1910, haya podido cristalizar en su institucionalización constitucional merced a la oposición de la mayoría congresional integrada por los “*liberales moderados*” algunos de los cuales habían sido antiguos conservadores.

---

democrática y federalista. En contraposición el programa del Partido Conservador, encabezado por Lucas Alamán, pretendía el centralismo y la oligarquía de las clases preparadas, con el tiempo incluso se inclinó hacia la forma monárquica, defendía los fueros y privilegios tradicionales. Idem. Es importante destacar que en este momento histórico se dio la primera alianza política e ideológica entre grupos parlamentarios que tuvo repercusiones de peso. Los liberales comenzaron a dividirse formando diversos grupos, uno de ellos denominado “*liberales moderados*” formó una coalición con los conservadores paralizando las reformas antes citadas de 1833, haciendo que Santa Ana suspendiera la iniciativa presentada.

<sup>117</sup> En ella se estableció una figura inusitada el Supremo Poder Conservador por encima de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial que se depositó en cinco individuos e incluso estaba facultado anular los actos de los otros poderes, cuando los estimara contrarios a la Constitución. Felipe Tena Ramírez, op.cit., pp.223-228 .

El conservadurismo a cuyos militantes y simpatizadores se les denominaba “*reaccionarios*” derivó hacia la tendencia monarquista, sin que ésta por otro lado haya absorbido a los conservadores que siguieron alimentando su fe republicana centralista y aristocrática.<sup>118</sup> Sin embargo, la instauración de la forma de Estado republicana mediante el aniquilamiento definitivo del Imperio de Maximiliano sepultó para siempre en México la tendencia monarquista.<sup>119</sup>

Años después durante el largo período gubernamental de Porfirio Díaz, se acalló toda lucha política mediante un estricto control centrado desde la cúspide en la persona del Presidente. Sin organizarse en un verdadero partido político se formó por sus amigos y simpatizadores un grupo que actuaba políticamente y que el vulgo bautizó con el nombre de “*los científicos*”, que estaba compuesto por personajes alejados del pueblo, indiferentes a sus problemas y necesidades y, en algunos casos, explotadores de su penosa situación. Los “*científicos*” constituían en efecto una facción oligárquica y plutocrática que en el gobierno férreo de Porfirio Díaz tenía su más fuerte escudo frente a las siempre sofocadas protestas populares, principalmente obreras y su más eficaz arma para el mantenimiento de sus privilegios, sin perjuicio de los propósitos de sus más connotados miembros para suceder al autócrata en la Presidencia de la República.

---

<sup>118</sup> Cfr. Tena Ramírez, Felipe. op.cit., p.246

<sup>119</sup> Cfr. Burgoa, Ignacio. op.cit., p.546

La dictadura política que ejercía el gobierno porfirista no impidió, sin embargo, que se formaran algunos partidos de oposición que tuvieron vida efímera por la situación opresiva dentro de la cual surgían y a los que oficialmente se les consideraba como grupos conspiradores. Uno de ellos fue el "*Partido Liberal Porfiriano Arriaga*" que fundaron en la ciudad de San Luis Potosí, Filomeno Mata, los hermanos Ricardo, Enrique y Jesús Flores Magón, Antonio Díaz Soto y Gama, Santiago R. De la Vega, Juan Sarabia, Diódoro Batalla y otros. El objetivo de dicho partido consistió principalmente en oponerse al reeleccionismo como sistema de sucesión presidencial y concretamente a la reelección del general Díaz quien ya había desempeñado la presidencia de la República por varios períodos.<sup>120</sup>

En el año de 1906 los mismos hermanos Flores Magón crearon el "*Partido Liberal Mexicano*" cuyos fines eran el establecimiento del principio de no reelección, la clausura de las escuelas católicas, la implantación de la jornada de ocho horas de trabajo, la fijación de un salario mínimo, la abolición de las deudas de los campesinos para con los dueños de las tierras, la obligación de éstos para no mantenerlas ociosas y otras medidas que revelan que dicho partido, además de sus objetivos estrictamente políticos, tenía tendencias de carácter social cuya realización debía transformar, en aspectos fundamentales, la estructura clasista y

---

<sup>120</sup> Cfr. Córdova, Arnaldo "*La Ideología de la Revolución Mexicana*" Era, México 1999, pp.46-57

plutocrática de la sociedad mexicana en un verdadero impulso hacia la consecución de la justicia social.<sup>121</sup>

Sobre la base de una ingenua confianza en las promesas porfiristas se creó a fines de ese mismo año el "*Club Organizador del Partido Democrático*" que simpatizó en un principio con la candidatura del general Bernardo Reyes a la presidencia de la República.

Por su parte los sostenedores del porfiriato no permanecieron inactivos, pues para enfrentarse a las corrientes antirreeleccionistas adversarias del régimen, establecieron algunas agrupaciones como el denominado "*Club Reeleccionista*" en el mes de marzo de 1909. La publicación del libro de Francisco I. Madero intitulado "*La Sucesión Presidencial*" impulsó el movimiento antirreeleccionista y la oposición al gobierno de Díaz. Así, en el mes de abril de 1910 se celebró en el entonces conocido y concurrido "Tívoli del Eliseo" una convención por los Partidos "*Nacional Democrático*" y "*Centro Antirreeleccionista*" con la participación de diversos clubes políticos independientes. En tal convención se postularon como candidatos a la presidencia y vicepresidencia de la República, respectivamente, al propio Madero y al Doctor Francisco Vázquez Gómez, para oponerse a los candidatos del reeleccionismo que fueron Porfirio Díaz y Ramón Corral.

---

<sup>121</sup> La fundación de partidos, clubes, agrupaciones y demás centros de índole política que combatían el reeleccionismo y la perpetuación de don Porfirio en el poder, cobró ímpetu a consecuencia de las declaraciones que emitió éste en la famosa entrevista que tuvo el 17 de febrero de 1908 con el periodista norteamericano James Creelman del diario "Pearsons Magazine".

Durante el efímero gobierno de Madero se formaron distintas agrupaciones, facciones o partidos, tales como el "*Popular Evolucionista*", el "*Católico*", el "*Radical Liberal*" y el "*Constitucional Progresista*", sin perjuicio de diversos grupos que se integraron en torno a diferentes personajes, que con merecimiento o sin ellos, ambicionaban la presidencia del país entre ellos Bernardo Reyes y Félix Díaz, sobrino del General Porfirio Díaz.<sup>122</sup>

Con el desconocimiento del usurpador Victoriano Huerta por parte de Venustiano Carranza, gobernador del Estado de Coahuila y con la proclamación subsiguiente del Plan de Guadalupe de 26 de marzo de 1913, se inició la segunda etapa cruenta de la Revolución; Carranza logra en un principio agrupar en torno a él a diversos personajes tanto civiles como militares quienes formaron el "*Partido Constitucionalista*" cuya finalidad primordial consistía en el derrocamiento de Huerta y de su gobierno y en el restablecimiento de la Constitución de 1857 con las reformas sociales que preconizaban el ideario revolucionario.

Durante la mencionada etapa en el seno de dicho partido surgieron divisiones por discrepancias políticas y militares entre Carranza y algunos generales que habían secundado el Plan de Guadalupe. Entre ellos Francisco Villa; en torno a los que formaron facciones que lucharon entre sí por conquistar el poder y por realizar sus propósitos más personalistas que patrióticos, independientemente de Emiliano Zapata, quien había lanzado con anterioridad su famoso Plan de Ayala el 28 de noviembre de 1911.

---

<sup>122</sup> Idem, op.cit., p.287

Bajo los gobiernos de Venustiano Carranza y de Alvaro Obregón se crearon los partidos "*Liberal Democrático*", "*Nacional Cooperativista*", "*Liberal Yucateco*", "*Liberal Independiente*", "*Liga Democrática*", "*Liberal Constitucionalista*", "*Laborista Mexicano*", "*Nacional Agrarista*" y otros de menor peso político. Todos estos grupos tenían como finalidad primordial, por no decir única, llevar a la presidencia de la República a distintos personajes de sus simpatías y conveniencias, sin que desconozcamos las actividades políticas que durante esos períodos gubernamentales realizaron en beneficio de la clase obrera y el desarrollo de agrupaciones de trabajadores como la Confederación Regional de Obreros Mexicanos (CROM).

Las múltiples agrupaciones, centros, clubes y facciones que proliferaron durante distintas épocas de la historia de nuestro país hasta los primeros años post-revolucionarios constituyen importantes antecedentes de lo que hoy conocemos como partidos políticos.

La característica común de los grupos políticos o "partidos" posrevolucionarios es que fueron agrupaciones con diferentes tendencias ideológicas pero sin estructura estatutaria, sin finalidades sociales permanentes y sin organización jerárquica, los cuales se formaban circunstancialmente para diversos fines como respaldar un plan rebelde, un levantamiento militar, una proclama contra el gobierno en turno o para lanzar a determinado personaje a la presidencia de la República.

## b) El Momento Post- Revolucionario.

Como lo he referido anteriormente las primeras décadas del siglo XX se caracterizaron por una pugna generalizada por el poder político de los distintos grupos que derivaron del movimiento revolucionario.<sup>123</sup> La agitación, la violencia, los motines y los golpes de Estado seguían presentes, causando más daños económicos y sociales de los que ya había dejado la Revolución. Una medida inteligente para institucionalizar la lucha por el poder político provino del grupo gobernante encabezado por el Presidente de la República Plutarco Elías Calles, quien convocó a todas las fuerzas vivas de la Revolución a integrarse a una organización política formal.<sup>124</sup> En 1929 se celebró en la ciudad de Querétaro la convención para constituir el "*Partido Nacional Revolucionario (PNR)*"<sup>125</sup>, quedando integrado formalmente el 4 de marzo de ese año.<sup>126</sup>

---

<sup>123</sup> Para ilustrar la inestabilidad que prevalecía aun después de la Revolución, el historiador Enrique Krauze en su libro "*La Presidencia Imperial*" Tusquets, México 1997, p.16, señala: "El triunfo definitivo de Calles había cerrado la violenta década de los veinte con dos soluciones destinadas a perdurar: la fundación del Partido Nacional Revolucionario como órgano de Estado y los arreglos definitivos con la Iglesia. Sin embargo, la violencia social persistía; en varias zonas del país las bandas agraristas vinculadas con los gobiernos locales y estatales intensificaron su lucha a muerte contra los pequeños y grandes propietarios rurales independientes. Antes de la llegada de Cárdenas al poder acaecida en diciembre de 1934, los diputados de los diversos bloques existentes en el seno del PNR seguían "echando bala" en los casinos, los prostíbulos y en las propias Cámaras. Todavía en pleno cardenismo los sindicatos de la antigua CROM peleaban contra los sindicatos de tendencia socialista. La pequeña ciudad de Atlixco, Puebla fue escenario cotidiano de "vendetas sicilianas" pues cada día aparecía tirado en las calles algún líder."

<sup>124</sup> Cfr. Rodríguez Araujo, Octavio en "*Partidos Políticos y Procesos Electorales en México*" Coordinador: Carlos Sirvent, Miguel Angel Porrúa-UNAM Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México 2002, p.10

<sup>125</sup> El PNR fue el primer partido político formal en México, es decir, con una dirigencia, estructura y militancia, así como un programa de acción política y una ideología clara basada en la revolución mexicana. Este partido terminó con la anarquía imperante en México y sentó las bases para generar estabilidad política en el país. En lo sucesivo la lucha por el poder se dio dentro de ese partido sin afectar al régimen político. Idem.

Dado que la creación de este partido fue iniciativa del grupo gobernante asumió el carácter de institución estatal, aunque algunos autores lo distinguen como *partido oficial o partido del régimen*<sup>127</sup>, el cual tuvo gran trascendencia ya que puso fin a la inestabilidad política y sirvió de ejemplo para la creación de otros partidos políticos.<sup>128</sup>

En los preparativos de las elecciones presidenciales de 1934 siendo candidato del PNR Lázaro Cárdenas, se formaron algunos grupos políticos opositores como la "*Confederación Revolucionaria de Partidos Independientes*" quienes apoyaban a Antonio I. Villarreal, el "*Partido Socialista de las Izquierdas*", cuyo candidato era Adalberto Tejeda y el "*Partido Comunista Mexicano*" que se inclinaba por Hernán Laborde. Sin embargo, los votos de estos partidos juntos no sumaron siquiera el 2% del total de los sufragios.

Años después en 1938 el Presidente Lázaro Cárdenas promovió la sustitución del PNR por el "*Partido de la Revolución Mexicana*"; el nuevo partido inyectó una nueva orientación ideológica de masas y distinguió las bases de militantes, surgiendo los sectores obrero, popular, campesino y militar.

---

<sup>126</sup> En las elecciones de 1930 para el Congreso Federal no ganó ninguna curul la oposición. Idem, op. cit., p.15

<sup>127</sup> Idem, p.12

<sup>128</sup> Aunque la intención de la creación del PNR era - según toda evidencia - institucionalizar la lucha por el poder, esto no se consiguió en forma inmediata, por lo que los primeros años fue una suerte de coalición de facciones o partidos locales cuyo propósito era obligarlas a competir en las elecciones bajo una sola línea de mando. La creciente participación de las masas en el seno del PNR restaron poco a poco fuerza a los caudillos. Idem, p.11

Hasta 1939 se mantuvo en vigor la Ley Electoral de 1918 que permitía la formación y el registro de partidos políticos casi sin ningún trámite. En este contexto y derivado de la crisis económica surgieron algunos grupos opositores al régimen político que no formaban parte de los 4 sectores. Dichos grupos fueron encabezados por Manuel Gómez Morín y formaron una doctrina ideológica basada en las aspiraciones democráticas y ya no tanto de los principios derivados de la Revolución.

Pocos años después, el 16 de septiembre de 1939 se celebró la asamblea constituyente del "*Partido Acción Nacional (PAN)*", cuyos principios y estatutos se orientaron al humanismo político, el cual está basado en el realismo moderado de la filosofía aristotélica-tomista y que tiene como elementos centrales, la persona, el bien común, la solidaridad y la democracia.<sup>129</sup>

Para las elecciones presidenciales de 1940 un grupo revolucionario disidente encabezado por Juan Andrew Almazán formó el "*Partido Revolucionario de Unificación Nacional (PRUN)*" el cual fue una fuerte oposición al candidato del PRM, Plutarco Elías Calles.

Después de esos comicios fue modificada la Ley Electoral estableciendo requisitos adicionales para formar un partido político, entre ellos el número de militantes que se elevó a 30 mil.

---

<sup>129</sup> *Ibidem.* p. 16 y 17

No obstante, en 1945 otro disidente de la familia revolucionaria Miguel Henríquez Guzmán, formó la “*Federación de Partidos del Pueblo (FPPM)*” para contender en las elecciones presidenciales de 1946, pero fue convencido de retirar su candidatura.

En 1946 el PRM se transformó en el “*Partido el Revolucionario Institucional (PRI)*” fortaleciendo sus organizaciones sectoriales las cuales se constituyeron en los pilares de la modernización económica de esos años.

En 1948 se fundó el “*Partido Popular*” de Vicente Lombardo Toledano.<sup>54</sup>

En 1960 se concedió registro al “*Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM)*” y el “*Partido Popular*” cambió de nombre por “*Partido Popular Socialista (PPS)*”.<sup>131</sup>

Estos partidos dominaron el espectro de la política hasta las elecciones federales de 1976, aunque hubo otros con o sin registro que tuvieron un paso fugaz en las contiendas electorales.<sup>132</sup>

---

<sup>130</sup> Para las elecciones presidenciales de 1952 Henríquez volvió a postularse perdiendo en unos muy cuestionados comicios. Ante la falta de transparencia en los resultados Henríquez encabezó una serie de protestas, hasta que finalmente se registró una cruenta represión a los *Henriquistas* en el centro de la capital del país. Posteriormente se efectuó otra reforma a la Ley Electoral aumentando a 75 mil miembros el mínimo para registrar un partido político.

<sup>131</sup> Idem, p.18 -25

<sup>132</sup> En la derecha mexicana se fue consolidando el Partido Acción Nacional (PAN), aunque se creó el “Partido Fuerza Popular” que participó con registro en las elecciones de 1946, desintegrándose en

### c) Periodo Democratizador.

Después de una importante reforma político - electoral en el año 1977 mediante la cual los partidos políticos se consiguieron a nivel constitucional como entidades de interés público, se fundaron los partidos "*Comunista Mexicano*" encabezado por Arnoldo Martínez Verdugo, "*Socialista de los Trabajadores*" de Cándido Díaz Cerecedo, "*Demócrata Mexicano*" de Ignacio González Gollaz y Gumersindo Magaña, todos registrados en mayo de 1978.

En 1981 lograron su registro el "*Partido Revolucionario de los Trabajadores*" de Rosario Ibarra de Piedra y el "*Partido Socialista Demócrata*" de Manuel Moreno Sánchez. En 1987 Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano creó el "*Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN)*", manteniéndose en la lucha política el PRI, el PAN, el PPS y el PARM.

Para las elecciones presidenciales de 1988 el PARM, el PPS y el PFCRN, así como otras organizaciones sin registro, constituyeron una gran alianza de izquierda creando el "*Frente Democrático Nacional (FDN)*" obteniendo su registro en 1988.

---

1949. También surgió el "Partido Nacionalista de México" (1951-1964) que participó con registro en las elecciones de 1952, apoyando al candidato del PRI. Posteriormente nació el "Partido Demócrata Mexicano" (1975-1997) el cual tuvo una existencia de 22 años. En la izquierda mexicana el "Partido Comunista Mexicano", la "federación de Partidos del Pueblo Mexicano", el "Partido Nacional Constitucionalista", el "Partido Nacional Reivindicador Popular Revolucionario", el "Partido de Unificación Revolucionaria", y el "Partido Demócrata Revolucionario", tuvieron una existencia efímera en las décadas de los 40 y 50.

La creación del FDN fue uno de los hechos más significativos en la conformación del actual sistema de partidos políticos en México, ya que su candidato presidencial Cuauhtémoc Cárdenas obtuvo un respaldo electoral sin precedente en elecciones presidenciales que por cierto fueron muy cuestionadas en su transparencia y legalidad. Las elecciones de 1988 fueron un parteaguas en la historia político-electoral del país al pasar de un régimen de partido hegemónico a un verdadero multipartidismo.

El FDN después de las elecciones se comenzó a disolver. El PFCRN abandonó el Frente y se acercó al PRI y al gobierno. El PPS tuvo diferencias con el FDN en el caso de las elecciones locales de Baja California y se deslindó también del Frente. El PARM por diferencias también, pero especialmente en las elecciones de Michoacán, habría de alejarse del proyecto de formación de un nuevo partido. El PMS en cambio, aceptó disolverse para formar parte del "*Partido de la Revolución Democrática*", el cual obtuvo su registro en 26 de mayo de 1989.

Así el nuevo espectro de partidos con registro quedó conformado por PRI, PAN, PPS, PARM, PFCRN y PRD. El PRT y el PDM perdieron su registro. El PCM, PSUM, PMS desaparecieron, sin pena ni gloria. El socialismo como expresión partidaria-electoral de la izquierda también desapareció.

Un partido sin registro que había apoyado al candidato presidencial del FDN, el "*Partido Verde de México*", modificó su nombre en 1989, agregándole la expresión Ecologista. "*Partido Verde Ecologista de México (PVEM)*" obtuvo por fallo del Tribunal Electoral su registro condicionado con el que participó en las elecciones de 1991, y al no obtener el 1.5 por ciento de la votación total, perdió su registro para recuperarlo el 13 de enero de 1993.

Por otro lado, el "*Partido del Trabajo (PT)*" que se fundó el 8 de diciembre de 1990 participó en las elecciones de 1991 pero al obtener sólo 1.16 por ciento de la votación total perdió igualmente su registro. Como asociación política, solicitó al Instituto Federal Electoral el 17 de septiembre de 1991 su registro definitivo como partido político nacional, otorgándosele el 13 de enero de 1993, junto con el PVEM. El PARM perdió su registro en 1994 y lo volvió a obtener, de manera dudosa, para las elecciones de 2000, para volverlo a perder después de estas elecciones. En las elecciones de 1997 perdieron también su registro el PPS, el ex PFCRN (ahora Partido Cardenista) y el PDM.

Como lo comentamos anteriormente, el resultado de estos procesos electorales recientes a partir de 1988, ha sido un nuevo esquema de partidos a nivel federal; un sistema tripartidista que difícilmente podrá ser revertido en el corto plazo. Si bien hay estados de la República donde predominan dos partidos, PRI con PAN y PRI con PRD, a escala nacional no hay duda de que en el año 2000 la disputa por la Presidencia de la República fue entre tres partidos, a pesar

de las alianzas de estos con otros, alianza que fue más simbólica que real en términos de votos.

En resumen, los partidos con registro en 1997 eran: PRI, PAN, PRD, PT y PVEM, pero los dos últimos no fueron competitivos, salvo quizá el PT en algunos estados de la República. Otra consideración que debe hacerse es el cambio en los partidos. Estos no son más los partidos ideológicos y clasistas del pasado. Ahora, como en Estados Unidos desde el siglo XIX, los partidos son más bien de tipo *catch all*, plurales y generales no sólo en su composición social sino en sus planteamientos y propuestas.

Para las elecciones presidenciales del año 2000, el Instituto Federal Electoral (IFE)<sup>133</sup> concedió registro como partidos a las organizaciones políticas siguientes: "*Partido de la Sociedad Nacionalista*", "*Convergencia por la Democracia. Partido Político Nacional*", "*Partido del Centro Democrático*", "*Democracia Social Partido Político Nacional*" y nuevamente al "*Partido Auténtico de la Revolución Mexicana*".

Igualmente, se acreditaron dos coaliciones electorales, "*Alianza por el Cambio*" encabezada por Vicente Fox integrada por el PAN y el PVEM y "*Alianza por México*" liderada por Cuauhtémoc Cárdenas conformada por el PRD, PSN, Convergencia por la Democracia y PT. Por separado compitieron por la presidencia de la República el Partido del Centro Democrático, el Partido

<sup>133</sup> El IFE es un organismo público autónomo integrado por ciudadanos, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios encargado de organizar las elecciones federales de diputados, senadores y presidente de la República. (Artículo 41 constitucional)

Auténtico de la Revolución Mexicana (una vez más con registro) Democracia Social y, desde luego, el PRI.

Actualmente y después de las elecciones federales intermedias de 2003, conservan su registro, los seis partidos políticos nacionales siguientes:



Partido Acción Nacional

<http://www.pan.org.mx>



Partido Revolucionario Institucional

<http://www.pri.org.mx>



Partido de la Revolución Democrática

<http://www.cen-prd.org.mx>



Partido del Trabajo

<http://www.pt.org.mx>



Partido Verde Ecologista de México

<http://www.pvem.org.mx>



Convergencia, Partido Político Nacional

<http://www.convergencia.org.mx>

## 2. Desarrollo Jurídico.

Aunque como ya señalamos, desde la época de independencia se observaron corrientes ideológicas claramente diferenciadas, desde el punto de vista jurídico aún no tenían la calidad de partidos políticos.

No obstante que se mencionó la figura de los partidos políticos en ordenamientos anteriores, no se regularon específicamente sino hasta la *Ley Electoral del 19 de enero de 1912*, expedida bajo la presidencia de Francisco I. Madero en la que únicamente se disponían los requisitos para formarlos. Posteriormente, con algunas modificaciones en el número de militantes afiliados para formar un partido, así como de sus derechos y obligaciones siguieron las *Leyes Electorales de 1917, 1918, 1946 y 1951*.<sup>134</sup>

Cabe destacar - como señalamos en el capítulo anterior - que la *Ley Federal Electoral de 1946* estableció por primera vez el derecho exclusivo de los partidos políticos para registrar candidatos.

La reforma político electoral constitucional de 1963 creó un sistema de asignación de escaños denominado "*diputados de partido*" que permitió a las minorías contar con representantes populares en la Cámara baja aún sin obtener triunfos en los distritos electorales por mayoría relativa. El artículo 54 reformado consignaba que debían otorgarse 5 diputados a todo aquel partido que obtuviera al menos 2.5% de la votación y 1 más por cada 0.5% de votos adicionales al porcentaje anterior, descontando los que hubiesen obtenido por mayoría. En 1972 se hizo una nueva reforma constitucional al sistema de diputados de partido, disminuyendo de 2.5% a 1.5% en porcentaje mínimo para obtener

---

<sup>134</sup> Mención aparte merece a reforma constitucional de 1953 en la cual se concede el derecho de voto a las mujeres quienes habían quedado exceptuadas por una ridícula interpretación gramatical de la redacción del texto constitucional en masculino.

curules por esta vía y aumentando el tope máximo de 20 a 25 diputados de partido.

En el artículo 17 de la *Ley Federal Electoral de 1973* encontramos el primer concepto estructurado de partidos políticos en el derecho mexicano como “*asociaciones integradas por ciudadanos para fines electorales, de educación cívica y orientación política.*”

Con la importantísima reforma constitucional y legal en materia político-electoral de 1977, los partidos políticos adquirieron un nuevo papel en el sistema político mexicano. Primero porque el sistema electoral y la representación política cambiaron drásticamente al incorporar la *representación proporcional*<sup>135</sup> en la Cámara de Diputados.<sup>136</sup> Con ello de acuerdo al porcentaje de votos obtenidos por los partidos y bajo una fórmula matemática se distribuirían curules, además de los diputados electos por mayoría; medida que benefició directamente a los partidos minoritarios.<sup>137</sup> Segundo porque los partidos políticos se reconocieron y consignaron en el artículo 41 del texto constitucional, estableciendo a ese nivel

---

<sup>135</sup> La representación proporcional es un sistema electoral que consiste en asignar escaños en el Parlamento o Congreso a los partidos políticos conforme a los porcentajes de votación obtenida. Cuando el sistema es puro existe una equitativa proporción entre los votos obtenidos y el número de curules el órgano legislativo de que se trate. Entre los modelos de representación proporcional más conocidos están los del danés Andrae, los del belga Víctor d' Hont y el del suizo Hagenbach Bischof.

<sup>136</sup> El sistema electoral mexicano *sui generis*, mayoritario con diputados de partido, se convierte en uno mixto, 300 diputados eran electos por el principio de mayoría y 100 por el principio de representación proporcional.

<sup>137</sup> Véanse los textos de Dieter Nohlen “*Los Sistemas Electorales*” UNAM, México, 1993. p.15 y ss.; y de Jean Marie Cotteret y Claude Emeri, “*Los Sistemas Electorales*”, Oikostau, Barcelona 1973, p.11 y ss.

superior su naturaleza jurídica de *entidades de interés público*<sup>138</sup> y sus derechos metaelectorales, como son: promover la participación política del pueblo, contribuir a la integración de la representación nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público. También se les concedió el derecho a usar gratuitamente los medios de comunicación y a contar con un mínimo de elementos (recursos materiales y financieros) para desarrollar sus actividades, además de estar exentos del pago de impuestos y derechos y contar con franquicias postales y telegráficas, lo cual se reguló en la *Ley de Organizaciones y Partidos Políticos de 1977 (LOPPE)*.

Con la reforma constitucional de 1986 se extendió a 200 el número de diputados a elegir por el principio de representación proporcional, llegando a 500 legisladores en la Cámara Baja. Con lo anterior, los partidos políticos minoritarios podían ocupar hasta el 30% de los escaños a diferencia del 25% que dejó la reforma de 1977.

Además se estableció la denominada “cláusula de gobernabilidad” para que el partido mayoritario alcanzara al menos el 51% de la Cámara y un tope de representación para que ningún partido tuviese por sí solo más del 70% de los escaños.

---

<sup>138</sup> Las entidades de interés público como los ejidos y los sindicatos tienen un carácter especial y preponderante para el Estado, por lo que gozan de garantías y privilegios para su desarrollo.

Como consecuencia de la reforma constitucional se creó el *Código Federal Electoral de 1987*, derogando la LOPPE, en la que básicamente se incluyó como novedad el derecho de los partidos políticos al financiamiento público,<sup>139</sup> bajo ciertas reglas y de acuerdo a su fuerza electoral.

La reforma electoral de 1989 y el *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990 (COFIPE)*, establecieron un nuevo requisito para los partidos políticos consistente en participar en al menos 200 distritos electorales con candidatos de mayoría para contender en las elecciones por el principio de representación proporcional y endureció los requisitos para formar coaliciones con otros partidos; tema que desarrollaremos con todo detalle más adelante.

En 1996 se realizó otra importante reforma electoral. Entre las muchas adecuaciones que conllevó, a nivel legal se modificó el COFIPE al mejorar las normas de financiamiento público y las de equidad en la competencia.

Actualmente, la Constitución General de la República establece en su artículo 41 las normas supremas en materia de partidos políticos. El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación Electoral (LGSMIME) y la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJF), así como los acuerdos del Consejo General del

---

<sup>139</sup> A *contrario sensu* se establece la obligación del Estado para apoyar con fondos públicos la actividad de los partidos políticos.

Instituto Federal Electoral (IFE), conforman su marco jurídico federal, y sus programas de acción, principios y estatutos, sus normas internas.

## C. La Institucionalización de los Partidos Políticos.

### 1. Su Dimensión Democrática y Representativa.

Es cierto que en el presente no cabe desconocer la función mediadora, articuladora, que cumplen los partidos en la lucha por el poder, en la integración de los órganos del Estado y en la representación política. Esa importante función incluso les está reconocida de manera expresa en muchas Constituciones actuales, incluyendo la nuestra.<sup>140</sup>

El reconocimiento de esa función es parte en la legislación electoral o de partidos de todos los países democráticos. Para algunos autores la democracia de nuestro tiempo es una democracia de partidos políticos, lo que incluso han denominado "*partitocracia*" o "*partidocracia*". Para otros la libertad de asociación política y la existencia de los partidos son pilares de una democracia auténtica, de la pluralidad política. Sin partidos estables, es decir, socialmente arraigados, con el

---

<sup>140</sup> Alemania (artículo 21), España (artículo 6), Francia (artículo 4), Grecia (artículo 29), Italia (artículo 49) y Portugal (artículo 10.2); y, por supuesto, en casi todas las Constituciones latinoamericanas (Argentina, artículo 38, Bolivia, arts. 222-224, Brasil, artículo 17, Colombia, arts. 107-111, Costa Rica, arts. 96 y 98, Chile, artículo 19.15º, Ecuador, arts. 36-38, El Salvador, arts. 77 y 85, Honduras, artículo 47, Nicaragua, artículo 55, Panamá, arts. 132-135, Paraguay, arts. 124 y 125, Perú, artículo 35, Venezuela, artículo 114).

grado suficiente de cohesión y disciplina interna, no cabe esperar que la democracia sea una forma de organización política eficaz.<sup>141</sup>

No obstante, muchos autores coinciden en destacar que la democracia basada en los partidos no debe sustituir el sentido primigenio de la democracia sustentada en los ciudadanos, el pueblo político. En los casos en que así ocurre se está pervirtiendo la propia democracia, en la que, como su nombre indica, es el pueblo la única fuente del poder público. Los partidos cumplen una función auxiliar: son instrumentos, valiosos, por supuesto, pero sólo instrumentos de la democracia. Esta no tiene por sujetos a los partidos, sino a los ciudadanos.<sup>142</sup>

Más aún, tampoco los partidos agotan los cauces de expresión del pluralismo político, que también puede (y debe) expresarse por medio de grupos de opinión no partidistas (movimientos políticos independientes, agrupaciones de electores, etc.); como tampoco agotan los cauces de expresión del pluralismo social, que se manifiesta también a través de los sindicatos, las asociaciones profesionales y las demás formaciones colectivas que integran la diversidad de creencias e intereses que existen en una comunidad de hombres libres.<sup>143</sup>

Por otra parte, la misma y propia función de los partidos en las instituciones públicas debe ser objeto de algunas consideraciones. De un lado, el

---

<sup>141</sup> Cfr. Aragón Reyes, Manuel. "Constitución y Democracia", Edit. Tecnos, Madrid, 1989 pp. 116 y ss.

<sup>142</sup> Idem. "Constitución y Control del Poder", Edit. Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1995. p.234

importante papel que los partidos desempeñan (y que constitucionalmente tienen reconocido) exige al mismo tiempo que se extreme la obligación (también impuesta por las Constituciones y la leyes más modernas) de que su estructura interna y su funcionamiento sean democráticos, postulado muy fácil de enunciar pero muy difícil de llevar a la práctica.<sup>144</sup> Pese a las dificultades y a la casi irresistible tendencia oligárquica que se da en el seno de cualquier partido, la pretensión no es imposible y, probablemente, la salida de la crisis de legitimidad que hoy afecta a los partidos dependa, en no escasa medida, de la capacidad de éstos de dotarse de una razonable democracia interna. De otro lado, el papel institucional de los partidos debe ser concebido en sus justos términos: de la misma manera que los partidos no pueden sustituir al pueblo, tampoco pueden sustituir al Estado.<sup>145</sup>

## 2. Los Excesos.

Con base en las consideraciones señaladas en el numeral anterior, los partidos debieran ser, pues, en los ordenamientos constitucionales democráticos, asociaciones privadas, aunque esos mismos ordenamientos reconozcan, como es

---

<sup>144</sup> Unión Interparlamentaria, *"Systèmes électoraux. Etude comparative mondiale"*, U.I., Génova, 1993. p. 57

<sup>145</sup> Cfr. Aragón Reyes, Manuel. Democracia, parlamento y representación (Apuntes sobre lo viejo y lo nuevo de un debate), en *"Tendencias contemporáneas del Derecho Electoral en el mundo. Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral"*, UNAM, México, 1993, pp. 3-19 (también pp. XXIII-XXVII, "Palabras en representación de los participantes extranjeros"). En este trabajo se encuentra una exposición de los problemas básicos relativos a la conexión más inmediata entre democracia y representación, y específicamente a las posturas enfrentadas de Hans Kelsen y Carl Schmitt sobre el particular en el periodo de entreguerras.

obvio, la relevancia pública de sus actividades. Ni los partidos son órganos del Estado ni pueden manifestar, por sí mismos, bajo otras vestiduras jurídicas, la voluntad estatal (de ahí que pudieran quizás criticarse las definiciones de los partidos como personas jurídicas de derecho público que formulan determinados ordenamientos latinoamericanos, tales como Argentina, Bolivia, Brasil, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay, y más aún la exigencia de afiliación partidaria para poder disfrutar del derecho al sufragio pasivo que se contiene en los ordenamientos de Brasil y Ecuador).<sup>146</sup>

La diferenciación entre el Estado y los partidos ni es una apariencia formalizada, es decir, una "ficción jurídica", ni es sólo un postulado del Derecho impuesto por una lógica abstracta, sino una exigencia que proviene de la misma realidad política. Aceptar que la estructura orgánica estatal tiene un carácter ficticio, bajo el que se esconde, en realidad, la desnuda voluntad de los partidos, y pensar que esa situación puede ser duradera a condición de que no se haga demasiado patente que "el Rey está desnudo", no es sólo una actitud cínica, sino, sobre todo, suicida: una sociedad de hombres libres acaba, más tarde o más temprano, por dejar de obedecer los mandatos de la autoridad si ésta pierde su condición de representante de la voluntad de todos y si estos mandatos no están justificados por razones de interés general.<sup>147</sup>

---

<sup>146</sup> Cfr. Vega, Pedro. "Significado constitucional de la representación política", en Revista de Estudios Políticos, nº 44, 1,985

<sup>147</sup> Cfr. Vallès, J. M. y Bosch, A.: "Sistemas electorales y gobierno representativo", Edit. Ariel, Barcelona, 1997, pp.34-89

Ahora bien, que el Estado no deba ser el disfraz de los partidos no significa, ni mucho menos, que no haya de tenerse muy en cuenta la función de los partidos en la vida de las organizaciones públicas. Pero, claro está, de aquellas organizaciones públicas que respondan a la lógica partidista, esto es, a la lógica de las mayorías y las minorías producto de la representación. Esa lógica debe operar, por ello, exclusivamente, en los ámbitos parlamentario y gubernamental, puesto que es allí donde se manifiesta legítimamente el pluralismo político, sin que deba trasladarse a otros ámbitos, como el de la administración pública u otras instituciones del Estado, como las de naturaleza jurisdiccional, cuya composición y funciones descansan únicamente en razones de independencia y profesionalidad.

Es curioso, y perturbador, que allí donde tiene toda su legitimidad la actuación de los partidos, que es en la vida parlamentaria, o en general en las instituciones emanadas directamente de la representación popular, sean donde resulta más débil su papel en la práctica política actual de muchos países. De ahí que cualquier intento serio de fortalecer la democracia representativa deba incluir, necesariamente, medidas que tiendan a reforzar la importancia de los partidos en las instituciones donde esa representación se expresa. No hay que dejarse engañar por las apariencias: hoy, por ejemplo, los partidos son quizás muy eficaces para disciplinar la actividad parlamentaria, pero muy ineficaces para hacer de esa actividad el centro de interés de la política nacional (ahora, los sindicatos, las organizaciones empresariales, la prensa, e incluso en determinados países

democráticos los jueces, ejercen mayor protagonismo político que las Cámaras parlamentarias).<sup>148</sup>

Unos partidos con bajo nivel de afiliación, financiados casi enteramente en muchos países con dinero público y férreamente dominados por sus dirigentes generan una clase política no ya burocratizada, sino, por así decirlo, "funcionarizada". En esas condiciones, las instituciones representativas corren el riesgo de quedar muy aisladas de la sociedad; tendencia que se ve reforzada por la realidad actual de unas elecciones en las que, por obra de una propaganda en la que predomina sobre todo la imagen, se manifiestan más como elecciones plebiscitarias que como elecciones representativas.

No obstante, estos defectos no tienen por objeto señalar razones para debilitar a los sistemas de partidos en la democracia, sino, por el contrario, a poner de manifiesto la necesidad, como antes se dijo, de situarlos en su justa dimensión. Incluso llamando la atención en la necesidad de revitalizarlos acercándolos a la sociedad, desburocratizándolos y dotándolos de suficiente democracia interna para que puedan desarrollar, en cuanto tales, y no sólo a través de sus respectivos líderes, el papel protagonista que les corresponde en la vida de las instituciones democráticas.

Así los partidos políticos son el instrumento idóneo para materializar el derecho de asociación política, que constituye una de las libertades fundamentales

---

<sup>148</sup> Cfr. Cotteret, J. M. y Emeri. "Les systemes electoraux", PUF, París, 1.994. p.p. 134-205

de la democracia, pero no para excluir a los ciudadanos del derecho al sufragio pasivo por una mediación monopólica. Cuestión que se generalizó por un abuso en su institucionalización.

#### **D. Análisis de Derecho Comparado del “Monopolio” de los Partidos Políticos para Postular Candidatos. (América Latina)**

En este apartado señalaremos cómo están normada la facultad exclusiva de los partidos políticos para postular candidatos en algunas legislaciones de países latinoamericanos que así lo establecen, agrupándolos en cuatro vertientes, las que exigen el requisitos de afiliación a un partido político para ejercer el derecho a presentarse como candidato, o más exactamente para ser titular del derecho de candidatos, las que “moderan” el monopolio referido, sin eliminarlo totalmente y en las que concurren candidaturas independientes y ciudadanas, además de las de los partidos políticos.

##### **1. Requisito de Afiliación “a un partido político para ejercer el derecho a presentarse como candidato, o más exactamente, para ser titular del derecho al sufragio.”**

Esta exigencia va más allá incluso de la atribución del monopolio a los partidos para la presentación de candidaturas, ya que esto no impediría la inclusión de candidatos independientes, mientras que la conversión de la afiliación partidista en requisito del derecho de sufragio pasivo sí lo impediría. Tal

requisito existe en dos ordenamientos latinoamericanos: Brasil (artículo 14 de la Constitución) y Ecuador (artículo 37 de la Constitución).

Se trata de un requisito ciertamente criticable en la medida en que establece el monopolio absoluto de los partidos sobre la vida política democrática (esto es, lleva a sus límites la idea del "Estado de partidos") y en cuanto que, sobre todo, parece difícilmente conciliable con el principio de igualdad.<sup>149</sup>

## **2. Ordenamientos Jurídicos que Atribuyen a los Partidos el Monopolio de la Presentación de Candidatos.**

En Argentina dentro de los artículos 60 a 62 del Código Electoral Nacional, aunque se prevé que los partidos pueden incluir independientes en sus candidaturas, artículo 2 de la Ley Orgánica de Partidos. Es muy importante destacar que actualmente y desde al año 2000, este país vive un debate muy intenso por reglamentar las candidaturas de ciudadanos sin la intermediación de los partidos políticos. Incluso existe ya en estudio de su Congreso Nacional un proyecto de ley para tal efecto.

En Brasil donde, además, se exige la "afiliación partidaria" para ser titular del derecho de sufragio pasivo (artículo 14 de la Constitución y artículo 2 del Código Electoral), Costa Rica (arts. 5 y ss. del Código Electoral), Ecuador (donde, además, se exige la "afiliación partidaria" para ser titular del derecho de

---

<sup>149</sup> Cfr. Masclat, J.C. "Le Droit des elections politiques", PUF, Paris, 1992. p. 54

sufragio pasivo, artículo 37 de la Constitución), El Salvador (donde, además, se establece expresamente que los partidos son el "único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo", artículo 85 de la Constitución y arts. 196 y ss. del Código Electoral).

Guatemala (monopolio en elecciones nacionales, aunque en elecciones municipales también pueden presentar candidaturas los comités cívicos, arts. 20 y 97 y 13 y 17 de su Reglamento), Nicaragua (monopolio en elecciones nacionales, aunque en elecciones regionales y municipales también pueden presentarse candidatos por suscripción popular, artículo 88 de la Ley Electoral), Panamá (monopolio en elecciones nacionales, aunque en elecciones municipales también pueden presentarse libremente los ciudadanos, arts. 3 y 181 del Código Electoral; el dominio de los partidos sobre los candidatos es tal que incluso pueden revocar el mandato de los legisladores según prevé el artículo 145 de la Constitución) y Paraguay (donde el monopolio se atribuye a los "partidos y movimientos políticos", arts. 1, 160 y 161 del Código Electoral).

En México, el artículo 54 de la Constitución establece el monopolio referido para el caso de los diputados de representación proporcional. Sin embargo, el artículo 175 del COFIPE lo extiende a todas las candidaturas a cargos de elección popular, lo que además de ser un exceso en su institucionalización por formar un Estado de partidos, produce un problema jurídico de inconstitucionalidad. Además aunque formalmente no prevé el requisito de la afiliación a los partidos, de hecho, no puede ser de otra manera.

### 3. Ordenamientos que "moderan" el Monopolio sin Eliminarlo Totalmente.

Bolivia (que atribuye la capacidad de presentar candidaturas a los partidos o a las "agrupaciones cívicas representativas del país, con personería jurídica reconocida, formando bloques o frentes con los partidos políticos" ( artículos 61, 64, 88 y 223 de la Constitución y artículos 97, 98, 113, 121 y 129 de la Ley Electoral); como puede observarse, además de no permitirse la presentación de candidatos por agrupaciones espontáneas o esporádicas de ciudadanos, sino sólo por grupos sociales organizados, éstos necesitan de la voluntad de los partidos accediendo a entrar con ellos en alianza electoral) y Uruguay (que faculta para presentar candidaturas, aparte de a los "partidos permanentes", a los "partidos accidentales", siendo éstos agrupaciones de ciudadanos que se constituyen antes de las elecciones para presentar candidaturas (artículos 6, 7 y 8 de la Ley de Elecciones; como puede observarse, se respeta el monopolio de manera sólo literal o, mejor, meramente semántica, puesto que, en el fondo, ese monopolio ya no parece tal; se trata del caso contrario al de Bolivia: allí no hay monopolio aparente, pero sí real, aquí no hay monopolio real, pero sí aparente).<sup>150</sup>

---

<sup>150</sup> Cfr. Nohlen, Dieter "Sistemas electorales del mundo", Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1998. pp. 34-98

#### **4. Ordenamientos que Claramente no Atribuyen a los Partidos el Derecho Exclusivo de la Postulación de Candidatos sino que Prevén que, Además de los Partidos, los Ciudadanos pueden Presentar Candidaturas “Independientes”.**

Con la exigencia de que se reúnan un número mínimo (o porcentaje mínimo) de ciudadanos para presentar una candidatura (requisito lógico para una organización efectiva del proceso electoral, y por ello no constituye exactamente una limitación del derecho de sufragio pasivo, sino un condicionamiento justificado de su ejercicio), hay determinados ordenamientos que facultan, además de a los partidos políticos, a grupos de ciudadanos para la presentación de candidaturas. Son los siguientes:

Colombia ("partidos políticos, movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos", artículo 108 de la Constitución y artículo 9 de la Ley Electoral), Chile (artículo 19.15º de la Constitución), Honduras (arts. 49 a 51 de la Ley Electoral), Perú (artículo 35 de la Constitución), República Dominicana (arts. 78 y 87 de la Ley Electoral) y Venezuela (arts. 95, 99 y 151 de la Ley Orgánica del Sufragio).

#### **E. El Caso de México.**

Como ya indicamos, los partidos políticos en México son junto con las agrupaciones políticas, la instrumentación jurídica - no exclusiva - del derecho de asociación política consagrado en el artículo 9 de la Ley Fundamental, mientras

que el artículo 41 los coloca en una situación de privilegio al reputarlas como entidades de interés público, confiriéndoles funciones de alta responsabilidad social, derechos específicos, prerrogativas y obligaciones.

#### **Artículo 9 constitucional**

No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada, tiene derecho de deliberar.

No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto o una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee.

#### **Artículo 41 constitucional**

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder

## La Constitucionalidad de las Candidaturas Independientes en el Derecho Mexicano

público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma. Además, la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:

a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, aplicando los costos mínimos de campaña calculados por el Órgano Superior de Dirección del Instituto Federal Electoral, el número de senadores y diputados a elegir, el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión y la duración de las campañas electorales. El 30% de la cantidad total que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el 70% restante se distribuirá entre los mismos de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados

inmediata anterior;

b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, equivaldrá a una cantidad igual al monto del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese año; y

c) Se reintegrará un porcentaje de los gastos anuales que eroguen los partidos políticos por concepto de las actividades relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales.

La ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales; establecerá los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y asimismo, señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

De la misma forma que el sufragio, el artículo 41 fracción primera de la Constitución confiere al legislador ordinario la potestad y la obligación de establecer en la ley las formas específicas en que los partidos políticos tienen derecho a intervenir en los procesos electorales y cómo deben realizarse las elecciones de los Poderes Legislativo y Ejecutivo federales, lo que claramente configura también para este caso un *derecho fundamental de base constitucional y configuración legal*.

Como destacamos anteriormente hasta 1946 las leyes electorales reglamentaron las candidaturas de ciudadanos sin partido o independientes. En la Ley Electoral Federal de ese año el legislador ordinario dispuso que sólo los partidos políticos podían registrar candidatos, situación que se ha mantenido hasta el COFIPE actual.

La fracción II del artículo 35 constitucional establece como prerrogativa del ciudadano mexicano ser votado para todos los cargos de elección popular,

teniendo las calidades que establezca la ley. Por su parte, la fracción I del artículo 175 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), dispone: *“Corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular”*. Al integrar dichas normas se deriva el hecho de que un ciudadano mexicano requiere, para ser votado a un cargo electivo, afiliarse, simpatizar o cuando menos solicitar a algún partido político que lo registre y postule como candidato al mismo.

Por su parte los Estatutos vigentes de los partidos políticos con registro, establecen invariablemente que sólo los ciudadanos que estén afiliados a ellos gozan del derecho a ser postulados a cargos electivos, entre otros requisitos como el de antigüedad, de aportación de cuotas, de la suscripción de los principios básicos, etcétera.

Esta circunstancia implica que los ciudadanos mexicanos - para ejercer tal prerrogativa - requieren cumplir una serie de requisitos internos del partido de que se trate, los cuales distan mucho de ser democráticos, acreditar fehacientemente su simpatía por esa organización política y obtener el apoyo de sus dirigentes o cuadros distinguidos para contender en elecciones bajo sus siglas. Luego convertirse en candidato, hacer campaña y finalmente resultar electo.

Ante esta realidad pregunto y me pregunto: ¿quién ajeno a las cuestiones partidistas estaría dispuesto a intentarlo?, ¿cuántos a lograrlo?, ¿quiénes tienen

realmente esa posibilidad? Las respuestas son sencillas, muy pocos, solamente algunos.

En la realidad que hoy vivimos los ciudadanos de carne y hueso, comunes y corrientes, sin nexos con partidos, estamos demandando con razón mayor participación en la política y por la otra, (si bien reconocemos la importancia pasada, presente y futura de los partidos políticos) también vemos con tristeza que no representan nuestros intereses y por el contrario los afectan, que no comparten nuestra visión del México que queremos, que no están cerca de nosotros, que están en crisis de credibilidad y de legitimidad, que sus miembros se benefician abusando de los privilegios que gozan, incluso convirtiéndolos en auténticos negocios personales, además de la importante carga fiscal que representan para todos los contribuyentes en una época de mayor escasez de recursos públicos.

La institucionalización de los partidos que se dio en la mayoría de los países democráticos, tuvo motivaciones válidas e incluso útiles, pero el exceso de la misma en algunos regímenes como el nuestro, ha llevado a separar a los ciudadanos de la democracia, con lo cual pierde su característica esencial, por lo que han sido llamados Estados de partidos o *partitocracia*.

## F. Comentarios Finales.

Como puede verse, en más de la mitad de los países latinoamericanos está atribuido a los partidos políticos el monopolio de la presentación de candidaturas

en las elecciones nacionales (y además, en algunos de ellos incluso se exige la afiliación partidaria para ser candidato, o más directamente, elegible). Ello supone, si duda alguna, el establecimiento de una muy fuerte limitación del derecho de sufragio pasivo para los ciudadanos de esos países. Es probable que la finalidad que anima esa limitación sea la de organizar mejor el proceso electoral y la propia representación, reforzando al mismo tiempo a los partidos por considerarlos instrumentos fundamentales de la democracia representativa.

Sin embargo, ni los partidos deben ser los "únicos" instrumentos de participación política de los ciudadanos (como se dice en algún ordenamiento latinoamericano) ni se debe recluir enteramente el ámbito de la política al ámbito de los partidos. Cuando así se hace las consecuencias pueden ser graves: anquilosamiento y burocratización excesiva de los partidos, distanciamiento entre éstos y la sociedad, entre el pueblo y las instituciones democráticas, y, por supuesto, clara desvirtuación del derecho de sufragio pasivo, que deja de ser un derecho de todos los ciudadanos para pasar a ser más bien un derecho de un sector muy reducido de éstos (lo que no queda desvirtuado porque se intente garantizar la democracia interna de los partidos para la elaboración de candidaturas o la posibilidad de que las corrientes internas del partido puedan tener candidaturas propias, o la posibilidad de que en las candidaturas de partido vayan candidatos independientes).<sup>151</sup>

---

<sup>151</sup> Cfr. Santolaya, Machetti, "Manual de procedimiento electoral", Ministerio del Interior, Madrid, 1993

Juan Solozábal, afirma al respecto (con lo cual coincidimos plenamente):

“En tal sentido, sería muy conveniente que en todos los ordenamientos latinoamericanos se extendiese, mediante las oportunas reformas constitucionales y legales, el sistema de presentación de candidaturas que ya existe en una minoría de ellos: en los que se que faculta para esa presentación, además de a los partidos, a grupos de ciudadanos (en un número no excesivamente alto para no desvirtuar el derecho a ser elegible), con lo cual se garantiza que, aparte de las candidaturas de partido, puede haber candidaturas independientes.

No es probable, por lo demás, que ello venga a suponer un quebranto de los partidos que ponga en riesgo la democracia (que sin ellos no podría existir, como es bien sabido). Al contrario, la democracia posiblemente se fortalece con medidas así, no sólo porque pueden revitalizarla en general (al acercar el poder a "todos" los ciudadanos), sino también porque, de manera más específica, pueden revitalizar a una de sus piezas fundamentales como son los propios partidos [que quizás se sientan obligados a flexibilizarse y democratizarse ante la eventualidad de que los ciudadanos les hagan por su cuenta la "competencia" en el mercado político]”<sup>152</sup>

<sup>152</sup> Cfr. Solozábal Echavarría, Juan "Una visión institucional del proceso electoral", en Revista Española de Derecho Constitucional, nº 39, 1993. p.46

## Capítulo Cuarto

# Las Candidaturas Independientes en México como Derecho Constitucional

Sumario. *I. Aspectos Básicos de la Constitucionalidad. A. La Constitución Fundamental y Suprema. B. La Irmutabilidad de la Constitución. C. El Control de la Constitucionalidad. D. La Interpretación Jurídica. 1. Gramatical. 2. Lógica. 3. Sistemática. 4. Funcional. 5. Histórica o Causal-Teleológica. 5. La Inconstitucionalidad. II. La Violación al Derecho Constitucional de Ser Votado. A. Normativa Constitucional versus Normativa Legal. 1. Preceptos Constitucionales. 2. Disposiciones Legales. B. Argumentación Jurídica. 1. Método Causal-Teleológico (Histórico) 2. Métodos Lógico, Sistemático y Funcional. 3. Método Sintáctico-Gramatical. C. El Caso Manuel Guillén Morzón. 1. Intervención del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como Órgano de Control de la Constitucionalidad. 2. Argumentos Esgrimidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral. 3. La Contumelencia del Voto Concurrence de los Magistrados, Leonel Castillo González y Mauro Miguel Reyes Zapata. III. La Reglamentación de las Candidaturas Independientes como Único Medio para Superar la Violación e Inconstitucionalidad Referidas. A. Reforma Constitucional, Reforma Legal o Expedición de Ley Específica. B. Aspectos Básicos a Considerar en su Regulación.*

## I. Aspectos Básicos de la Constitucionalidad.

En los capítulos anteriores señalamos algunos de los aspectos más relevantes de la teoría política y jurídica sobre el sufragio y los partidos políticos, destacando el caso de México. Este marco permitirá comprender de mejor forma el análisis del monopolio de los partidos políticos para postular candidatos en nuestro país y los argumentos sobre la inconstitucionalidad de ese derecho exclusivo.

Sin adentrarnos profundamente en la teoría constitucional, lo que nos daría tema suficiente para un tratado, nos referiremos de manera breve a continuación, a algunos aspectos de la constitucionalidad, como son los principios de fundamental y suprema, así como el de inviolabilidad (cómo se resguarda y protege para que no sea transgredida y cuáles son los mecanismos para su debida interpretación cuando sus normas no son suficientemente claras). Finalmente y con base en los elementos anteriores interpretaremos el derecho constitucional a ser votado analizando la integración de normas jurídicas que se vinculan directa o indirectamente.

## A. La Constitución. Fundamental y Suprema.

En la doctrina jurídica la forma de ser de un pueblo es la constitución del mismo. En ese sentido todos han tenido y tienen una. Para Ferdinand Lasalle,<sup>153</sup> “todo país tiene una constitución real y efectiva, porque en todos existen factores reales del poder, aún cuando éstos no estén contemplados por un ordenamiento jurídico superior”. Schmitt<sup>154</sup> señala que “en un Estado la unidad política, la ordenación de sus órganos, su organización territorial, es decir, su concreta existencia política, son su constitución.” El caso del Reino Unido es el mejor ejemplo de esto, ya que en aquél país no existe un cuerpo jurídico con esa

---

<sup>153</sup> Lasalle, Ferdinand “*Qué es una Constitución*” Ediciones Siglo XX, Buenos Aires, Argentina, pp.70 y 71

<sup>154</sup> Schmitt, Carl “*Teoría de la Constitución*” FCE, México. p.156

denominación, pero el Estado está estructurado políticamente y esa es su constitución.

Después de la Revolución Francesa y dados los cambios que implicó en las libertades políticas y en los derechos fundamentales del hombre, la mayoría de los países vieron que contar con un documento jurídico en el que se reconocieran éstos, tenía un impacto social mayor y permitía certidumbre jurídica. El valor histórico de la Constitución es precisamente la pretensión de garantizar jurídicamente la posibilidad de autodeterminación del pueblo ejerciendo la soberanía o dicho de otra manera pretender que los cambios trascendentales de su país, requieran de la participación de todos o por lo menos de las mayorías, mediante un procedimiento claro y transparente.

Esta pretensión originó la constitucionalización, es decir, el llevar a un cuerpo jurídico las normas, principios y derechos básicos de un país, los cuales se instituyeron como leyes fundamentales y superiores del Estado en la cual se establecen la forma en que se estructura, las atribuciones y funciones de sus diferentes órganos y especialmente los derechos mínimos que gozan sus habitantes, sus nacionales y sus ciudadanos. A nivel teórico es el producto creativo del ejercicio de la soberanía de un pueblo, mediante la representación política (congreso constituyente).

Derivado de estos conceptos se han clasificado en constituciones consuetudinarias y en escritas. La escrita establece el modo de ser político-social

en un texto jurídico, las decisiones sobre la forma del Estado y del gobierno, la creación y estructura el poder público, sus órganos primarios; proclama los principios políticos, sociales y económicos de lo que se quiere ser y establece una serie de derechos mínimos para la población.

Las constituciones escritas también estructuran jurídicamente a un Estado y forman lo que se conoce como el estado de derecho. Son el cimiento sobre el que se estructura el sistema de normas jurídicas, lo que implica la noción de ley primaria o ley fundamental. Esto significa que es la fuente de validez formal de todas las normas secundarias que componen el derecho positivo de un país. Para Hans Kelsen, la constitución formal o jurídica “es el ordenamiento que funda todas las normas jurídicas por lo que tiene como función primordial regular la producción jurídica en general de un Estado.” Maurice Hauriou<sup>155</sup> lo denomina “*superlegalidad*.” Jorge Xifra Heras<sup>156</sup> señala que “todo ordenamiento jurídico está condicionado por las normas constitucionales. Por lo anterior, una constitución jurídica es la norma suprema de derecho.”

La supremacía de la constitución implica que ninguna norma jurídica que se derive de ésta puede contrariarla sin perder validez formal. Nuestro destacado jurista Ignacio Burgoa Orihuela,<sup>157</sup> señala que “la constitución es el índice de validez formal de todas las leyes secundaria su ordinarias que forman el sistema

---

<sup>155</sup> Hauriou, Maurice. “Principios de Derecho Público y Constitucional” FCE. México 1999. p.304

<sup>156</sup> Xifra Heras, Jorge. “Curso de Derecho Constitucional” Ed. Losada, Buenos Aires, Argentina 1986. p.59

<sup>157</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. “Derecho Constitucional Mexicano” Ed. Porrúa. 11 ed. México 1997. p. 359

jurídico estatal, en cuanto que ninguna de ellas debe oponerse, violar o simplemente apartarse de aquélla.”

Si la constitución es la expresión normativa de las decisiones fundamentales de carácter político, social, económico, cultural, etcétera, así como la base misma de la estructura jurídica del Estado, debe auto conservarse frente a la actuación de los órganos que mediante ella se crean. Así la oposición, violación o el alejamiento a lo que ella dispone, produce la invalidez formal de la norma o acto que lo haga, siendo susceptible de declararla nula, inválida, inoperante o ineficaz por la vía jurisdiccional o política conforme cada orden jurídico lo disponga.

La supremacía constitucional, deriva básicamente en dos cuestiones relevantes, los mecanismos jurídicos que se establecen para evitar que sus normas sean transgredidas, lo cual se conoce como el control de la constitucionalidad, y la imposibilidad jurídica de que los órganos que ella crea deleguen sus atribuciones a otros o excedan las mismas.

En México, el principio de la supremacía constitucional está dispuesto en nuestra Constitución en el artículo 133, señalando:

**Artículo 133**

“Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República con aprobación del Senado, serán la ley

suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados”

Dado que la redacción de este precepto resulta poco afortunada, la supremacía de la constitución ha sido objeto de varias tesis de jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las que se aclara que las leyes del congreso y los tratados internacionales deben estar acordes a la constitución para atribuirles el carácter supremo.

Como se observa el sistema jurídico lo encabeza la constitución y debajo de ella, el resto de las normas jurídicas, las cuales deben ser acordes con el texto constitucional, de lo contrario sus preceptos se conculcarían y con ello la voluntad soberana del pueblo, configuraría lo que en la doctrina se denomina inconstitucionalidad, concepto que desarrollaremos líneas adelante.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación al interpretar estos principios ha establecido diversas tesis al respecto. Dos de ellas que resultan muy ilustrativas son la derivada del caso Valdés Juan en el que quedó sentado que “las autoridades del país están obligadas a aplicar ante todas y sobre todas las disposiciones que se dieran, la Constitución federal”. La otra es del caso Faller Félix, cuando resolvió que “La adopción de la forma de gobierno republicana, representativa, democrática y popular es una obligación que la Constitución

federal impone a todos los Estados y ninguno de ellos puede eludir esta obligación sin infringir la Constitución”<sup>158</sup>

En ese tenor y bajo estos principios entonces no es posible que existan preceptos de la Constitución inconstitucionales, en todo caso serían aparentemente contradictorios y en tal supuesto es la Suprema Corte el órgano competente para interpretar los preceptos en pugna y decidir el sentido constitucional correcto de ambos.

## **B. La Inviolabilidad de la Constitución.**

Este concepto significa la imposibilidad jurídica de que la constitución pueda ser desconocida, modificada o sustituida, sino es mediante los mecanismos que ella misma prevé que son el poder revisor, en caso de alguna modificación, o por el poder constituyente originado de la soberanía popular, para el caso de ser sustituida o desconocida.

De las Reformas de la Constitución

### **Artículo 135**

La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.

---

<sup>158</sup> Tomadas del Semanario Judicial de la Federación, tomo XX, 1994.

## La Constitucionalidad de las Candidaturas Independientes en el Derecho Mexicano

El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

### De la Inviolabilidad de la Constitución

#### **Artículo 136**

Esta Constitución no perderá su fuerza y vigor, aun cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia. En caso de que por cualquier trastorno público, se establezca un gobierno contrario a los principios que ella sanciona, tan luego como el pueblo recobre su libertad, se restablecerá su observancia, y con arreglo a ella y a las leyes que en su virtud se hubieren expedido, serán juzgados, así los que hubieren figurado en el gobierno emanado de la rebelión, como los que hubieren cooperado a ésta.

El poder revisor se integra por el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, las cuales detentan la exclusividad de su reforma (adiciones, modificaciones o derogaciones a su articulado).<sup>159</sup>

Para desconocer la constitución o sustituirla, solamente el pueblo ejerciendo su soberanía detenta esa facultad, ningún poder constituido por éste lo puede realizar.<sup>160</sup> Para ello, el pueblo puede recurrir a procedimientos de derecho o de hecho. En el primer caso está el referéndum popular con votación mayoritaria o la integración de un congreso constituyente elegido por él. En

---

<sup>159</sup> Cfr. Tena Ramírez, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano" Porrúa. 29 ed. México 1995. pp. 27-43

<sup>160</sup> Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio. Op.Cit. p. 381

México no están previstas a nivel constitucional estas figuras. En el segundo caso, solamente está la vía de la revolución en contra del orden jurídico establecido.<sup>161</sup>

### C. El Control de la Constitucionalidad.

Toda constitución es susceptible de violarse por multitud de actos del poder público, posibilidad que todas prevén. Tan es así que establece los medios jurídicos para impedir o remediar las contravenciones que pudiera sufrir. Los medios para evitar o, en su caso, reparar actos que la violen y en general contempla un procedimiento para su reforma. El primero es el control de la constitucionalidad y el segundo es el procedimiento para su reforma.<sup>162</sup>

En México la constitución contempla para su autodefensa diversos tipos de control, de instrumentos adjetivos o procesales para que mediante su operatividad se preserve y mantenga el orden jurídico que crea y del cual es ley fundamental y suprema, los cuales en conjunto se han llamado también *jurisdicción constitucional*. El más extenso y por ello trascendente es el Juicio de Amparo. Sin embargo, también está la Controversia Constitucional y la Acción de Inconstitucionalidad.

En materia político-electoral, la Constitución prevé desde 1996 un sistema de medios de impugnación, para preservar la constitucionalidad y legalidad de

---

<sup>161</sup> Idem.

<sup>162</sup> Cfr. Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit. p.76

actos y resoluciones. Éste se encuentra normado en la Ley del Sistema de Medios de Impugnación y específicamente para preservar los derechos políticos de los ciudadanos existe un procedimiento de control de la constitucionalidad y de la legalidad denominado, Juicio de Revisión Constitucional y el Juicio de Protección de los Derechos Políticos.

## D. La Interpretación Jurídica.

Para el jurista García Maynez “el sentido de las normas jurídicas reviste máxima importancia en el Derecho, sobre todo por cuanto a la aplicación y observancia de ellas.”<sup>163</sup> Según Wroblewsky <sup>164</sup> “La gramática y la semántica de los conceptos normados están sujetos al momento y circunstancias que los determinaron, las cuales cambian con el tiempo.” Por eso la Suprema Corte tiene la competencia de interpretar la Constitución y los Tribunales las leyes o normas ordinarias.

Para González Oropeza, *interpretar* es “determinar el sentido, alcance, la extensión y el significado de cualquier norma jurídica, bien sea general y abstracta

---

<sup>163</sup> García Maynez, Eduardo. “Razonamiento por Analogía y Argumento a Contrario”. En “Lógica del Raciocinio Jurídico”, Fondo de Cultura Económica, México-Buenos Aires, 1964. p.34

<sup>164</sup> Wroblewski, Jerzy, “La Decisión Legal y su Justificación”, publicado en Logique et Analyse, Vol. 14, núms., 53-54, París, 1971. p.23

o particular e individualizada o concreta.”<sup>165</sup> Luis Raigosa especifica que “en el primer caso se trata de las leyes en sentido *lato*, de cualquier rango y en el segundo de los contratos, convenios, sentencias, testamentos, resoluciones administrativas, etc.”<sup>166</sup>

El jurista mexicano Mario de la Cueva, señalaba al respecto: “*la interpretación jurídica debe proponerse desentrañar el contenido de cada norma, esto es, determinar en qué consiste el mandamiento, cuál es el deber que impone, su alcance o extensión y sus limitaciones, y cuál es la medida de la sanción que debe imponerse al contraventor; esas determinaciones so lo que constituye el sentido o significación de la norma.*”<sup>167</sup>

El profesor argentino Roberto J. Vernengo,<sup>168</sup> en su magnífica obra “*La Interpretación Jurídica*” señala que “algunos autores consideran que interpretar es una elección decisoria dentro de un marco de valoraciones. Interpretar sería algo así como captar o comprender ciertos valores, sentidos axiológicos o políticos que pueden darse en determinadas situaciones sociales y en consecuencia adoptar decisiones basándose en esas valoraciones.” El mismo autor distingue la interpretación operativa, que es la que se da al resolver controversias jurídicas, de la interpretación teórica que formula el científico del derecho, el jurista, quien en

---

<sup>165</sup> González Oropeza, Manuel, “*La interpretación jurídica en México*”, en Rodolfo Vázquez “*Interpretación Jurídica y Decisión Judicial*”, ITAM. México, pp. 237 a 254.

<sup>166</sup> Raigosa, Luis, “*Justicia electoral. Los criterios de interpretación en materia electoral*”, en *Revista Bien común y gobierno*. No. 65, abril de 2000, pp. 81 a 86.

<sup>167</sup> De la Cueva, Mario. “*Teoría de la Constitución*” Ed. Porrúa. México 1982, p.67

<sup>168</sup> Vernengo, Roberto J. “*La interpretación Jurídica*” Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM” México 1977. pp. 35-76

su interpretación no resuelve un caso concreto, sino aborda el supuesto normativo en forma de hipótesis, como también es señalado por Kelsen<sup>169</sup>

Rolando Tamayo y Salmorán, en su obra "*Razonamiento y Argumentación Jurídica*" nos dice que "el acto de interpretación que realiza un órgano que aplica el Derecho, es más o menos arbitrario, ya que entre distintas significaciones posibles, escogerá uno el conveniente, el justo, el que está de acuerdo a la voluntad del legislador, siguiendo para ello ciertos métodos, el exegético, el histórico, el funcional, u omitiendo éstos, pues el lenguaje jurídico dependerá de la cultura, instintos, sentimientos, credo político o religión del órgano que interpreta."<sup>170</sup>

Existen diferentes métodos de interpretación jurídica, por lo que señalaremos brevemente en qué consisten los más comúnmente utilizados por nuestros tribunales y, en especial, por la Suprema Corte.

## 1. Gramatical.

Este método toma en cuenta el significado de las palabras utilizadas por el legislador en la redacción de la norma jurídica, el cual para algunos autores no

---

<sup>169</sup> Cfr. Kelsen, Hans, *La Interpretación Jurídica, en "Teoría Pura del Derecho"*, traducción de Roberto Vernengo, Universidad Nacional Autónoma de México, 1979. p.123

<sup>170</sup> Tamayo y Salmorán, Rolando, "*Razonamiento y Argumentación Jurídica*" Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM" México 2003, p.138-144

constituye realmente una metodología sino la simplemente la lectura de la literalidad de la norma.

## 2. Lógico.

Este método también llamado conceptual, busca captar las ideas que entraña una norma mediante una estructura ordenada del pensamiento, es decir, privilegiando tiempos, orden de los enunciados, aspectos generales, etcétera.

## 3. Sistemática.

La interpretación sistemática determina el sentido de una norma atendiendo al conjunto de la que se deriva o en el que se incorpora. Es decir, relaciona la norma a interpretar con todo el sistema al que pertenece.

## 4. Funcional.

Este método consiste en que del abanico de significados a que pueda llegar el intérprete de la norma, con los procedimientos anteriores, tendrá que elegir aquél que le permita la mejor aplicación práctica y la mejor realización de los objetivos que persigue, en la realidad de tiempo y lugar en que se encuentra. Busca encontrar un significado conforme a la finalidad que persigue la institución de que forma parte la norma a interpretar.

## 5. Histórica o Causal Teleológica.

Bajo este método se buscan las causas que dieron origen a la norma a interpretar y los fines que la motivaron.

## E. La Inconstitucionalidad.

Cuando una norma jurídica, un precepto, una ley o un acto de autoridad no están conforme a la Constitución, estamos ante la inconstitucionalidad. La contradicción entre una norma en sentido amplio o una acto con algún precepto de la Constitución, tal norma o acto son inconstitucionales. Para que pueda establecerse la inconstitucionalidad se requiere que una autoridad jurisdiccional competente lo resuelva, siguiendo previamente el procedimiento que la propia ley establezca. En algunos países existen tribunales constitucionales que tienen la única función jurisdiccional de establecer si hay o no constitucionalidad o inconstitucionalidad.

En México, la Suprema Corte de Justicia de la Nación [en el caso de leyes mediante la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad] así como los tribunales colegiados y los juzgados de distrito [en el caso de actos o resoluciones, vía el juicio de amparo] son competentes para conocer sobre aspectos de constitucionalidad.

Es de destacar que en materia electoral, en la que está enmarcado este trabajo de análisis jurídico, existe un control de la constitucionalidad y de legalidad especializado. En efecto, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación TEPJF (exclusivamente en actos o resoluciones político-electorales, aún cuando el acto reclamado viole un precepto constitucional ajeno a la materia electoral)<sup>171</sup>.

---

<sup>171</sup> COMPETENCIA DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. LA TIENE PARA CONOCER DE POSIBLES VIOLACIONES A NORMAS CONSTITUCIONALES NO ELECTORALES.—En términos de los artículos 41, fracción IV y 99, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso b), y 189, fracción I, inciso e) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 3, párrafo 2, inciso d); y 86, párrafo 1, inciso b) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se desprende la posibilidad de que la Sala Superior conozca de violaciones a preceptos constitucionales que no guarden relación con la materia electoral, es decir, cualquier acto de autoridad, positivo o que implique una abstención, podrá combatirse a través del medio de impugnación que corresponda, con independencia del precepto constitucional que se estime violado, siempre y cuando se cumpla con los requisitos genéricos de procedencia y especiales establecidos en el propio ordenamiento legal. Lo anterior en razón de que para proteger y mantener el orden constitucional, se dispone de un sistema de control que permite garantizar su observancia ante la posibilidad de ser infringida o vulnerada por las autoridades, es decir, mientras la supremacía constitucional consiste en que ninguna autoridad, ley federal o local pueden contravenir la Ley Fundamental, el control constitucional hace efectivo dicho principio al otorgar los mecanismos necesarios para garantizar que la Constitución sea respetada. En efecto, para el pleno ejercicio de ese control, se requiere que los medios de defensa y las autoridades competentes para conocerlos, estén expresamente regulados en la Ley Fundamental. Así pues, en la materia electoral, esta exigencia se satisface plenamente, toda vez que los artículos 41, fracción IV y 99 párrafo IV, de la Constitución federal, prevén que el establecimiento del sistema de medios de impugnación en la materia, garantizará los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, y que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tiene competencia para conocer y resolver, en forma definitiva e inatacable, entre otras, de las impugnaciones de actos y resoluciones de las autoridades electorales federales y de los Estados, que violen normas constitucionales o legales. Los preceptos constitucionales antes citados se reglamentan en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la que en su conjunto acota los mecanismos para garantizar que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten, invariablemente, a los principios de constitucionalidad y de legalidad y se establece que el juicio de revisión constitucional electoral se constituye como un medio de control constitucional en la materia, que procede contra los actos o resoluciones de las autoridades administrativas o jurisdiccionales electorales locales, que violen cualquier precepto de la Ley Suprema; que el sistema de medios de impugnación en materia electoral, tiene por objeto garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, mientras que se sientan las

## II. La Violación al Derecho Constitucional de Ser Votado.

Para abordar la tesis de este trabajo en el sentido de que la constitucionalidad de las candidaturas independientes, iniciaremos por referirnos brevemente al marco jurídico vigente aplicable al ejercicio del sufragio pasivo, para luego argumentar con rigor jurídico por qué consideramos que existe una doble contravención a nuestra ley fundamental, al no estar reglamentadas y al otorgar a los partidos políticos el derecho exclusivo de postular candidato.

A fin de lograr la pretensión antes señalada, haremos uso de la interpretación jurídica siguiendo su metodología, así como los argumentos, resoluciones, tesis y jurisprudencia, tanto del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relacionadas con el tema. También nos apoyaremos en los instrumentos

---

bases para que el Tribunal Electoral desempeñe el carácter de órgano de control constitucional. Así las cosas, es incuestionable que, a través del juicio de revisión constitucional electoral se puedan conocer posibles violaciones al derecho de petición previsto en los artículos 8o. y 35, fracción V de la Constitución federal, siempre y cuando: a) quien alegue la violación constitucional lo sea un partido político, a través de su representante legítimo y b) que el acto de omisión provenga necesariamente de una autoridad local, administrativa o jurisdiccional, de carácter electoral. Tercera Época: Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-026/2000.—Partido Democracia Social.—5 de abril de 2000.—Unanimidad de votos. Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-033/2000.—Partido de Centro Democrático.—5 de abril de 2000.—Unanimidad de votos. Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-034/2000.—Partido Auténtico de la Revolución Mexicana.—5 de abril de 2000.—Unanimidad de votos. Sala Superior, tesis S3ELJ 22/2002.

*Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002, páginas 39-40.*

internacionales en materia de derechos humanos suscritos por México y en el derecho comparado.

## **A. Normativa Constitucional versus Normativa Legal.**

### **1. Preceptos Constitucionales.**

La Constitución Política reputa al sufragio pasivo como una prerrogativa del ciudadano, mientras que la legislación reglamentaria lo reconoce como un derecho político-electoral.

#### **Artículo 35 constitucional**

Son prerrogativas del ciudadano:

- I.- Votar en las elecciones populares;
- II.- Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley;
- III.- Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;
- IV.- Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes; y
- V.- Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.

Para tener derecho al sufragio pasivo basta tener la calidad de ciudadano, la cual se reconoce cumpliendo con los requisitos del artículo 34 constitucional, que dispone:

**Artículo 34**

Son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:

- I.- Haber cumplido 18 años, y
- II.- Tener un modo honesto de vivir.

Nuestra carta magna establece puntualmente las causas por las que la calidad de ciudadano pueden suspenderse y por tanto, ya no sería posible jurídicamente detentar los derechos que por ese atributo personal se tienen, ni mucho menos ejercerlos.

**Artículo 38**

Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:

- I.- Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36. Esta suspensión durará un año y se impondrá además de las otras penas que por el mismo hecho señalare la ley;
- II.- Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión;
- III.- Durante la extinción de una pena corporal;
- IV.- Por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes;
- V.- Por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal; y
- VI.- Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión.

La ley fijará los casos en que se pierden, y los demás en que se suspenden los derechos de ciudadano, y la manera de hacer la rehabilitación.

## La Constitucionalidad de las Candidaturas Independientes en el Derecho Mexicano

La calidad de ciudadano implica también obligaciones, mismas que establece la propia Constitución:

### Artículo 36

Son obligaciones del ciudadano de la República:

I.- Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista; así como también inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos, en los términos que determinen las leyes.

La organización y el funcionamiento permanente del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición del documento que acredite la ciudadanía mexicana son servicios de interés público, y por tanto, responsabilidad que corresponde al Estado y a los ciudadanos en los términos que establezca la ley;

II.- Alistarse en la Guardia Nacional;

III.- Votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley;

IV.- Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados, que en ningún caso serán gratuitos; y

V.- Desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado.

Sin embargo, para estar en condiciones de ejercer el derecho a ser votado es necesario satisfacer y acreditar los requisitos establecidos en el propio texto constitucional para acceder a los distintos cargos de elección popular (diputados, senadores, presidente, jefe de gobierno del D.F., diputado a la Asamblea Legislativa del D.F.; gobernador, diputado local e integrante de algún ayuntamiento), los cuales se han denominado en la doctrina como requisitos de elegibilidad. A continuación transcribiremos los requisitos de los tres primeros.

**Artículo 55 constitucional**

Para ser **diputado** se requieren los siguientes requisitos:

- I.- Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos;
- II.- Tener veintiún años cumplidos el día de la elección;
- III.- Ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.

Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre.

La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular.

- IV.- No estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella.

- V.- No ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección, en el caso de los primeros y dos años, en el caso de los Ministros;

Los Gobernadores de los Estados no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el período de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos.

Los Secretarios de Gobierno de los Estados, los Magistrados y Jueces Federales o del Estado, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones, si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes de la elección.

- VI.- No ser Ministro de algún culto religioso, y
- VII.- No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59.

## La Constitucionalidad de las Candidaturas Independientes en el Derecho Mexicano

### Artículo 58 constitucional

Para ser senador se requieren los mismos requisitos que para ser diputado, excepto el de la edad, que será de 25 años cumplidos el día de la elección.

### Artículo 82 constitucional

Para ser Presidente se requiere:

- I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijos de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años.
- II.- Tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección;
- III.- Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección. La ausencia del país hasta por treinta días, no interrumpe la residencia.
- IV.- No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto;
- V.- No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección.
- VI.- No ser secretario o subsecretario de Estado, jefe o secretario general de Departamento Administrativo, Procurador General de la República, ni Gobernador de algún Estado, a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección; y
- VII.- No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83.

Además de los anteriores el COFIPE adiciona otros requisitos a los constitucionales para el ejercicio de los derechos político-electorales, los cuales permiten, por una parte, la eficacia del ejercicio de ese derecho, considerando aspectos de orden y control técnico, como es el relativo a estar inscrito en el Registro Federal de Electores o la imposibilidad de ser registrado como candidato simultáneamente a dos cargos electivos; y por la otra, indicar qué

cargos o funciones públicas, por su propia naturaleza, son incompatibles con un cargo de elección popular.

Por su parte el artículo 41 constitucional vigente establece dentro de las bases para renovar los poderes Legislativo y Ejecutivo, lo siguiente:

#### Artículo 41

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

**I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.**

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

## La Constitucionalidad de las Candidaturas Independientes en el Derecho Mexicano

II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma. Además, la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:

- a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, aplicando los costos mínimos de campaña calculados por el Órgano Superior de Dirección del Instituto Federal Electoral, el número de senadores y diputados a elegir, el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión y la duración de las campañas electorales. El 30% de la cantidad total que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el 70% restante se distribuirá entre los mismos de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior;
- b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, equivaldrá a una cantidad igual al monto del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese año; y
- c) Se reintegrará un porcentaje de los gastos anuales que eroguen los partidos políticos por concepto de las actividades relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales.

## La Constitucionalidad de las Candidaturas Independientes en el Derecho Mexicano

La ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales; establecerá los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y asimismo, señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

En este precepto constitucional se confiere una situación especial a los partidos políticos como entidades de interés público, es decir, las abstrae y diferencia de cualquier otro tipo de organización política ciudadana considerándolos instituciones de incumbencia general y por ello, les otorga una serie de privilegios como el financiamiento público y el acceso a medios de comunicación para desarrollar sus actividades. También deja al legislador ordinario el señalar en una ley las formas específicas de su participación en el proceso electoral.

Tratándose de los diputados y senadores electos por el principio de representación proporcional, así como de senadores asignados a la primera minoría,<sup>172</sup> el texto constitucional sí es claro en señalar que únicamente los

---

<sup>172</sup> Aunque la Constitución señala que mediante la representación proporcional los ciudadanos votamos por listas de candidatos, en realidad se vota por los partidos políticos y conforme a una fórmula matemática se distribuye la votación por circunscripciones, con base en la cual se asignan en los diputados. En el caso de senadores la única diferencia es que la votación nacional se distribuye en una sola circunscripción electoral. Método que resulta cuestionable desde el punto de vista jurídico, ya que en realidad no elegimos a esos diputados y senadores. La asignación a senadores a la primera minoría resulta aún más cuestionable, ya que la fórmula de candidatos, ni siquiera fue la más votada y aún así se convierten en nuestros representantes populares.

partidos políticos gozan del derecho a registrar listas de candidatos. En efecto, los artículos 52, 53, 54 y 56 párrafo segundo, así lo disponen:

#### Artículo 52

La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

#### Artículo 53

La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un Estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría.

Para la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La Ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones.

#### Artículo 54

La elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley:

- I.- Un partido político, para obtener el registro de sus listas regionales, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales;
- II. Todo partido político que alcance por lo menos el dos por ciento del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional;
- III. Al partido político que cumpla con las dos bases anteriores, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, le serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida, el número de diputados de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción plurinomial. En la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes.
- IV. Ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios.
- V. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento; y
- VI. En los términos de lo establecido en las fracciones III, IV y V anteriores, las diputaciones de representación proporcional que resten después de asignar las que correspondan al partido político que se halle en los supuestos de las fracciones IV o V, se adjudicarán a los demás partidos políticos con derecho a ello en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales efectivas de estos últimos. La ley desarrollará las reglas y fórmulas para estos efectos.

#### Artículo 56

La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría.

Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.

La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.

## 2. Disposiciones Legales.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) vigente, únicamente reglamenta el derecho a votar, es omiso en relación al derecho de ser votado, veamos:

#### COFIPE

##### De los requisitos de elegibilidad

#### Artículo 7

1. Son requisitos para ser diputado federal o senador, además de los que señalan respectivamente los artículos 55 y 58 de la Constitución, los siguientes:

## La Constitucionalidad de las Candidaturas Independientes en el Derecho Mexicano

- a) Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con Credencial para Votar;
- b) No ser magistrado electoral o secretario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, salvo que se separe del cargo un año antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate;
- c) No ser Secretario Ejecutivo o Director Ejecutivo del Instituto, salvo que se separe del cargo un año antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate;
- d) No ser consejero Presidente o consejero electoral en los consejos General, locales o distritales del Instituto, salvo que se separe del cargo un año antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate;
- e) No pertenecer al personal profesional del Instituto Federal Electoral; y
- f) No ser presidente municipal o titular de algún órgano político-administrativo en el caso del Distrito Federal, ni ejercer bajo circunstancia alguna las mismas funciones, salvo que se separe del cargo tres meses antes de la fecha de la elección.
- g) (Se deroga).
- h) (Se deroga).

### Artículo 8

1. A ninguna persona podrá registrarse como candidato a distintos cargos de elección popular en el mismo proceso electoral; tampoco podrá ser candidato para un cargo federal de elección popular y simultáneamente para otro de los estados, los municipios o del Distrito Federal. En este supuesto, si el registro para el cargo de la elección federal ya estuviere hecho, se procederá a la cancelación automática del registro respectivo.
2. Los partidos políticos no podrán registrar simultáneamente, en un mismo proceso electoral, más de sesenta candidatos a diputados federales por mayoría relativa y por representación proporcional distribuidos en sus cinco listas regionales.

Sin embargo, al reglamentar la postulación de candidatos señala lo siguiente:

**Artículo 175.**

1. **Corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular.**
2. Las candidaturas a diputados a elegirse por el principio de mayoría relativa y por el principio de representación proporcional, así como las de senadores por el principio de mayoría relativa y por el de representación proporcional, se registrarán por fórmulas de candidatos compuestas cada una por un propietario y un suplente, y serán consideradas, fórmulas y candidatos, separadamente, salvo para efectos de la votación.
3. Los partidos políticos promoverán y garantizarán en los términos del presente ordenamiento, la igualdad de oportunidades y la equidad entre mujeres y hombres en la vida política del país, a través de postulaciones a cargos de elección popular en el Congreso de la Unión, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional.
4. En el caso de que para un mismo cargo de elección popular sean registrados diferentes candidatos por un mismo partido político, el Secretario del Consejo General, una vez detectada esta situación, requerirá al partido político a efecto de que informe al Consejo General, en un término de 48 horas, qué candidato o fórmula prevalece. En caso de no hacerlo se entenderá que el partido político opta por el último de los registros presentados, quedando sin efecto los demás.

Así, para ejercer el derecho al sufragio pasivo es necesario cumplir con la exigencia implícita de, en el mejor de los casos, solicitar y obtener de un partido político nacional su aceptación para ser registrado como candidato por ese mismo instituto, a cualquiera de los cargos electivos popularmente. Exigencia

que se deriva del derecho exclusivo de los partidos políticos a solicitar ante la autoridad electoral el registro candidatos a todos los cargos de elección popular, de lo cual se deriva que: *mientras que la fracción II del artículo 35 constitucional establece como prerrogativa de todo ciudadano mexicano ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. Por su parte, la ley dispone que únicamente los partidos políticos nacionales gozan del derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular.*

En nuestra opinión, esta disposición legal conculca el derecho constitucional de los ciudadanos a ser votados en las elecciones populares, siendo la tesis que sustentamos. La contradicción entre la norma constitucional y la legal es el centro de este estudio jurídico, ya que como hemos explicado ninguna disposición ordinaria puede contravenir lo estipulado por la Constitución. Habiendo señalado en los Capítulos I y II de este trabajo los antecedentes históricos y jurídicos tanto del derecho al sufragio como de los partidos políticos y en específico de su derecho exclusivo para postular candidatos, procederemos a señalar, con base en ellos, los argumentos jurídicos en que hemos de sustentar tal inconstitucionalidad, utilizando los métodos de interpretación jurídica y cuan se el caso, los propios argumentos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al respecto.

## B. Argumentación Jurídica.

### 1. Método Causal- Teleológico (Histórico).

**Primero.** La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce expresamente el principio de la soberanía popular, al establecer que ésta reside originariamente en el pueblo mexicano quien la ejerce por medio de la representación política. Concepto que se deriva de las proclamas de igualdad entre los hombres y de libertades civil y política que se registraron durante el siglo XVIII, principalmente en Francia, en contra de los abusos del poder absoluto y autoritario de la monarquía, las cuales se materializaron en la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* documento político que proscribió la esclavitud, reconoció que el supremo poder del Estado dimana del pueblo y que ningún órgano de éste puede surgir sino a través de la participación directa de los individuos o por medio de los representantes de la nación, a través del sufragio popular en sentido amplio (activo y pasivo) .

**Segundo.** Nuestra ley fundamental consigna un régimen democrático, lo cual significa además de plenas libertades civiles y políticas e igualdad [en el sentido más amplio del término] tolerancia, seguridad, justicia social, adoptar las mejores y mayores condiciones para la participación del pueblo en la integración del poder público y en la política, a fin de hacer efectivas estas garantías. Es indubitable que hoy en día los Estados democráticos conciben al sufragio como un instrumento indispensable para el ejercicio de la soberanía popular y de la

representación política, por lo que gradualmente se ha institucionalizado en la mayoría de los países como un derecho político fundamental de los ciudadanos.

**Tercero.** El derecho al sufragio pasivo tiene una longeva historia constitucional ya que se consigna en su texto desde el 30 de diciembre de 1836 en las *Leyes Constitucionales*, también conocida como Constitución de las Siete Leyes o Centralista.

El artículo 8 a la letra, dispuso:

*“Son derechos del ciudadano mexicano, a más de los detallados en el artículo 2º e indicados en el 4º*

*I. Votar para todos los cargos de elección popular directa.*

*II. Poder ser votado para los mismos, siempre que en su persona concurren las cualidades que las leyes exijan en cada caso.”*

Como se advierte, este texto es prácticamente el mismo al vigente hoy en día, 167 años después. En este lapso, los cambios han consistido principalmente en la supresión de restricciones para su ejercicio o en la extensión de su goce, como convenga verse, además - por supuesto - de en la manera en que se materializa, es decir, en la evolución o actualización de las normas legales y de los instrumentos, técnicas y procedimientos electorales del voto.

**Cuarta.** La voluntad del pueblo mexicano para extender el sufragio quedó claramente acreditada cuando en la Constitución Política del 5 de febrero de

1857, predecesora de la actual, suprimió la restricciones económica, de clase y de instrucción (renta anual de 150 pesos, no ser sirviente doméstico y de saber leer y escribir, respectivamente) para ejercer las prerrogativas del ciudadano y adicionó como tal, el derecho a asociarse para tomar parte en los asuntos políticos del país.

**Quinta.** No se puede pasar por alto, como señalamos en el primer capítulo de este trabajo, que desde el inicio de la vigencia de nuestra Constitución y hasta 1946, el legislador ordinario federal reglamentó el derecho a ser votado, diferenciando las candidaturas provenientes de partidos políticos y las de ciudadanos sin partido que se denominaron generalmente candidaturas independientes. Para ello, tomó como base constitucional la norma dispuesta en la fracción II del artículo 35 y encontró una fórmula extensiva no restrictiva al posibilitar a todos los ciudadanos el acceso al poder público como candidato, reconociendo el derecho de igualdad que conlleva. Las restricciones que el legislador ordinario diseñó para el derecho a ser votado de los ciudadanos sin partido fueron razonables, lógicas y no discriminatorias (al momento y circunstancia en que se dieron) con lo que se garantizaba su ejercicio.

**Sexta.** Contradictoriamente, en la presidencia del Gral. Manuel Ávila Camacho, el legislador ordinario rompió con la tendencia extensiva del sufragio (básicamente por circunstancias políticas) y lo restringió drásticamente de manera indirecta en lo que se refiere a su vertiente pasiva (ser votado), al consignar por primera vez el monopolio de los partidos políticos para registrar candidatos, en el artículo 60 de la Ley Electoral Federal del 7 de enero de 1946.

*Artículo 60.*

*Las Candidaturas para Presidente de la República se registrarán ante la Comisión Federal de Vigilancia Electoral; las de Senador en la Comisión Local Electoral de la entidad respectiva, y las de Diputado en el Comité Electoral que corresponda. Solamente los partidos podrán registrar candidatos.*

Desde ese momento y hasta ahora, una ley ordinaria ha condicionado indirectamente el sufragio pasivo de los ciudadanos a la intermediación de los partidos políticos.

**Séptima.** La voluntad del legislador ordinario para extender el sufragio pasivo quedó nuevamente acreditada (diríamos parcialmente rectificadas) en 1953, año en que se reconoció expresamente a nivel constitucional el derecho a votar y a ser votadas a las mujeres mexicanas (aunque en algunos Estados ya se había reconocido años antes), quienes vieron conculcados sus derechos políticos hasta entonces, con lo que finalmente se terminaron aberrantes argumentos jurídicos, incluso tesis de la Suprema Corte de Justicia para “sustentar” la incapacidad política de la mujer. En el mismo sentido, muchos años después aprobó, el legislador ordinario aprobó la reforma constitucional de 1992, mediante la cual se reconoció el derecho del sufragio activo a los ministros de culto religioso.

**Octava.** La reforma constitucional de 1966 en la que el legislador ordinario creó la institución de los diputados de partido y la de 1977 en la que otorgó un

reconocimiento a nivel de la ley fundamental a los partidos políticos con el rango de entidades de interés público, tuvieron como motivación facilitar la presencia en el poder público de otras fuerzas políticas. La institucionalización de los partidos políticos, mediante la cual se les otorgó un conjunto de garantías, derechos, privilegios y obligaciones para su fortalecimiento, los consideró protagonistas indispensables para el desarrollo democrático del país. La calidad de interés público con que se les dotó implicó sustraerlos de la generalidad de las organizaciones privadas y colocarlos en un lugar primordial, pues aunque no forman parte del gobierno o de la administración pública, realizan una función pública de intermediación entre el Estado y la sociedad.

## **2. Método Lógico, Sistemático y Funcional.**

**Primera.** Del análisis integral de las normas constitucionales vigentes relativas al sufragio pasivo y a los partidos políticos, se puede inferir que no existe disposición expresa o tácita alguna, que establezca el monopolio exclusivo de los partidos políticos a postular candidatos a cargos de elección popular, ni mucho menos, para derivar la prohibición de las candidaturas de ciudadanos sin partido, las cuales como ya se señaló, fueron reguladas hasta 1946 por legislador ordinario. Argumentos expresados al respecto por la mayoría de los magistrados de la Sala Superior del propio Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación:

“... es pertinente señalar que ninguna disposición constitucional ni la interpretación sistemática o funcional del conjunto de preceptos constitucionales aplicables establecen, en forma alguna, que los partidos políticos tengan el monopolio de la postulación de las candidaturas para cargos de elección popular, ni, mucho menos, que el efecto estén prohibidas las candidaturas independientes o no partidistas...”

**Segunda.** Las finalidades públicas de los partidos políticos establecidas en el texto constitucional [*promover la participación en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público*] en ningún momento les confiere exclusividad en el ejercicio de las mismas, sino de privilegio. La función de coadyuvar en la integración de la representación nacional y la formación del poder público, en vez de apuntar hacia el monopolio partidista, fortalece el criterio contrario, toda vez que coadyuvar significa contribuir, asistir o ayudar, por lo que entonces solamente es dable inferir que no son la única vía para integrar la representación nacional y el poder público.

**Tercera.** Tampoco la Constitución General de la República hace mención expresa o implícita en el sentido de que un ciudadano para ser candidato deba ejercer previamente el derecho político de asociarse libremente a algún partido político.

**Cuarta.** En contra partida, tratándose de los cargos asignados por el principio de representación proporcional, el texto constitucional sí es claro en señalar que

únicamente los partidos políticos gozan del derecho a registrar listas de candidatos, artículos 52, 53, 54 y 56 párrafo segundo.

**Quinta.** El legislador ordinario hasta el año de 1946, reglamentó las candidaturas de partidos y de ciudadanos sin partido (independientes). La base constitucional para ello fue el texto de la fracción segunda del artículo 35 constitucional que consigna la prerrogativa de ser votado para todos los cargos de elección popular. Esto explica porqué desde la vigencia de la Constitución del 17 y hasta ese año, el poder revisor de la Constitución no estimó necesaria una reforma constitucional para darles sustento constitucional a las candidaturas independientes ya que interpretó en forma clara que existía base constitucional suficiente. No es posible explicar de otra manera cómo entonces se reglamentaron las candidaturas independientes con el texto actual del artículo 35.

**Sexta.** Dado que la Constitución no establece en forma alguna el derecho exclusivo de los partidos políticos para postular candidatos a cargos de elección popular por lo que se refiere a los cargos de mayoría relativa y sí prevé claramente el derecho de todos los ciudadanos a ser votado, el cual como ya señalamos se consideró como base constitucional para reglamentar las candidaturas independientes, resulta entonces que es competencia del legislador ordinario regular las calidades para que los ciudadanos ( en el caso de los cargos electivos por el principio de mayoría relativa) participen en las elecciones sin la intermediación de los partidos políticos.

**Séptima.** Del texto constitucional se colige claramente que el derecho a ser votado no es absoluto y que requiere ser regulado por una ley (federal, local, según del cargo de elección popular de que se trate). Regulación que debe ajustarse a las bases previstas en la propia Constitución federal, respetando cabalmente su contenido esencial, armonizándolo con otros derechos fundamentales de igual jerarquía, (v.gr. el derecho a la igualdad) y salvaguardando los principios, fines y valores constitucionales involucrados (como por ejemplo, la democracia representativa, el sistema de partidos y los principios rectores que deben guiar el ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones). Con base en lo anterior se desprende que el derecho político-electoral de los ciudadanos a ser votados es un **derecho fundamental de base constitucional y configuración legal**, en cuanto la propia Constitución establece que deben fijarse en la ley las calidades del ciudadano para su ejercicio.

**Octava.** El artículo 41 fracción primera de la Constitución confiere al legislador ordinario la potestad de establecer en la ley las formas específicas en que los partidos políticos tienen derecho a intervenir en los procesos electorales y cómo deben realizarse las elecciones de los poderes Legislativo y Ejecutivo federales, lo que claramente configura también para este caso un **derecho fundamental de base constitucional y configuración legal**, lo cual debe reglamentarse respetando cabalmente su contenido esencial, armonizándolo con otros derechos fundamentales de igual jerarquía y salvaguardando los principios, fines y valores constitucionales involucrados.

**Novena.** Actualmente, la legislación electoral del Estado de Tlaxcala, en un caso excepcional y tratándose de un cargo *sui generis* regula las candidaturas independientes para las elecciones de presidentes municipales auxiliares, en el artículo 208 de su Código Electoral, en los términos siguientes:

**Artículo 208.**

La elección de presidentes municipales auxiliares por voto universal, libre, secreto, personal y directo, que fungirán como regidores de pueblo, a los que hace referencia el artículo 87 de la Constitución Política del estado, se ajustarán a las disposiciones contenidas en el artículo 41 de la Ley Orgánica Municipal y a las siguientes reglas:

I. En las casillas que se ubiquen en las poblaciones que tengan el carácter de presidencias municipales auxiliares, se destinar una urna y la documentación necesaria para la elección del presidente municipal auxiliar correspondiente.

II. El registro de candidatos a presidente municipal auxiliar, se realizará ante el consejo general, mediante formulas de candidatos con las siguientes modalidades:

A). Tratándose de candidaturas por los partidos políticos, se observará lo dispuesto en los artículos 137 y 138 de este código.

**B). Tratándose de candidaturas de los ciudadanos, bastará con que la propuesta sea hecha cuando menos por cincuenta ciudadanos empadronados de la población correspondiente, quienes suscribirán la propuesta y anotar el número de su credencial para votar.**

III. Una vez que el consejo general haya registrado una fórmula de candidatos a presidente municipal auxiliar, remitir copia del registro al consejo municipal que corresponda.

## La Constitucionalidad de las Candidaturas Independientes en el Derecho Mexicano

IV. Al mismo tiempo que se entregue al elector la boleta de elección de ayuntamientos, se le entregará otra para la elección de presidente municipal auxiliar.

V. La votación se iniciará y se cerrará al mismo tiempo que la de los ayuntamientos.

VI. Los representantes de los candidatos a presidente municipal auxiliar por los partidos políticos, serán los mismos que representen al partido de que se trate, ante el consejo municipal o ante las casillas.

Los candidatos a presidente municipal auxiliar propuestos por los ciudadanos, podrán acreditar representantes propietarios y suplentes, ante el consejo municipal correspondiente o ante las casillas que se instalen en la demarcación territorial de la comunidad que los elija.

VII. Son aplicables para la elección de presidentes municipales auxiliares las disposiciones generales de este código en lo conducente.

Como se observa se reglamentan las candidaturas de los ciudadanos para los presidentes municipales auxiliares que fungirán como regidores de pueblo, figura adicional al presidente municipal. El Código Electoral de Tlaxcala señala como requisito para registrarse como candidato que la propuesta sea hecha cuando menos por 50 ciudadanos empadronados de la población correspondiente, quienes suscribirán la propuesta y anotarán el número de su credencial para votar.

**Décima.** Los derechos de participación política establecidos a favor del ciudadano conllevan un derecho de libertad y, al propio tiempo, uno de igualdad, por lo que la Constitución prevé la posibilidad de ejercer ese derecho o prerrogativa corresponde a todo ciudadano. En efecto esto se corrobora con la

expresión jurídica de carácter fundamental consistente en que *“todos los ciudadanos gozan de las prerrogativas y que deben tener acceso a condiciones generales de igualdad para acceder a las funciones públicas de su país”*, disposiciones que se derivan de la obligatoriedad de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y del Pacto Internacional de Derechos Cíviles y Políticos suscritos por México y que están en vigor.

#### Artículo 133

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

#### Artículo 25

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
- c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

### 3. Método Sintáctico-Gramatical.

**Primera.** La exigencia legal relativa a que un ciudadano sea postulado por un partido político no es una calidad de éste, sino una condición o requisito ajeno a su persona y que por lo tanto no depende de él sino del arbitrio o decisión de los institutos políticos. Exigencia que no encuadra en los parámetros del enunciado constitucional de la fracción II del artículo 35. Ahora bien, la propia Constitución establece algunas “calidades” del ciudadano para acceder o encarnar los distintos cargos de elección popular (diputado, senador o presidente) artículos 55, 58 y 82, respectivamente, y otros que establecen requisitos para de elegibilidad para jefe de gobierno del Distrito Federal, gobernador, etcétera.

La fracción II del artículo 35 constitucional establece como prerrogativas del ciudadano, poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, *teniendo las calidades que establezca la ley*. De acuerdo el Diccionario de la Lengua Española (editado por la Real Academia Española y que se puede consultar en *internet* en el sitio [www.rae.es](http://www.rae.es)) “*calidad*” significa:

calidad.

(Del lat. *qualitas*, *-tatis*, y este calco del gr. *ποιότητα*).

1. f. Propiedad o conjunto de propiedades inherentes a algo, que permiten juzgar su valor. *Esta tela es de buena calidad.*
2. f. Buena **calidad**, superioridad o excelencia. *La calidad del vino de Jerez ha conquistado los mercados.*
3. f. Carácter, genio, índole.

## La Constitucionalidad de las Candidaturas Independientes en el Derecho Mexicano

4. f. Condición o requisito que se pone en un contrato.
5. f. Estado de una persona, naturaleza, edad y demás circunstancias y condiciones que se requieren para un cargo o dignidad.
6. f. Nobleza del linaje.
7. f. Importancia o gravedad de algo.
8. f. pl. Prendas personales.
9. f. pl. Condiciones que se ponen en algunos juegos de naipes.

De lo anterior se desprende que gramaticalmente el sentido de la palabra “*calidades*” aplicable al caso concreto es: estado de una persona, naturaleza, edad y demás circunstancias y condiciones de ella que requiere para acceder un cargo o dignidad. Dada la altísima importancia que representa este enunciado final de la fracción II del artículo 35 constitucional, es obligado abundar en el análisis para su interpretación gramatical, por lo que a continuación señalaremos en forma desglosada, los significados de todas las palabras del enunciado de nuestra ley fundamental y de las palabras clave de los propios significados, tomados del Diccionario de la Real Academia Española.

persona.

(Del lat. *persona*, máscara de actor, personaje teatral, este del etrusco *phersu*, y este del gr. *πρόσωπον*).

1. f. Individuo de la especie humana.
2. f. Hombre o mujer cuyo nombre se ignora o se omite.
3. f. Hombre o mujer distinguidos en la vida pública.
4. f. Hombre o mujer de prendas, capacidad, disposición y prudencia.
5. f. Personaje que toma parte en la acción de una obra literaria.

## La Constitucionalidad de las Candidaturas Independientes en el Derecho Mexicano

naturaleza.

(De *natural* y *-eza*).

1. f. Esencia y propiedad característica de cada ser.
2. f. En teología, estado natural del hombre, por oposición al estado de gracia. *El bautismo nos hace pasar del estado de la naturaleza al estado de gracia*.
3. f. Conjunto, orden y disposición de todo lo que compone el universo.
4. f. Principio universal de todas las operaciones naturales e independientes del artificio. En este sentido la contraponen los filósofos al arte.
5. f. Virtud, calidad o propiedad de las cosas.
6. f. Calidad, orden y disposición de los negocios y dependencias.
7. f. Instinto, propensión o inclinación de las cosas, con que pretenden su conservación y aumento.
8. f. Fuerza o actividad natural, contrapuesta a la sobrenatural y milagrosa.
9. f. Especialmente en las hembras, sexo (ll condición orgánica).
10. f. Origen que alguien tiene según la ciudad o país en que ha nacido.
11. f. Calidad que da derecho a ser tenido por natural de un pueblo para ciertos efectos civiles.
12. f. Privilegio que se concede a los extranjeros para gozar de los derechos propios de los naturales.
13. f. Especie, género, clase. *No he visto árboles de tal naturaleza*.
14. f. Compleción o temperamento de cada individuo. *Ser de naturaleza seca, fría*.

edad.

(Del lat. *aetas*, *-tatis*).

1. f. Tiempo que ha vivido una persona o ciertos animales o vegetales.
2. f. Duración de algunas cosas y entidades abstractas.
3. f. Cada uno de los períodos en que se considera dividida la vida humana. *No a todas las edades convienen los mismos ejercicios*.
4. f. Periodización, tradicionalmente usada, en la que se divide la historia que se considera.
5. f. Espacio de años que han corrido de un tiempo a otro. *En la edad de nuestros abuelos, de nuestros mayores. En nuestra edad*.

## La Constitucionalidad de las Candidaturas Independientes en el Derecho Mexicano

### demás.

(Del lat. *de magis*).

1. adj. U. precedido de los artículos *lo, la, los, las*, con el sentido de 'lo otro, la otra, los otros o los restantes, las otras'. *LQ LA, LCS, LAS demás*. U. t. en pl. sin artículo *Juan y demás compañeros*.
2. adj. Otras personas o cosas. *Estaban Antonio Y demás. Había libros, audiotextos Y demás*

### circunstancia.

(Del lat. *circumstantia*).

1. f. Accidente de tiempo, lugar, modo, etc., que está unido a la sustancia de algún hecho o dicho.
2. f. Calidad o requisito.
3. f. Conjunto de lo que está en torno a alguien; el mundo en cuanto mundo de alguien.

### condición.

(Del lat. *conditio*. -*ōnis*).

1. f. Índole, naturaleza o propiedad de las cosas.
2. f. Natural, carácter o genio de las personas.
3. f. Estado, situación especial en que se halla alguien o algo.
4. f. Constitución primitiva y fundamental de un pueblo.
5. f. Situación o circunstancia indispensable para la existencia de otra. *Para amar enfermo es condición ser médico. El sereno se rió sin condiciones.*
6. f. Calidad del nacimiento o estado que se reconocía en los hombres; como el de noble, el de plebeyo, el de libre, el de siervo, etc.
7. f. Calidad de noble. *Es hombre de condición.*
8. f. *Der.* Acontecimiento futuro e incierto del que por determinación legal o convencional depende la eficacia inicial o la resolución posterior de ciertos actos jurídicos.
9. f. *Arg.* Baile tradicional de salón que ejecutan parejas sueltas e independientes. *LA condición.*
10. f. pl. Aptitud o disposición.
11. f. pl. Circunstancias que afectan a un proceso o al estado de una persona o cosa. *En estas condiciones no se puede trabajar. Las condiciones de vida no me son favorables.*

## La Constitucionalidad de las Candidaturas Independientes en el Derecho Mexicano

### requisito.

(Del lat. *requisitus*).

1. m. Circunstancia o condición necesaria para algo.

### cargo.

1. m. Acción de cargar.
2. m. Dignidad, empleo, oficio.
3. m. Persona que lo desempeña.
4. m. Obligación de hacer o cumplir algo.
5. m. Gobierno, dirección, custodia.
6. m. Falta que se imputa a alguien en su comportamiento.
7. m. En las cuentas, conjunto de cantidades de las que se debe dar satisfacción.
8. m. Pago que se hace o debe hacerse con dinero de una cuenta, y apuntamiento que de él se hace.

### dignidad.

(Del lat. *dignitas, -atis*).

1. f. Cualidad de digno.
2. f. Excelencia, realce.
3. f. Gravedad y decoro de las personas en la manera de comportarse.
4. f. Cargo o empleo honorífico y de autoridad.

Con base en los significados anteriores podemos afirmar que el sentido gramatical de la palabra "calidades" de una persona es:

*“los atributos o virtudes individuales, inherentes a su esencia o a su ser, o por el tiempo que ha vivido, o por la situación de tiempo, lugar o modo en que debe hallarse, para estar en posibilidades de acceder al empleo o comisión de elección popular.”*

En consecuencia aplicándolo al ciudadano tenemos entonces:

*“los atributos o virtudes individuales del ciudadano, inherentes a su esencia o a su ser, o por el tiempo que ha vivido, o por la situación de tiempo, lugar o modo en que debe hallarse, que debe acreditar para estar en posibilidades de acceder al empleo o comisión de elección popular.”*

Es de subrayar que las circunstancias y condiciones deben ser las inherentes a la persona, aún cuando sean de tiempo, lugar o modo. Como se observa en ningún caso es dable separar “calidades” del sentido esencial, inherente a la propia naturaleza de la persona, en este caso, del ciudadano.

Por otra parte, también la palabra “*teniendo*” resulta clave en la interpretación gramatical que estamos realizando. Efectivamente el Diccionario de la Lengua Española, dice del verbo tener: *asir o mantener asido algo; poseer o disfrutar; gerundio de tener; acción de presente progresivo de tener*. De esta manera podemos señalar en confirmación del argumento anterior que “*teniendo las calidades que establezca la ley*” es un concepto indisolublemente vinculado a la persona, pues no se podría poseer o gozar de una calidad que no fuere inherente a la ésta, en el caso concreto, al ciudadano.

Entonces de ninguna manera podría interpretarse - desde la perspectiva gramatical - que la exigencia al ciudadano de ser postulado por un partido político, es una calidad del ciudadano, por lo que es posible intelegir que el legislador ordinario puede señalar requisitos o condiciones ajenas a la propia persona del ciudadano, como lo es la intermediación de un partido político, ya que éste no radica en él de manera esencial, sino consubstancial.

Como el significado mismo de "*calidad*" lo señala, son atributos de la naturaleza de la persona, como la edad y demás circunstancias y condiciones de la persona, como pueden ser: el tiempo de experiencia, el modo que ha vivido, el lugar en que reside, los puestos que ha tenido, la experiencia con que cuenta, el nivel académico que posee y por supuesto el de estar en el padrón electoral, contar con credencial para votar, etcétera.

**Segunda.** En materia de derechos políticos están vigentes y son obligatorias para México, las disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y de la Convención Americana de Derechos Humanos, conocida como "Pacto de San José", ambos aprobados por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión el 18 de diciembre de 1980, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 1981.<sup>173</sup> De estas normativas queda claro que el

---

<sup>173</sup> Normativas internacionales producto de la Carta de las Naciones Unidas y se basa en la idea de que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad inherente a todos los miembros de la familia humana y de sus derechos iguales e inalienables. Reconoce que estos derechos se derivan de la dignidad inherente a la persona humana y que con

derecho a ser votado no puede estar sujeto a ninguna discriminación, ni a restricciones indebidas que lo hagan imposible de ejercer o nugatorio. No dejan lugar a dudas, la legislación electoral mexicana solamente puede reglamentar el derecho a ser votado estableciendo calidades relativas a edad, nacionalidad, residencia, idioma, capacidad civil o mental, o condena por juez competente en un proceso penal. Obviamente la exigencia de ser registrado por un partido político está fuera de estos parámetros normativos internacionales que son Ley Suprema.<sup>174</sup>

En efecto, los artículos 23 y 25, respectivamente, del ordenamiento en cita, disponen que todos los ciudadanos deben gozar del derecho a ser votados. Además establecen que la ley puede regular el derecho a ser votado exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, etc., y sin restricciones indebidas, brindando al ciudadano el acceso a las funciones públicas en condiciones de igualdad.

---

arreglo a la Declaración Universal de Derechos Humanos, no puede realizarse el ideal del ser humano libre, en el disfrute de las libertades civiles y políticas y liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos civiles y políticos, tanto como de sus derechos económicos, sociales y culturales.

<sup>174</sup> Los instrumentos internacionales suscritos y ratificados por México, siempre y cuando sean aprobados por el Senado, son Ley Suprema de la Unión, según lo dispuesto por la propia Carta Magna.

*Artículo 133*

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

Artículo 25.

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2<sup>75</sup>, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Artículo 23.

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

a. de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b. de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c. de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.<sup>2</sup> La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

Tercera. La interpretación dada a los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos suscritos por México (en vigor y obligatorios) que

---

<sup>75</sup> Se refiere a características discriminatorias como el sexo, el credo religioso o la ideología y afiliación políticas.

contemplan los derechos políticos como tales, por parte de órganos reconocidos para ello, han coincidido en señalar implícitamente la violación que se hace en nuestro país al derecho político fundamental de los ciudadanos de participar en las elecciones como candidatos. Primero por que no están reglamentadas y segundo por el derecho exclusivo de los partidos políticos a solicitar el registro de candidatos, establecida en la ley electoral.

EL Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y de la Convención Americana de Derechos Humanos<sup>176</sup> como referimos en la consideración anterior consagran en sus artículos 23 y 25, respectivamente, los derechos políticos como derechos humanos. En este sentido, establecen el derecho de todos los ciudadanos de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país. Asimismo establece, que la ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma,

---

<sup>176</sup> Como ya lo señalamos es también conocido como "Pacto de San José" ya que se acordó en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969. El depositario es la Organización de Estados Americanos OEA. Fue aprobado por el Senado el 18 de diciembre de 1980, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 1981 y entró en vigor el 24 de marzo de ese mismo año.

instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

La Observación General 25 formulada a México por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en 1996<sup>177</sup>, aunque no tiene fuerza jurídica porque no se trata de una resolución, sí contribuye y en mucho para la interpretación sistemática del asunto que nos ocupa, por lo que transcribiremos a continuación la parte conducente:

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

El derecho de las personas a presentarse a elecciones no deberá limitarse de forma excesiva mediante el requisito de que los candidatos sean miembros de partidos o pertenezcan a determinados partidos. Toda exigencia de que los candidatos (para presentar su candidatura cuando no son de partido alguno o sea independientes) cuenten con un mínimo de partidarios deberá ser razonable y no constituir un obstáculo a esa candidatura“

---

<sup>177</sup> Observación General 25 de 1996, realizada a México por la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de la ONU.

Dos años después, durante la visita *in loco* de 1998, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos<sup>178</sup>, tuvo la oportunidad de visitar

---

<sup>178</sup> La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) es una de las dos entidades del sistema interamericano de protección y promoción de los derechos humanos en las Américas. Tiene su sede en Washington, D.C. El otro órgano es la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con sede en San José, Costa Rica. La CIDH es un órgano principal y autónomo de la Organización de los Estados Americanos<sup>178</sup> (OEA), cuyo mandato surge de la Carta de la OEA y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y que actúa en representación de todos los países miembros de la OEA. Está integrada por siete miembros independientes que se desempeñan en forma personal, que no representan a ningún país en particular y que son elegidos por la Asamblea General. La CIDH se reúne en Periodos Ordinarios y Extraordinarios de sesiones varias veces por año. Su Secretaría Ejecutiva cumple las instrucciones de la CIDH y sirve de apoyo para la preparación legal y administrativa de sus tareas.

En abril de 1948, la OEA aprobó la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en Bogotá, Colombia, el primer documento internacional de derechos humanos de carácter general. La CIDH fue creada en 1959, reuniéndose por primera vez en 1960. Ya en 1961 la CIDH comenzó a realizar visitas in loco para observar la situación general de los derechos humanos en un país, o para investigar una situación particular. Desde entonces ha realizado 83 visitas a 23 países miembros. Con respecto a sus observaciones de tipo general sobre la situación en un país, la CIDH publica informes especiales, habiendo publicado hasta la fecha 44 de ellos. Desde 1965 la CIDH fue autorizada expresamente a recibir y procesar denuncias o peticiones sobre casos individuales en los cuales se alegaban violaciones a los derechos humanos. Hasta 1997 ha recibido varias decenas de miles de peticiones, que se han concretado en más de 12,000 casos procesados o en procesamiento. (El método de procesamiento se describe más abajo). Los informes finales publicados en relación con estos casos pueden encontrarse en los informes anuales de la Comisión o por país. En 1969 se aprobó la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que entró en vigor en 1978 y que ha sido ratificada, a septiembre de 1997, por 25 países: Argentina, Barbados, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Grenada, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. La Convención define los derechos humanos que los Estados ratificantes se comprometen internacionalmente a respetar y dar garantías para que sean respetados. Ella crea además la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y define atribuciones y procedimientos tanto de la Corte como de la CIDH. La CIDH mantiene además facultades adicionales que antedatan a la Convención y no derivan directamente de ella, entre ellos, el de procesar peticiones individuales relativas a Estados que aún no son parte de la Convención. La Comisión tiene la función principal de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos, y en el ejercicio de su mandato:

- a) Recibe, analiza e investiga peticiones individuales que alegan violaciones de los derechos humanos, según lo dispuesto en los artículos 44 al 51 de la Convención.
- b) Observa la vigencia general de los derechos humanos en los Estados miembros, y cuando lo considera conveniente publica informes especiales sobre la situación en un estado en particular.
- c) Realiza visitas in loco a los países para profundizar la observación general

instituciones del Estado mexicano, encargadas de llevar a cabo los procesos electorales y de hacer cumplir las regulaciones sobre esta materia. Asimismo, tuvo la oportunidad de entrevistarse con los representantes de las distintas fuerzas políticas, y conocer su opinión sobre los avances y los problemas existentes dentro del sistema. En consideración a ello, la CIDH estimó de vital importancia dedicar un capítulo del presente informe a considerar los derechos políticos en México.

La Comisión después de comparar la normativa internacional con la legislación electoral mexicana concluyó en el documento denominado "*Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en México 1998*" lo siguiente:

---

de la situación, y/o para investigar una situación particular. Generalmente, esas visitas resultan en la preparación de un informe respectivo, que se publica y es enviado a la Asamblea General. d) Estimula la conciencia de los derechos humanos en los países de América. Para ello entre otros, realiza y publica estudios sobre temas específicos. Así por ejemplo sobre: medidas para asegurar mayor independencia del poder judicial; actividades de grupos irregulares armados; la situación de derechos humanos de los menores, de las mujeres, de los pueblos indígenas. e) Realiza y participa en conferencias y reuniones de distinto tipo con representantes de gobiernos, académicos, grupos no gubernamentales, etc... para difundir y analizar temas relacionados con el sistema interamericano de los derechos humanos. f) Hace recomendaciones a los Estados miembros de la OEA sobre la adopción de medidas para contribuir a promover y garantizar los derechos humanos. g) Requiere a los Estados que tomen "medidas cautelares" específicas para evitar daños graves e irreparables a los derechos humanos en casos urgentes. Puede también solicitar que la Corte Interamericana requiera "medidas provisionales" de los Gobiernos en casos urgentes de peligro a personas, aún cuando el caso no haya sido sometido todavía a la Corte. h) Somete casos a la jurisdicción de la Corte Interamericana y actúa frente a la Corte en dichos litigios. i) Solicita "Opiniones Consultivas" a la Corte Interamericana sobre aspectos de interpretación de la Convención Americana.

## La Constitucionalidad de las Candidaturas Independientes en el Derecho Mexicano

“Los derechos y deberes políticos en el derecho mexicano, están consagrados en los artículos 35 y 36 de la Constitución.

En efecto, el artículo 35 constitucional establece que son prerrogativas del ciudadano: votar en las elecciones populares; poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley; asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en asuntos políticos del país. Asimismo, el artículo 36 de la Constitución establece que son obligaciones del ciudadano de la República: ...votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley; desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados, que en ningún caso serán gratuitos, y desempeñar los cargos concejiles del Municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado”

### El derecho de acceso a la contienda electoral

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

446. En estos términos, toda candidatura independiente es invalidada desde un principio. Hasta ahora no ha sido posible encontrar en México una fórmula que garantice la estabilidad y consolidación del sistema de partidos, que resulte compatible con la garantía constitucional que tienen los ciudadanos para ser votados para cargos de elección popular, sin tener que hacerlo obligadamente bajo las siglas de algún partido político.

## VI. RECOMENDACIONES

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

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

503. Que supervise el cumplimiento por las entidades locales de lo establecido en el artículo 115 Constitucional, relativo a que "los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre...".

504. Que defina en forma clara los delitos electorales, y establezca mecanismos que garanticen su castigo efectivo.

505. Que dicte una reglamentación precisa a fin de auditar los fondos financieros de los partidos políticos en forma efectiva.

Es de destacar que el Informe de 1998, reconoce avances muy importantes en el desarrollo de la democracia participativa, incluso subraya que las elecciones federales de 1997, que apenas habían tenido lugar, han sido catalogadas por la comunidad internacional como las más limpias y correctas que se han realizado en México.

Sin embargo, también resalta que mientras la Constitución establece el derecho a ser votado de todos los ciudadanos mexicanos, la ley ordinaria electoral (COFIPE) establece el monopolio de los partidos políticos para registrar

candidatos, con lo cual toda candidatura independiente es invalidada desde un principio.

Sin señalar expresamente la inconstitucionalidad de tal norma (porque no tiene facultades para hacerlo y menos en un informe) sí lo hace implícitamente, al decir que la ley la invalida las candidaturas independientes, no obstante que la Constitución no las prohíbe y sí las enuncia. Además señala que hasta ahora no ha sido posible encontrar en México una fórmula que garantice la estabilidad y consolidación del sistema de partidos, que resulte compatible con la garantía constitucional que tienen los ciudadanos para ser votados para cargos de elección popular, sin tener que hacerlo obligadamente bajo las siglas de algún partido político.

Prueba adicional es que recomienda a México que adopte las medidas necesarias para contemple el acceso más amplio y participativo posible de los candidatos al proceso electoral, como elemento para la consolidación de la democracia.

**Cuarta.** Los estatutos de los partidos políticos más emblemáticos e importantes en México exigen al ciudadano estar afiliado para ser postulado a cargos de elección popular.

En el caso del Partido Revolucionario Institucional (PRI), los artículos 22, 23, 24 y 166 de sus estatutos registrados ante el Instituto Federal Electoral (IFE) aún van más allá y exigen para ser postulado a algún cargo de elección popular,

tener la calidad de militante con una antigüedad de al menos un año. Es militante el afiliado que desempeñe en forma sistemática y reglamentada las obligaciones partidarias, haber mostrado lealtad pública con la declaración de principios y el programa de acción, así como observancia estricta en los estatutos del partido, acreditar la calidad de cuadro en actividades partidarias; no haber sido dirigente, candidato ni militante destacado de partido o asociación política, antagónicos al Partido Revolucionario Institucional; estar al corriente en el pago de sus cuotas al citado instituto político, lo que se acredita con documentos expedidos por la Secretaría de Administración y Finanzas; protestar cumplir las disposiciones del Código de Ética Partidaria; mostrar una conducta pública adecuada y no haber sido condenado por delito intencional del orden común y/o federal, o en el desempeño de funciones públicas; presentar un programa de trabajo ante el órgano interno que corresponda, etcétera.

## Estatutos del PRI

### Capítulo

II

### De la postulación de candidatos a cargos de elección popular

#### Sección 1. De los requisitos para ser candidatos.

**ARTÍCULO 166.** El militante del Partido que pretenda ser postulado como candidato a un cargo de elección popular, deberá cumplir los siguientes requisitos:

I. Ser ciudadano mexicano en pleno goce de sus derechos políticos;

## La Constitucionalidad de las Candidaturas Independientes en el Derecho Mexicano

- II. Satisfacer los requisitos exigidos por los ordenamientos electorales aplicables a los comicios constitucionales de que se trate;
- III. Ser militante y haber mostrado lealtad pública con la Declaración de Principios y el Programa de Acción, así como observancia estricta en los Estatutos del Partido;
- IV. Acreditar la calidad de cuadro en actividades partidarias;
- V. No haber sido dirigente, candidato ni militante destacado de partido o asociación política, antagonicos al Partido Revolucionario Institucional;
- VI. Estar al corriente en el pago de sus cuotas al Partido, lo que se acreditará con documentos expedidos por la Secretaría de Administración y Finanzas;
- VII. Protestar cumplir las disposiciones del Código de Ética Partidaria;
- VIII. Mostrar una conducta pública adecuada y no haber sido condenado por delito intencional del orden común y/o federal, o en el desempeño de funciones públicas;
- IX. Presentar un programa de trabajo ante el órgano de Partido que corresponda;
- X. Para los casos de Presidente de la República, Gobernador y Jefe de Gobierno del Distrito Federal se requerirá acreditar la calidad de cuadro, dirigente y haber tenido un puesto de elección popular a través del Partido, así como diez años de militancia partidaria;
- XI. Acreditar su conocimiento de los Documentos Básicos del Partido ante la instancia correspondiente;
- XII. Para el caso de integrantes de ayuntamientos, jefes delegacionales, diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y a los congresos de los estados, deberán comprobar una militancia de tres años; tener una residencia domiciliaría no menor de

## La Constitucionalidad de las Candidaturas Independientes en el Derecho Mexicano

tres años anterior a la elección en el municipio o delegaciones en el caso del Distrito Federal, o entidad federativa. Se exceptúan del requisito de residencia domiciliaría a quienes desempeñen un cargo o una comisión del Comité Ejecutivo Nacional, de un Comité Directivo Estatal o del Distrito Federal, cargo de elección popular o cargo público.

En caso de candidaturas de jóvenes a integrantes de ayuntamientos, deberá acreditar una militancia de un año;

XIII. Para candidatos a cargos de elección popular por mayoría relativa, separarse de cualquier puesto de dirigencia partidaria que se desempeñe, cuando menos 90 días antes de la fecha de vencimiento del registro legal de las candidaturas ante el órgano electoral correspondiente;

XIV. Para senadores y diputados federales:

- a) Acreditar una militancia de cinco años en los términos de lo que establecen estos Estatutos.
- b) Acreditar la calidad de cuadro o dirigente.
- c) Tener una residencia efectiva no menor a tres años en la entidad federativa correspondiente. Se exceptúan del requisito de residencia efectiva quienes desempeñan un cargo o una comisión del Comité Ejecutivo Nacional, un cargo de elección popular, o desempeñen un cargo público federal.
- d) Para las candidaturas de jóvenes se deberá acreditar una militancia de tres años o comprobar su participación en una organización juvenil del Partido; y

## La Constitucionalidad de las Candidaturas Independientes en el Derecho Mexicano

XV. Para candidatos a cargos de elección popular por el principio de representación proporcional se requerirá haber concluido el ejercicio de su encargo anterior, en caso de haber sido postulado por el mismo principio.

En el Partido Acción Nacional (PAN), sólo los miembros activos de ese instituto político gozan del derecho a ser postulados a cargos de elección popular y para tener esa calidad, hay que solicitarlo por escrito y ser aceptado. Además se requiere suscribir los principios y estatutos y contar con una antigüedad en la afiliación de al menos seis meses, entre otros requisitos.

### Estatutos del PAN

ARTÍCULO 8o. Son miembros activos del Partido los ciudadanos que habiendo solicitado su ingreso por escrito sean aceptados con tal carácter.

Para ser miembro activo se requiere cumplir con los siguientes requisitos:

- a. Suscribir la aceptación de los principios y Estatutos de Acción Nacional;
- b. Tener modo honesto de vivir;
- c. Adquirir el compromiso de participar en forma permanente y disciplinada en la realización de los objetivos del Partido;
- d. Ser miembro adherente por un plazo de 6 meses. En los casos de quienes hayan sido dirigentes o candidatos de otros partidos políticos, el plazo a cumplir como adherentes deberá ser de por lo menos 18 meses, y
- e. Acreditar su inscripción en el Registro Federal de Electores o su equivalente.

ARTÍCULO 9o. Son adherentes del Partido los mexicanos que hayan solicitado personal, libre e individualmente su adhesión en los términos del reglamento correspondiente y que se comprometan a contribuir a la realización de los objetivos

del Partido, mediante aportaciones intelectuales o con su apoyo de opinión, de voto o de propaganda.

ARTÍCULO 10. Los miembros activos tienen los siguientes derechos y obligaciones, en los términos de estos Estatutos y los reglamentos correspondientes.

I. Derechos:

- a. Intervenir en las decisiones del Partido por sí o por delegados;
- b. Participar en el gobierno del Partido desempeñando cargos en sus órganos directivos, que no podrán ser más de tres por elección en un mismo momento;
- c. Ser propuestos como precandidatos y, en su caso, candidatos de Acción Nacional a cargos de elección popular;
- d. Recibir la información, formación y capacitación necesaria para el cumplimiento de sus deberes como militantes, y
- e. Los demás que establezcan estos Estatutos y los Reglamentos.

II. Obligaciones:

- a. Cumplir estos Estatutos, los reglamentos y las disposiciones dictadas por los órganos competentes del Partido;
- b. Participar en forma permanente y disciplinada en la realización de los objetivos del Partido, y
- c. Contribuir a los gastos del Partido de acuerdo a sus posibilidades, mediante el pago de las cuotas ordinarias y aportaciones extraordinarias que establezcan los órganos competentes.

Estarán exceptuados del cumplimiento de esta obligación los miembros activos residentes fuera del territorio nacional.

La vigencia de los derechos estará vinculada al cumplimiento de las obligaciones de acuerdo a los reglamentos correspondientes.

En el Partido de la Revolución Democrática, también es exigencia ser miembro de esa organización para ser postulado como candidato, entre otros requisitos.

### **Estatutos del PRD**

Artículo 3º. El ingreso de los miembros del Partido

1. Para ser miembro del Partido se requiere:

- a. Ser mexicano o mexicana;
- b. Contar al menos con 15 años de edad;
- c. Solicitar personalmente y por escrito su inscripción;
- d. Aceptar la plena vigencia de la Declaración de Principios, el Programa y el presente Estatuto, así como comprometerse a acatar como válidas las resoluciones del Partido;
- e. No haber sido condenado o condenada por delitos contra el patrimonio público, mal uso de facultades o atribuciones, o ilícitos semejantes, actos ilegales de represión y corrupción o delincuencia organizada.

2. Para la inscripción en el Partido de ex dirigentes, legisladores o ex legisladores, gobernantes o ex gobernantes que hayan sido integrantes de otros partidos políticos será indispensable la resolución favorable del comité ejecutivo municipal correspondiente y la ratificación del comité ejecutivo estatal o del nacional, así como presentar carta de renuncia al Partido en el que el aspirante haya militado anteriormente.

3 Los nuevos miembros del Partido protestarán respetar los documentos básicos del PRD y las resoluciones de sus órganos de representación y dirección del mismo, ante el comité de base territorial en el que queden adscritos o, en su defecto, ante el Comité Ejecutivo Municipal correspondiente. Por ningún motivo se permitirán afiliaciones en grupo que favorezcan prácticas clientelares o corporativas.

4 El Comité Ejecutivo Municipal o el Comité de Base llevarán a cabo, obligatoriamente, cursos para los miembros del Partido sobre los documentos básicos, los objetivos y los métodos de organización del mismo.

Artículo 4º. Derechos y obligaciones de los miembros del Partido

1. Todo miembro del Partido tiene derecho, en igualdad de condiciones, a:

a. Votar y ser votado, bajo las condiciones establecidas en el presente Estatuto y en los reglamentos que del mismo se deriven;

## **C. El Caso Manuel Guillén Monzón.**

### **1. Intervención del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como Órgano de Control Constitucional.**

Conforme a la propia Constitución Política (artículo 99) el Tribunal Electoral es depositario también del Poder Judicial de la Federación (desde la reforma constitucional en la materia de 1996, antes era un tribunal autónomo). Es máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral y órgano especializado de ese poder.

Dentro de sus atribuciones está la de resolver, en forma definitiva e inatacable, las controversias que se susciten por actos y resoluciones de la autoridad electoral federal distintos que violen normas constitucionales o legales,

así como los actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar y ser votado en las elecciones populares, asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos, siempre y cuando se hubiesen reunido los requisitos constitucionales y los que se señalen en las leyes para su ejercicio;

#### CAPITULO IV

##### Del poder judicial

###### Artículo 94

Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes.

###### Artículo 99

**El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.**

Para el ejercicio de sus atribuciones, el Tribunal funcionará con una Sala Superior así como con Salas Regionales y sus sesiones de resolución serán públicas, en los términos que determine la ley. Contará con el personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado funcionamiento.

## La Constitucionalidad de las Candidaturas Independientes en el Derecho Mexicano

La Sala Superior se integrará por siete Magistrados Electorales. El Presidente del Tribunal será elegido por la Sala Superior, de entre sus miembros, para ejercer el cargo por cuatro años.

La competencia del Tribunal Electoral se señala en el mismo precepto constitucional, en los términos siguientes:

Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:

- I. Las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores;
- II. Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior.

La Sala Superior realizará el cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas, en su caso, las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma, procediendo a formular la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos;

- III. Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las señaladas en las dos fracciones anteriores, que violen normas constitucionales o legales;

- IV. Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones. Esta vía procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos;

- V. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes;
- VI. Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores;
- VII. Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores;
- VIII. La determinación e imposición de sanciones en la materia; y
- IX. Las demás que señale la ley.

Respecto de la competencia para sustentar la inconstitucionalidad de actos o resoluciones, dispone el referido artículo 99 de la Constitución:

Cuando una Sala del Tribunal Electoral sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de esta Constitución, y dicha tesis pueda ser contradictoria con una sostenida por las Salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, cualquiera de los Ministros, las Salas o las partes, podrán denunciar la contradicción, en los términos que señale la ley, para que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decida en definitiva cual tesis debe prevalecer. Las resoluciones que se dicten en este supuesto no afectarán los asuntos ya resueltos.

Por su parte, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF), lo reglamenta en la forma siguiente:

## La Constitucionalidad de las Candidaturas Independientes en el Derecho Mexicano

### Artículo 184

De conformidad con el artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **el Tribunal Electoral es el órgano especializado del Poder Judicial de la Federación** y, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de la propia Constitución, **la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral.**

### Artículo 186

En los términos de lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, 60, párrafos segundo y tercero, y 99, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Tribunal Electoral, de conformidad con lo que señalen la propia Constitución y las leyes aplicables, es competente para:

**III. Resolver, en forma definitiva e inatacable, las controversias que se susciten por:**

- a) Actos y resoluciones de la autoridad electoral federal distintos a los señalados en las fracciones I y II anteriores, que violen normas constitucionales o legales;
  
- c) Actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar y ser votado en las elecciones populares, asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos, siempre y cuando se hubiesen reunido los requisitos constitucionales y los que se señalen en las leyes para su ejercicio;

Competencia de la Sala Superior:

## La Constitucionalidad de las Candidaturas Independientes en el Derecho Mexicano

### Artículo 189

La Sala Superior tendrá competencia para:

**I. Conocer y resolver, en forma definitiva e inatacable, las controversias que se susciten por:**

e) Los juicios de revisión constitucional electoral, en única instancia y en los términos previstos en la ley de la materia, por actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes para organizar, calificar o resolver las impugnaciones en los procesos electorales de las entidades federativas, que violen un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones de Gobernadores, del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, de diputados locales y de diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como de ayuntamientos o de los titulares de los órganos político-administrativos del Distrito Federal.

Estas impugnaciones solamente procederán cuando habiéndose agotado en tiempo y forma todos los recursos o medios de defensa que establezcan las leyes por los que se pueda modificar, revocar o anular el acto o resolución impugnado, la violación reclamada ante el Tribunal Electoral pueda resultar determinante para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones, y la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales, y ello sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios electos;

f) Los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, en única instancia y en los términos de la ley de la materia, que se

promuevan por violación a los derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos, siempre y cuando se hubiesen reunido los requisitos constitucionales y los que se señalen en las leyes para su ejercicio;

Es muy importante destacar que del año 1996 al año 2000 el Tribunal Electoral, actuando de buena fe, conoció de algunos casos que planteaban directa o indirectamente la inconstitucionalidad de normas generales de autoridades electorales.

*Específicamente, el 25 de octubre de 2001, valoró y se pronunció respecto de la constitucionalidad del derecho exclusivo de los partidos políticos establecido en el Código Electoral del Estado de Michoacán, en contraposición con el derecho político de los ciudadanos a ser votados para los diferentes cargos de elección popular, lo que implicó de lleno el análisis de las candidaturas independientes.*

*Al final, resolvió confirmar la resolución de la autoridad electoral del Estado de Michoacán en la negó el registro como candidato a gobernador al ciudadano Manuel Guillén Morzón, quien sin partido político que lo hubiese postulado, pretendía su registro como tal. Este asunto se sustanció en el juicio de protección de los derechos político-electorales del ciudadano, expediente: SUP-JDC-037/2001 del 25 de octubre de 2001.*

*Esta resolución jurisdiccional - no obstante que está enmarcada en la legislación electoral de Michoacán - es la única que ha estudiado la presunta violación del derecho*

*constitucional de ser votado derivada de la aplicación de la norma legal que otorga el derecho exclusivo de los partidos políticos para postular candidatos.*

*Además de ser la única, es de máxima trascendencia para nuestro estudio en razón de que dos de los siete magistrados que integraban la Sala Superior del Tribunal discreparon del sentido final de la misma, al considerar que sí existía violación al sufragio pasivo y, en consecuencia, declararon inconstitucional la disposición legal que contiene el derecho exclusivo de los partidos políticos referida, con lo cual, tácitamente, dicha minoría reconoció la constitucionalidad de las candidaturas independientes. Resulta todavía más importante ya que también consideraron que existe inconstitucionalidad del legislador ordinario por omisión, al no haber reglamentado las candidaturas independientes, tal y como lo ordenan las constituciones federal y local.*

*No obstante, el 10 de junio de 2002 la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver un incidente de contradicción de tesis <sup>179</sup>, entre ésta y el Tribunal Electoral, dejó en claro que éste último carece de competencia para conocer y formular consideraciones sobre la constitucionalidad de leyes o normas generales, aún a pretexto de determinar la inaplicación de ésta, con lo cual de paso hizo ver que no existía contradicción de tesis sino invasión a su esfera de competencia.*

Así, quedó totalmente claro que la única vía para plantear la constitucionalidad de una norma electoral es la acción de inconstitucionalidad prevista en la fracción II del artículo 105 constitucional.

---

<sup>179</sup> Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 2/2000 del 10 de junio de 2002.

Estas consideraciones de la Corte son muy importantes ya que el caso de Manuel Guillén Monzón que analizaremos en el siguiente apartado fue resuelto por el Tribunal Electoral interpretando erróneamente, aunque de buena fe queremos suponer, que gozaba de competencia para conocer y formular consideraciones respecto de la constitucionalidad de normas electorales, sentencia que en lo conducente ha quedado sin efectos jurídicos, pero que sí posee un enorme valor para el estudio, ya que dio luces muy significativas sobre la inconstitucionalidad de la norma legal relativa al derecho exclusivo de los partidos políticos para postular candidatos y la consecuente violación del derecho ciudadano a ser votado.

Consideraciones que por analogía nos dan elementos para reproducir los argumentos expresados por los magistrados de la Sala Superior respecto de otras legislaciones locales y obviamente la federal que consignan preceptos análogos.

La actuación del Tribunal en ese momento en que “rebasó su competencia” o “invadió la de la Corte” se explica porque la función de control constitucional de actos y resoluciones electorales que se le atribuyó en 1996 mediante la sustanciación de los juicios de revisión constitucional y de protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos, siempre se motivó en que venía a completar, es decir, a cerrar el sistema de medios de impugnación, al legitimar a los ciudadanos para denunciar la inconstitucionalidad de leyes en la materia, para lo cual no existía medio de defensa, ya que la acción de

inconstitucionalidad, legitimaba u sigue legitimando solamente a los legisladores federales o locales (33% de ellos) y al Procurador General de la República, durante los 30 días naturales posteriores a la publicación de la ley federal o local de que se trate.

Con el fallo del pleno de la Corte, los ciudadanos seguimos sin estar legitimados en ningún caso y por ninguna vía para plantear la posible inconstitucionalidad de una norma o ley electoral, es decir, estamos en auténtico estado de indefensión ante el supuesto de que una norma electoral sea o estimemos inconstitucional y que por ello viole nuestros derechos político-electorales. Desgraciadamente no contamos con procedimiento alguno al que podamos recurrir, lo cual es muy grave para el sistema de control de la constitucionalidad en la materia. Ante esta injusticia nos preguntamos ¿Por qué únicamente los legisladores y el Procurador General de la República pueden plantear la inconstitucionalidad de una ley o norma electoral? ¿Acaso los ciudadanos no somos los actores principales de las elecciones populares?

A continuación transcribiremos la parte relativa a la tesis de la resolución de la Corte, la cual consideramos de suma trascendencia jurídica para nuestro estudio pero que significa un retroceso en la justicia electoral del país, la cual el propio Tribunal Electoral había interpretado progresivamente, al completar la esfera de protección de los ciudadanos.

## La Constitucionalidad de las Candidaturas Independientes en el Derecho Mexicano

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. CARECE DE COMPETENCIA PARA PRONUNCIARSE SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES.

De lo dispuesto en los artículos 99 y 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende, por un lado, que el Tribunal Electoral es la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral y es el órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, cuya competencia es la de garantizar la especialización, objetividad e imparcialidad en el ejercicio de esa función jurisdiccional, así como la custodia de los derechos políticos electorales de los ciudadanos, y verificar que los actos y resoluciones que al respecto se dicten, se ajusten al marco jurídico previsto tanto en la propia Constitución Federal, como en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y, por otro, que a la Suprema Corte de Justicia de la Nación le corresponde en forma exclusiva conocer de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma general y la Constitución Federal, siendo dichas acciones la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales con la propia Ley Fundamental. En congruencia con lo anterior, se concluye que la facultad para resolver sobre la contradicción de normas electorales y la Carta Magna está claramente limitada por mandato constitucional al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **por lo que el Tribunal Electoral sólo puede manifestarse respecto de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto constitucional, siempre que ésta no sea para verificar la conformidad de una ley electoral con el propio Ordenamiento Supremo, ya que de lo contrario estaría ejerciendo una facultad que constitucionalmente no le corresponde.**

Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XV, Junio de 2002 Tesis: P./J. 23/2002 Página: 82 Materia: Constitucional Jurisprudencia.

Contradicción de tesis 2/2000-PL. Entre las sustentadas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 23 de mayo de 2002. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Mariano Azuela Güirón y José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy diez de junio en curso, aprobó, con el número 23/2002, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diez de junio de dos mil dos.

Novena Época Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XVII, Febrero de 2003 Tesis: I.9o.A.67 A Página: 985 Materia: Administrativa Tesis aislada.

El medio procesal de defensa establecido en 1996 para los ciudadanos es el juicio para la protección de los derechos político-electorales, regulado por la *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*, expedida en ese mismo año, la cual dispone lo siguiente:

De la Procedencia

Artículo 79

1. El juicio para la protección de los derechos político-electorales, sólo procederá cuando el ciudadano por sí mismo y en forma individual, haga valer presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos. En el supuesto previsto en el inciso e) del párrafo 1 del siguiente artículo, la demanda deberá presentarse por conducto de quien ostente la representación legítima de la organización o agrupación política agraviada.

Artículo 80

1. El juicio podrá ser promovido por el ciudadano cuando:

- a) Habiendo cumplido con los requisitos y trámites correspondientes, no hubiere obtenido oportunamente el documento que exija la ley electoral respectiva para ejercer el voto;
- b) Habiendo obtenido oportunamente el documento a que se refiere el inciso anterior, no aparezca incluido en la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio;

c) Considere haber sido indebidamente excluido de la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio;

d) Considere que se violó su derecho político-electoral de ser votado cuando, habiendo sido propuesto por un partido político, le sea negado indebidamente su registro como candidato a un cargo de elección popular.

En los procesos electorales federales, si también el partido político interpuso recurso de revisión o apelación, según corresponda, por la negativa del mismo registro, el Consejo del Instituto o la Sala Regional, a solicitud de la Sala Superior, remitirán el expediente para que sea resuelto por ésta, junto con el juicio promovido por el ciudadano;

e) Habiéndose asociado con otros ciudadanos para tomar parte en forma pacífica en asuntos políticos, conforme a las leyes aplicables, consideren que se les negó indebidamente su registro como partido político o agrupación política, y

**f) Considere que un acto o resolución de la autoridad es violatorio de cualquier otro de los derechos político-electorales a que se refiere el artículo anterior.**

2. El juicio sólo será procedente cuando el actor haya agotado todas las instancias previas y realizado las gestiones necesarias para estar en condiciones de ejercer el derecho político-electoral presuntamente violado, en la forma y en los plazos que las leyes respectivas establezcan para tal efecto.

## De la Competencia

### Artículo 83

1. Son competentes para resolver el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano:

a) Durante los procesos electorales federales:

I. La Sala Superior del Tribunal Electoral, en única instancia, en los supuestos previstos en los incisos a) al c) del párrafo 1 del artículo 80, sólo cuando sean promovidos con motivo de procesos electorales en las entidades federativas;

II. La Sala Superior, en única instancia, en los casos señalados en los incisos d) al f) del párrafo 1 del artículo 80; y en el supuesto previsto en el inciso b) del párrafo 1 del artículo 82, todos ellos de esta ley, y

III. La Sala Regional del Tribunal Electoral que ejerza jurisdicción en el ámbito territorial en que se haya cometido la violación reclamada, en única instancia, exclusivamente en los supuestos previstos en los incisos a) al c) del párrafo 1 del artículo 80 de este ordenamiento y sólo cuando sean promovidos con motivo de procesos electorales federales.

b) Durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales federales y en los procesos electorales federales extraordinarios, la Sala Superior del Tribunal Electoral en única instancia.

De las normativas anteriores, queda claro que el Tribunal Electoral goza de plena competencia para conocer sobre la posible inconstitucionalidad de actos o resoluciones de las autoridades electorales, pero no sobre normas generales o leyes electorales. Sin embargo, creemos que de buena fe y actuando para suplir una *vacatio legis*, ese órgano jurisdiccional determinó extender la protección a los ciudadanos sobre posibles violaciones a sus derechos derivados de una norma electoral.

En síntesis, la competencia para conocer sobre la probable inconstitucionalidad de una ley electoral, es exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante la acción de inconstitucionalidad en materia electoral, establecida en la fracción II del artículo 105 constitucional, el cual dispone:

Artículo 105

La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I... .

**II.- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.**

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

- a).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;
- b).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;
- c).- El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;
- d).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano, y
- e).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea, y
- f) **Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro. La única vía para plantear la no**

conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo.

Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.

III...

Como hemos señalado el Tribunal Electoral al resolver el juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos integrado en el expediente SUP-JDC-037/2001, esgrimió múltiples argumentos jurídicos como órgano de control constitucional, sobre la constitucionalidad del derecho exclusivo de los partidos políticos para registrar candidatos a elección popular, derivado de la presunta violación al derecho constitucional de ser votado del ciudadano Manuel Guillén Monzón, ante la negación de su registro como candidato a gobernador en el Estado de Michoacán por parte de la autoridad electoral estatal.

En la resolución de este caso, la Sala Superior del Tribunal determinó confirmar la resolución de la autoridad electoral de aquella entidad, al considerar que no había conculcación al derecho constitucional de ser votado del ciudadano Guillén Monzón. *Sin embargo, la resolución fue tomada por mayoría y no por consenso, dos de los magistrados electorales formularon un voto concurrente que no sólo esgrimió la*

*inconstitucionalidad de la norma que dispone el derecho exclusivo de los partidos políticos a solicitar el registro de candidatos, sino que además sustentó una inconstitucionalidad por omisión atribuida al legislador ordinario michoacano, al no reglamentar el procedimiento de presentación de candidatos sin partido o independientes, tal y como, según sus consideraciones, es ordenado por la Constitución Federal.*

Queremos subrayar que este asunto ha sido el único y el más cercano a una declaración de inconstitucionalidad del monopolio de los partidos políticos para presentar candidatos, aunque como hemos señalado el Tribunal estaba excediéndose en su ámbito de competencia.

## **2. Argumentos Esgrimidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral.**

**Uno.** Para analizar el caso de Manuel Guillén, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, comenzó por formular la interpretación sintáctico-gramatical, concluyendo que:

“las circunstancias y condiciones no están circunscritas a la naturaleza, esencia o sustancia de la persona, porque al hacer la mención de “aquéllas” no se remite al sujeto sino que lo abre a las demás circunstancias y condiciones que se requieran para el cargo.”

“circunstancias es un accidente de tiempo, lugar o modo, y según el propio Diccionario de la Lengua Española, lo significa como calidad o estado que aparece en alguna cosa, sin que sea parte de su esencia o naturaleza, por lo que “calidades” no es

consustancial sino tiene un carácter contingente, por lo que las calidades que puede establecer el legislador para el ejercicio del derecho a ser votado no necesariamente deben estar circunscritas a la naturaleza, esencia o sustancia de ciudadano.”

“el legislador ordinario no puede imponer cualquier requisito, sino sólo aquéllos necesarios para la vigencia integral de los diversos valores constitucionales protegidos”  
“las normas electorales de rango legal que configuran el derecho al sufragio no lo limitan ni lo restringen”. Entre las calidades, requisitos, circunstancias o condiciones que puede establecer el legislador ordinario, se encuentra el de ser postulado por un determinado partido político, tal y como lo se sostuvo por esta Sala Superior en la sentencia recaída en el expediente SUP-JDC-149/2000, fallada el 25 de agosto de 2001 (si bien con motivo del análisis de la normativa electoral del Estado de Colima)”.

“... para que un ciudadano esté en posibilidad jurídica de ejercer dicho derecho (sufragio pasivo), es menester que se cumplan las calidades que al efecto se dispongan en las leyes respectivas, en el caso particular, la relativa al presupuesto de haber sido postulado por algún partido político y registrado como candidato por la autoridad electoral competente..”

“En consecuencia, toda vez que la Constitución federal no establece en forma expresa y clara el derecho exclusivo de los partidos políticos y tampoco establece un derecho absoluto de los ciudadanos a ser independientes, es competencia del legislador ordinario (federal o local), al regular a través de una ley las calidades, condiciones, circunstancias y requisitos del derecho político-electoral de los ciudadanos a ser votados, determinar si sólo los partidos políticos tienen derecho a postular candidatos a esos otros cargos de elección popular o si también se permiten candidaturas independientes”

**Comentario.** Los magistrados de la minoría no coincidieron del todo con esta interpretación sintáctico-gramatical del Tribunal Electoral debido a que en la última parte del análisis toma el significado coloquial de “accidente” y no el gramatical, cuando está tratando de significar “circunstancias”. Además, agrega la palabra “aquéllas” que toma del significado de circunstancias, considerándola como parte del texto constitucional, cuando esta palabra nunca se menciona en la redacción vigente. También deja de lado la palabra “teniendo” que resulta clave para la interpretación de referencia.

La interpretación de la mayoría convalida la posibilidad de que el legislador pueda fijar en la ley, requisitos o atributos no esenciales de la persona, es decir, no de su propia naturaleza, sino de cualquier otra índole.

Nosotros coincidimos plenamente con los argumentos expresados por la minoría, en el sentido de que la palabra “calidades” enunciada en nuestro texto constitucional solamente es posible aplicarse a la persona.

En lo que hay plena coincidencia con la mayoría es que por “calidades” se debe entender no sólo las que establezca la ley secundaria, sino también las que precisa la propia Constitución Federal, como es el caso de los requisitos de elegibilidad para los distintos cargos electivos, ya mencionados en la tercera consideración.

**Dos.** Para la mayoría de los magistrados de la Sala Superior resulta claro que el poder revisor de la Constitución llegó a la determinación de no incorporar las candidaturas independientes en el texto constitucional, por el momento. Este argumento se sustenta en que se han presentado iniciativas de reforma y adiciones constitucionales al artículo 35 en materia de candidaturas independientes que no han sido aprobadas y señala específicamente la iniciativa del diputado del PRD Gilberto Parra González del 30 de abril de 1988.

**Comentario.** Sin embargo, nosotros tenemos plena coincidencia con los dos magistrados de la minoría, que ya que esta postura no valoró suficientemente que el poder revisor interpretó durante muchísimos años que el artículo 35 constitucional era base suficiente para reglamentar las candidaturas independientes, lo cual hizo hasta el año de 1946, siendo hasta ese momento las candidaturas de partido la excepción y no la regla.

A mayor abundamiento y según se advierte en el diario de debates de la Cámara de Diputados, lo que trataba la iniciativa del diputado del PRD era precisamente no dejar lugar a dudas al señalar claramente la existencia de candidaturas independientes en el texto constitucional. Si como hemos explicado el legislador ordinario consideró que existía base constitucional suficiente para las candidaturas independientes, tanto que las reglamentó en diversas leyes electorales hasta 1946 con sus respectivas calidades y que las candidaturas de los partidos eran hasta entonces excepcionales, no es posible afirmar que el legislador ordinario ha considerado en la actualidad no reglamentarlas por el momento.

Es importante destacar que el legislador ordinario hasta antes de 1946 nunca cuestionó si era una facultad exclusiva de los partidos, porque nunca dudó que es un derecho de todos los ciudadanos con la única restricción de las calidades que considere necesarias para su ejercicio. Calidades que son como ya señalamos atributos indisolublemente vinculados a la persona y no requisitos adicionales que dependen de la voluntad de terceros, como es la exigencia de que sean postulados invariablemente por los institutos políticos.

**Tres.** Derivado de una interpretación sistemática la mayoría consideró que el texto constitucional no exige que deba contemplarse necesariamente la participación de candidatos independientes.

“Ninguna disposición constitucional ni la interpretación sistemática o funcional del conjunto de preceptos constitucionales aplicables establecen, en forma alguna, que las leyes federales o locales deban contemplar necesariamente la participación de candidatos independientes o no partidistas en elecciones, federales, locales, municipales o del Distrito Federal”

“también deben establecerse en la ley las formas específicas en que los partidos políticos tienen derecho a intervenir en los procesos electorales y cómo deben realizarse las elecciones.”

**Comentario.** La minoría al igual que nosotros no coincidimos con este argumento dado que entonces tampoco habría exigencia para reglamentar a los

partidos políticos. Se llegaría al absurdo de que los enunciados constitucionales deben reglamentarse a voluntad y juicio del legislador ordinario. La minoría, por el contrario, sustenta que el enunciado del artículo 35 constitucional obliga a éste para normar la presentación de candidaturas para todos los ciudadanos, con partido o sin partido político.

**Cuatro.** La interpretación funcional de la mayoría de los magistrados parece contradictoria con su interpretación sintáctico-gramatical, al señalar:

“... es necesario que se establezcan la modalidades para ejercer el derecho a ser votado, ya que de otra manera sería deónticamente imposible. Sin embargo, esta facultad del legislador no puede ejercerse de manera arbitraria o caprichosa, no implica que esté autorizado a establecer “calidades” ilógicas o no razonables que impidan o hagan nugatorio (fácticamente o jurídicamente) el ejercicio de dicho derecho, ya sea porque su cumplimiento sea imposible o implique la violación de alguna disposición jurídica, por ejemplo...”

**Comentario.** La minoría de los magistrados y nosotros coincidimos en que es evidente que el derecho exclusivo de los partidos políticos para registrar candidatos hace nugatorio, al menos de hecho, el ejercicio libre y universal del derecho al sufragio pasivo de los ciudadanos sin partido. Es decir, al exigirse en las leyes electorales que los ciudadanos que pretendan convertirse en candidatos deban hacerlo por mediación de los partidos políticos, coarta la libertad política de éstos, además de que lo hace depender de la voluntad de dichas organizaciones.

De facto, es prácticamente imposible que un ciudadano común y corriente que legítimamente aspire a un cargo de elección popular y que no sea miembro de algún partido político sea registrado por éste. Es claro pues que para la mayoría de los ciudadanos está vetada esa posibilidad en virtud de tal exigencia, lo cual hace nugatorio su derecho a ser votado.

**Quinto.** La mayoría de los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral interpretó que no existe contravención a los Pactos Internacionales suscritos por México, aún cuando hay argumentos contundentes en sentido contrario formulados tanto por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, como por la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, mismas que aunque no son vinculatorias sí constituyen elementos insoslayables para una buena interpretación jurídica.

**Comentario.** La minoría de los magistrados adoptó la postura contraria con la que coincidimos totalmente. Los argumentos dados por ambos órganos internacionales resultan claros y contundentes, mismos que señalamos y transcribimos desde el primer capítulo y que se pronuncian indubitablemente en la incongruencia entre el texto constitucional y las disposiciones legales, que impiden el libre y universal ejercicio del derecho a ser votados de los ciudadanos mexicanos.

Queremos enfatizar que ambos órganos poseen el conocimiento y la experiencia suficientes en el tema y, conforme a sus atribuciones, a ninguno de

ellos corresponde declarar la inconstitucionalidad de una disposición interna, ni tampoco la contravención a alguno de los Pactos internacionales referidos, ya que solamente mediante un juicio seguido ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sería posible obtener un pronunciamiento formal y vinculatorio para México, únicamente por lo que se refiere a una presunta violación a los tratados, ya que ni en esos extremos, pudiesen resolver sobre la constitucionalidad o no de una norma interna, cuestión que sólo corresponde a los tribunales competentes de México (SCJ y TEPJF, respectivamente).

### **3. La Contundencia del Voto Concurrente de los Magistrados Electorales, Leonel Castillo González y Mauro Miguel Reyes Zapata.**

Como hemos advertido, durante la sesión pública en que la Sala Superior del TEPJF determinó confirmar la resolución impugnada por Manuel Guillén Monzón, se presentaron serias diferencias sobre la motivación y fundamentación de la resolución, por lo que haciendo uso de la facultad señalada en el artículo 187, último párrafo de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, los magistrados electorales Leonel Castillo González y Mauro Miguel Reyes Zapata, formularon un voto concurrente en contra, en el cual esgrimieron diversos argumentos que apoyan nuestra tesis sobre la constitucionalidad de las candidaturas independientes o *a contrario sensu*, sobre la inconstitucionalidad del monopolio de los partidos políticos para postular candidatos.

La relevancia de los argumentos vertidos por esta minoría determina cuatro aspectos de máxima trascendencia para nuestro estudio y que resumen nuestra tesis al respecto, a saber:

1. La violación del derecho a ser votado del ciudadano Manuel Guillén Monzón.
2. La inconstitucionalidad de las normas que disponen el derecho exclusivo de los partidos para postular candidatos.
3. La inconstitucionalidad por omisión surgida de que el legislador ordinario no ha reglamentado el derecho a ser votado para todos los ciudadanos mexicanos.
4. La violación de los pactos internacionales sobre derechos humanos (que incluyen los derechos políticos) en vigor para México.

A continuación transcribiremos las partes conducentes del voto concurrente respectivo:

- a) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no contiene ni admite, como regla absoluta, el monopolio de los partidos políticos en el ejercicio para postular candidatos en elecciones populares.
- b) La Ley Fundamental del país sí contiene y admite dicha exclusividad, respecto a las elecciones que se lleven a cabo bajo el principio de representación proporcional.

c) La Carta Magna prevé la facultad exclusiva de los partidos políticos para registrar fórmulas de candidatos en la elección de Senadores de primera minoría.

d) En consecuencia, el monopolio partidista para la postulación de candidatos a elecciones regidas por el principio de mayoría relativa, debe considerarse contrario al Ordenamiento Supremo de la Nación, con excepción de la elección de Senadores de primera minoría, mencionada en el inciso c) que antecede.

De ahí que resulten inconstitucionales las normas de la legislación electoral del Estado de Michoacán, que ubican el citado monopolio de los partidos políticos para postular candidatos, la elección de gobernador, al no hacer ningún distingo.”

La conclusión sobre la *inconstitucionalidad* del derecho exclusivo de los partidos para presentar candidatos, se basa en la interpretación sistemática que los magistrados realizaron de nuestra Carta Magna y los instrumentos internacionales sobre derechos humanos vigentes, los que de acuerdo a nuestra Constitución, son ley suprema de la Nación.

Aún más relevante resulta como expresamos atrás que sustentan *inconstitucionalidad por omisión*, al señalar que el derecho a ser votado es un imperativo para que el legislador ordinario lo regule en beneficio de todos los ciudadanos, con la única limitación respecto de las calidades que debe imponer, según el propio texto constitucional, las que no pueden ser ajenas a la persona del ciudadano ni irracionales que lo hagan nugatorio.

Refiriéndose al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos del 16 de noviembre de 1966, señalan:

“La lectura de este documento, en las partes reproducidas, no deja lugar a dudas, de que sus autores sólo admiten la restricción del derecho a presentarse a las elecciones, cuando tales restricciones estén basadas en criterios objetivos y razonables, y que rechazan la imposición de requisitos irrazonables o de carácter discriminatorio, como la filiación política... No pasa por alto que en la legislación mexicana no se exige como requisito indispensable la membresía o pertenencia de los candidatos al partido político que los postule, pero no obstante, se considera que el efecto es el mismo, porque conforme a la legislación electoral, los candidatos están obligados a desarrollar sus campañas electorales conforme a los principios, programas y plataformas del partido político que los postule, con lo cual se les exige su conversión, por lo menos durante el proceso electoral, en miembros o militantes de hecho de la organización...”

Al analizar la normativa de la Convención Americana de Derechos Humanos, conocida como “Pacto de San José”, destacan:

“Ahora bien, si conforme a la interpretación dada al artículo 25 del Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos, cuya redacción es sustancialmente igual al artículo 23 del Pacto de San José... resulta que la exigencia de la postulación de los candidatos únicamente por parte de los partidos políticos, resulta contraria a dichos preceptos, por lo que resulta inconcuso que la legislación electoral del Estado de Michoacán, se toma contraventora, también, de la citada normativa internacional.”

Ahora bien, en el eventual caso de que el Tribunal Electoral hubiese declarado la inconstitucionalidad y la consecuente violación del sufragio pasivo, tendría una limitación muy importante para repararla.

Ya que conforme estaba entendiendo su competencia hasta ese momento, estaba facultado para desaplicar la norma contraventora pero dentro de los límites de su función jurisdiccional le era imposible sustituir las reglas omisas en el caso concreto y con ello acoger la pretensión del actor,

Por lo que conforme a lo esgrimido por los magistrados Castillo y Reyes, se estima indispensable la previa expedición de normas jurídicas por el legislador, en las que fije con precisión los alcances, forma de ejercicio, requisitos y condiciones necesarios para hacer factible y adecuado el goce del citado derecho.

Actualmente, las omisiones o vacíos legislativos, es decir, la ausencia de normas generales y abstractas necesarias para hacer efectivo un derecho consignado en la Constitución, se ha venido convirtiendo en un objeto del control de la constitucionalidad por parte de los tribunales correspondientes, ya que de lo contrario, ese derecho quedaría subordinado a la voluntad de los poderes constituidos (poder Legislativo) y de éste modo serían éstos los que determinarían cuándo emitir las disposiciones pertinentes que dieran vigencia y efectividad a los derechos establecidos en la ley fundamental.

En ciertos casos, es posible que los órganos jurisdiccionales realicen la integración de las normas ausentes que suplan o colmen la omisión del legislador ordinario, cuando:

1. El órgano jurisdiccional, tratándose de la declaración de inconstitucionalidad, pueda aplicar directamente una norma constitucional.
2. Sea posible aplicar normas anteriores que pervivan con motivo de la declaración de inconstitucionalidad y su consecuente desapplicación, en tanto contemplaran disposiciones que regularan el caso en cuestión, con congruencia a la realidad imperante.
3. Sea posible jurídicamente aplicar los principios generales del derecho, la analogía o la mayoría de razón.

Nuestro máximo tribunal ha procedido ya de esa manera y con ello ha superado el obstáculo casi imposible en esos casos, para hacer efectivo un derecho constitucional. Sin embargo, solamente lo ha hecho cuando es posible aplicar directamente una norma constitucional que sin dejar lugar a dudas, cubra la *vacatio legis* del caso, como se puede observar en las siguientes tesis de amparo en materia civil y penal, respectivamente.

## La Constitucionalidad de las Candidaturas Independientes en el Derecho Mexicano

“si el precepto declarado inconstitucional, no prevé un procedimiento en el que sea oído el ejecutado, se deberá cumplir el fallo de amparo otorgándoles esas oportunidades, en aplicación directa del artículo 14 de la Constitución federal.”<sup>180</sup>

“La ausencia de ordenamientos legales que precisen la vía jurisdiccional ordinaria para impugnar por la vía de legalidad las resoluciones del MP sobre el no ejercicio o desistimiento de la acción penal, no impide que tales determinaciones puedan ser reclamadas de modo inmediato y en tanto se expidan las leyes ordinarias, a través del juicio de amparo.”<sup>181</sup>

No obstante, la función jurisdiccional tiene sus límites y la labor integradora de normas para hacer efectivos derechos constitucionales no desarrollados por normas generales y abstractas, se encuentran en la medida que no se invada la esfera de competencias del poder Legislativo. Existen vacíos u omisiones sustituibles o superables y otros que no lo son, aún después del esfuerzo integrador del órgano jurisdiccional.

Las omisiones irreparables o insuperables son aquéllas donde se evidencia, clara y contundentemente, que el poder constituyente dejó la integración y el desarrollo exclusivamente al legislador ordinario, o bien, cuando su regulación dependa de factores materiales, temporales, políticos, económicos, sociales, en cuanto a su factibilidad y real eficacia.

---

<sup>180</sup> Tomada del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época .Tomo VI. Diciembre de 1997. p. 57.

<sup>181</sup> Idem, Página 11. Tomo XI. Febrero de 2000.

En el caso de la omisión del legislador ordinario de regular las candidaturas de ciudadanos sin partido, los magistrados Reyes y Castillo concluyeron que no es posible reparar la declaración de inconstitucionalidad por ninguno de los métodos interpretativos o reparadores de la función jurisdiccional anteriormente señalados, por lo que requieren ser reguladas previamente por el Legislativo, el cual mediante normas generales y abstractas, establezca las calidades que el ciudadano requiera para registrarse como candidato, los plazos y términos, las características de su elección (campañas, financiamiento, acceso a medios de comunicación, duración del proselitismo, jornada electoral, medios de impugnación etc.)

Esto lo determinaron puesto que no es posible aplicar un precepto constitucional (el que hay es insuficiente) tampoco es posible aplicar la legislación electoral de 1946 o anterior que sí las reguló, dado que el sistema electoral hoy en día es sustancialmente distinto al de aquéllos años y la integración así, en vez de salvar un derecho, generaría la violación de otros también fundamentales, además de que las circunstancias políticas son totalmente distintas. Tampoco sería posible aplicar la analogía (las normas vigentes de Tlaxcala únicamente se refieren a presidentes municipales auxiliares (figura por demás *sui generis*) y las relativas a los partidos políticos no son admisibles), ni la mayoría de razón (mismos comentarios anteriores) dado que la regulación es concreta y requiere del legislador ordinario para su formulación.

Ante esta circunstancia el órgano jurisdiccional al declarar la inconstitucionalidad, tendría que señalar en sus resolutivos que no es posible acoger la pretensión de un ciudadano sin partido, dado que no existe forma superarla, dentro del ámbito de la función jurisdiccional, por lo que se requiere las normas generales y abstractas de la regulación propia del legislador ordinario.

Sin embargo, nosotros consideramos que en tal caso, el Tribunal podría sin invadir la esfera del Legislativo, excitarlo, dentro de la misma resolución, a resarcir su omisión dentro de un plazo perentorio, a fin de evitar otras violaciones a ese derecho fundamental de los ciudadanos. Situación en la que nos parece fue insuficiente el voto concurrente de los magistrados electorales que estuvieron por la inconstitucionalidad.

Indubitablemente e independientemente de que un órgano jurisdiccional, ya sea la Corte o cuando fue factible, el Tribunal Electoral, determinen la inconstitucionalidad o no derecho exclusivo de los partidos políticos para solicitar el registro de candidatos, es incuestionable que existe una controversia clara frente al derecho de los ciudadanos a ser votados, por lo que la vía del trabajo legislativo sería el mecanismo idóneo a realizar para poner fin a la discusión. Sin embargo, creemos que los partidos políticos temen en extremo la presencia de candidatos independientes en las contiendas electorales y por el otro no se ha dado una corriente de opinión suficiente como para presionarlos a reconocer esa posibilidad.

Aunado a lo anterior, se presenta un grave conflicto de intereses difícil de superar en el corto plazo, los partidos al monopolizar las candidaturas, también monopolizan el trabajo legislativo y la política, lo cual pulveriza cualquier esperanza de los ciudadanos por ver restituido con toda libertad y universalidad el importante derecho a ser votado.

Ante este escenario, estimamos que el camino más corto para ello, es la vía jurídica, aun cuando parece estar totalmente cerrada también, ante la falta de un medio de impugnación de los ciudadanos que permita acudir a los órganos jurisdiccionales para denunciar una norma o ley que agravie sus derechos político-electorales por oponerse a la Constitución. El procedimiento que vemos en el horizonte jurídico es recurrir a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, bajo dos argumentos centrales de violación de los derechos ciudadanos a participar en la contienda electoral, siempre claro está, en el marco de una transgresión del Pacto de Derechos Civiles y Políticos y de la Convención Americana de Derechos Humanos. El primero, la violación de las condiciones de igualdad para acceder a los cargos públicos del país, el segundo, la exigencia irracional de afiliarse a un partido político para presentarse como candidato y la tercera la falta de garantías procesales (medios de defensa) de los ciudadanos para recurrir ante los tribunales nacionales por estos hechos.

Consideramos que con estos elementos, se podría obtener una resolución favorable de dicho órgano de justicia internacional y dentro de sus funciones, estaría en posibilidad de excitar a México para reparar las violaciones a los

acuerdos internacionales de la materia. Aunque con ello, aún no se podría acoger de manera inmediata la pretensión de cualquiera que fuese el actor, sí presionaría al gobierno y a los legisladores, para que independientemente de sus fobias, reglamenten las candidaturas de ciudadanos sin partido en un plazo relativamente corto.

### **III. La Reglamentación de las Candidaturas Independientes como Único Medio para Superar la Violación e Inconstitucionalidad Referidas.**

#### **A. Reforma Constitucional, Reforma Legal o Expedición de Ley Específica.**

En los antecedentes jurídicos analizados, hemos observado que la fracción II del artículo 35 constitucional fue fundamento suficiente para su reglamentación hasta 1946. También hemos señalado que la actual redacción constitucional relativa al derecho a ser votado de los ciudadanos, es contundente para facultar y ordenar al legislador ordinario para reglamentar el acceso a las contiendas de “todos” los ciudadanos, sean de partidos políticos o independientes. Bajo estas consideraciones, somos de la opinión de que no es necesario reformar el texto constitucional. Sin embargo, no estaría de más adecuar la Ley Fundamental, a fin de dejar en claro la universalidad del sufragio

pasivo y evitar interpretaciones restrictivas como las que se han dado a este derecho.

Ahora bien, se debe expedir una ley específica para reglamentar las candidaturas independientes o reformar el COFIPE. Estimamos que en un primer momento fue acertada la codificación de todas las disposiciones político-electorales. No obstante, las últimas reformas legales ha sido en sentido contrario, se decir, salieron del Código Federal las normas relativas a delitos electorales, después las de los medios de impugnación electoral y del Tribunal, creándose la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación Electoral e incorporándose a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación las relativas al órgano jurisdiccional. Igualmente, salieron las normas relativas a las elecciones en el Distrito Federal, las cuales se incluyeron en un Código local y en el Estatuto de Gobierno del D.F. Así, el COFIPE ya no es un Código, es decir, ya no aglutina en un solo cuerpo normativo todas las disposiciones electorales a nivel federal.

Además, dada la complejidad y extensión de las disposiciones relativas a los partidos políticos, así como las previsiones adicionales que requieren, han surgido voces y nosotros somos de la misma idea, para expedir una Ley de Agrupaciones y Partidos Políticos. En consecuencia, pensamos que se debe crear una Ley de Elecciones Federales, que incluya, por supuesto, las normas respecto de las candidaturas independientes y de partidos, así como las relativas a la organización, vigilancia y supervisión de los procesos electorales.

Sin embargo, resultaría más fácil y rápido para el legislador ordinario reformar simplemente el COFIPE, para adicionar las disposiciones relativas a las candidaturas independientes y modificar aquellas previsiones complementarias que también requerirían ajustes.

## **B. Aspectos Básicos que Debe Contener una Eventual Reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para su Reglamentación.**

Las reformas debe establecer en primer término la naturaleza jurídica de las candidaturas independientes, como el derecho político electoral de los ciudadanos para ser votado a los diferentes cargos de elección popular, es decir, el derecho a participar en las contiendas electorales como candidatos.

En segundo lugar, debe considerar los requisitos de elegibilidad para los ciudadanos sin partido o ajenos a los partidos. En este aspecto consideramos que además de las exigencias técnicas o de procedimiento que ya hoy se exigen para el registro de candidatos, como son el estar inscritos en el padrón electoral, contar con credencial para votar y presentar en tiempo y forma la solicitud de registro respectivo, debe establecerse un número mínimo de ciudadanos postulantes o patrocinadores de la candidatura independiente, por tipo de elección.

Actualmente, el COFIPE en su artículo 24.1.b), exige a las organizaciones que pretendan constituirse en partidos políticos, contar con 3,000 afiliados en por

lo menos 10 entidades federativas (30,000 en total distribuidos) o bien, 300,000 afiliados distribuidos en por lo menos 100 distritos electorales uninominales. En ningún caso, el número total de sus afiliados en el país, podrá ser inferior al 0.13% del Padrón Electoral Federal utilizado en la elección inmediata anterior. En la elección federal del año 2000, las listas nominales definitivas incluyeron a 58'789,209 ciudadanos, por lo que el 0.13% equivaldría a 76,425.97, por lo que para el 2003 esta cifra fue el mínimo de afiliados para formar un partido político.

Como se observa, esta previsión trata de garantizar cierta representatividad a nivel nacional y cumpliendo tales mínimos, es posible que participe con candidatos en todas las elecciones federales (diputados, senadores, presidente).

Por lo que se refiere a las agrupaciones políticas, el COFIPE exige contar con un mínimo de 7,000 asociados en el país, además de tener delegaciones en cuando menos 10 entidades federativas.

En el caso de las candidaturas independientes, tendrían que establecerse mínimos de representatividad, conforme a los tres tipos de elección, exclusivamente, como hemos dicho, para los cargos electos por el principio de mayoría relativa.

Para la elección de diputados, se tendría que considerar el padrón electoral del distrito respectivo. Con la redistribución efectuada en 1996 (la más reciente), el promedio poblacional más no de empadronados era en ese año de 260,000 personas. Consideramos que si para conservar el registro, los partidos requieren

el 2% de la votación, se podría fijar un porcentaje inferior, tal vez, entre el 0.5% y 1% podría ser un buen porcentaje.

Para que un ciudadano se pudiera registrar como candidato independiente sería necesario entonces acreditar con firmas y números de credencial para votar de al menos 1% del número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral del distrito, que haya sido utilizado en la elección inmediata anterior, lo que equivaldría actualmente a 1,750 firmas.

Para la elección de senadores se podría seguir la misma fórmula, 2% del padrón de la entidad de que se trate, lo que en números absolutos aumentaría o disminuiría según la densidad poblacional de cada una de ellas. En el Distrito Federal, por ejemplo, las listas nominales del padrón electoral para las elecciones del año 2000, fue de 6'257,384 ciudadanos, por que el 1% sería equivalente a 62,257 firmantes. En el estado de Colima que tuvo el listado nominal más pequeño de 250,166, se requeriría para postularse a senador por esa entidad, 2,501 firmas o suscriptores de la candidatura independiente.

Por lo que toca a la elección presidencial, el 1% del listado nominal que en el año 2000 fue de 58'789, 209, equivaldría para estos efectos a 587,892 firmas.

Consideramos que en ningún caso, sería posible exigir la distribución de las firmas en un número determinado de entidades o distritos, ya que un ciudadano vive y solamente puede tener arraigo en su localidad, ya que no dispondría, en principio de una estructura para aumentar su presencia fuera de su distrito, de su entidad y mucho menos a nivel nacional.

Por otra parte, se podría valorar la conveniencia de exigir un depósito al momento del registro, una cantidad que no impida por razones económicas, el ejercicio de este derecho, pero que también sea suficiente para darle un peso que evite candidatos ocurrentes o sin responsabilidad, podría ser una fórmula de acuerdo a los ingresos de los ciudadanos, que sea equivalente a tres o seis meses de sus respectivos ingresos mensuales, por ejemplo. Estimamos conveniente que se les exija también presentar una plataforma electoral al momento de solicitar el registro.

Los derechos tendrían que ser equivalentes y proporcionales a los que tienen los partidos políticos, en cuanto al financiamiento y prerrogativas, con excepción de el acceso gratuito a los medios de comunicación, que tendría que se igual al de los candidatos de partido. Las obligaciones serían equivalentes también a la de los partidos, sobretodo por lo que hace a los informes de campaña sobre el financiamiento público.

Consideramos que también es importante conferirles los medios de impugnación necesarios, a fin de salvaguardar sus derechos. Adicionalmente, tendrían que adecuarse las normas relativas a la preparación, organización y desarrollo del proceso electoral, para incluir a las provisiones de las boletas electorales, sus representantes en los órganos y casillas electorales, entre otros aspectos.

## Conclusiones

1. El sufragio pasivo es un derecho ciudadano, un derecho político-electoral, un derecho constitucional y un derecho humano reconocido con esos caracteres por todos los regímenes representativo-democráticos, así como por los pactos internacionales de la materia.
2. El derecho a ser votado posee características causales y teleológicas de gran profundidad que lo vinculan indisolublemente a los conceptos jurídico-políticos fundamentales de soberanía popular, representación política, de democracia, de igualdad y de libertad.
3. El derecho al sufragio pasivo en el mundo y en México tiene una longeva historia constitucional. En nuestro país data desde la Constitución centralista de 1836.
4. La tendencia extensiva del sufragio quedó plenamente acreditada en todo el mundo [con excepción del caso de las mujeres] en las convenciones internacionales que consignan su

Las calidades que estableció para su ejercicio fueron razonables, lógicas y no discriminatorias.

7. Contradictoriamente, durante la presidencia del General Manuel Ávila Camacho, el legislador ordinario rompió con la tendencia extensiva del sufragio en el caso de su vertiente pasiva y lo restringió drásticamente de manera indirecta, al consignar en el artículo 60 de la Ley Electoral Federal del 7 de enero de 1946, por vez primera, el derecho exclusivo de los partidos políticos para registrar candidatos a los diferentes cargos de elección popular, con lo cual y a partir de entonces, se excluyó a la mayor parte de los ciudadanos a participar en las elecciones como candidatos.

8. La voluntad del legislador ordinario para extender el sufragio pasivo quedó nuevamente acreditada (yo diría rectificadas en parte) en 1953, año en que se reconoció expresamente a nivel constitucional este derecho a las mujeres mexicanas, con lo cual fueron superados los aberrantes argumentos e interpretaciones jurídicos del Poder Judicial que “sustentaron” la incapacidad política de la mujer.

función auxiliar: son instrumentos valiosos para la democracia, por supuesto, pero sólo eso. Ésta no tiene por sujetos a los partidos, sino a los ciudadanos. Más aún, tampoco los partidos agotan los cauces de expresión del pluralismo político, que también puede (y debe) expresarse por medio de grupos de opinión no partidistas (movimientos políticos independientes, agrupaciones de electores, etc.); como tampoco agotan los cauces de expresión del pluralismo social, que se manifiesta también a través de los sindicatos, las asociaciones profesionales y las demás formaciones colectivas que integran la diversidad de creencias e intereses que existen en una comunidad de hombres libres.

**11.** Se puede afirmar también que el principio democrático exige que los requisitos para poder ser elegible sean los mismos que para ser elector: la ciudadanía, la mayoría de edad y el goce pleno de los derechos civiles y políticos, de manera que cualquier ulterior exigencia debe estar expresamente prevista en la Constitución o en la Ley y justificarse suficientemente en la realización de valores constitucionales que expliquen esa limitación de derechos fundamentales de determinadas categorías de ciudadanos.

**12.** Del texto constitucional vigente se colige claramente que el derecho a ser votado no es absoluto y que requiere ser reglamentado

candidatos a cargos de elección popular y sí establece claramente el derecho de todos los ciudadanos a ser votado, resulta entonces que es competencia y obligación del legislador ordinario regular las calidades para que los ciudadanos ( en el caso de los cargos electivos por el principio de mayoría relativa) participen en las elecciones sin la intermediación de los partidos.

**15.** De la misma forma, el artículo 41 fracción primera de la Constitución confiere al legislador ordinario la potestad y la obligación de establecer en la ley las formas específicas en que los partidos políticos tienen derecho a intervenir en los procesos electorales y cómo deben realizarse las elecciones de los poderes Legislativo y Ejecutivo federales, lo que claramente configura también, para este caso, un derecho fundamental de base constitucional y configuración legal.

**16.** Actualmente, la legislación electoral del Estado de Tlaxcala regula parcialmente las candidaturas de ciudadanos independientes a los partidos en el único caso de los presidentes municipales auxiliares (artículo 208 de su Código Electoral), señalando dentro de las calidades para registrarse como candidato, el que la propuesta sea suscrita y hecha cuando menos por 50 ciudadanos

de Derechos Civiles y Políticos y de la Convención Americana de Derechos Humanos, conocida como "Pacto de San José", ambos aprobados por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión el 18 de diciembre de 1980, según decreto publicado en el Diario Oficial de la federación el 9 de enero de 1981. De estas normativas se colige en forma indubitable que el derecho a ser votado no puede estar sujeto a ninguna restricción o discriminación que lo hagan imposible de ejercer o nugatorio, como el que deban afiliarse a algún partido político y que solamente es dable reglamentarlo, estableciendo en la ley calidades únicamente relativas a la edad, nacionalidad, residencia, idioma, capacidad civil o mental, o condena por juez competente en un proceso penal. Parámetros normativos internacionales que son Ley Suprema y que no se cumplen en nuestra legislación, ya que, por una parte, aunque no se consigna en la obligatoriedad de afiliarse o pertenecer a un instituto político, el efecto es el mismo, ya que al menos durante el proceso electoral, el ciudadano candidato debe asumir los principios, estatutos, programa de acción de aquél, y por la otra, la propia exigencia de ser registrado por dichas entidades de interés público, no es una de las calidades descritas por tales documentos internacionales, además de que los Estatutos vigentes de todos los partidos en México sí exigen estar afiliados o ser miembros de ellos para ser candidatos.

que de otro modo reúnan las condiciones exigidas para presentarse a elecciones no deberán ser excluidas mediante la imposición de requisitos irrazonables o de carácter discriminatorio, como el nivel de instrucción, el lugar de residencia o la descendencia, o a causa de su afiliación política.

El derecho de las personas a presentarse a elecciones no deberá limitarse de forma excesiva mediante el requisito de que los candidatos sean miembros de partidos o pertenezcan a determinados partidos. Toda exigencia de que los candidatos (para presentar su candidatura cuando no son de partido alguno o sea independientes) cuenten con un mínimo de partidarios deberá ser razonable y no constituir un obstáculo a esa candidatura“

**21.** La Comisión Interamericana de Derechos Humanos en una visita in loco a México en el año de 1998, después de comparar la normativa internacional con la legislación electoral mexicana concluyó en su “Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en México 1998” que toda candidatura independiente es invalidada desde un principio. Hasta ahora no ha sido posible encontrar en México una fórmula que garantice la estabilidad y consolidación del sistema de partidos, que resulte compatible con la garantía constitucional que tienen los ciudadanos para ser votados para cargos de elección popular, sin tener que hacerlo obligadamente bajo las siglas de algún partido político y “recomienda” al Estado mexicano que adopte las medidas necesarias para que la reglamentación del derecho de votar y ser

446. En estos términos, toda candidatura independiente es invalidada desde un principio. Hasta ahora no ha sido posible encontrar en México una fórmula que garantice la estabilidad y consolidación del sistema de partidos, que resulte compatible con la garantía constitucional que tienen los ciudadanos para ser votados para cargos de elección popular, sin tener que hacerlo obligadamente bajo las siglas de algún partido político.

#### VI. Recomendaciones

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

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

503. Que supervise el cumplimiento por las entidades locales de lo establecido en el artículo 115 Constitucional, relativo a que "los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre...".

504. Que defina en forma clara los delitos electorales, y establezca mecanismos que garanticen su castigo efectivo.

505. Que dicte una reglamentación precisa a fin de auditar los fondos financieros de los partidos políticos en forma efectiva."

**22.** Con mayor actualidad y referido específicamente a nuestro país, el documento denominado "Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México" del 8 de diciembre de 2003, que formuló la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para

políticos, constituye un requisito excesivo que contraviene, la fracción II del artículo 35 constitucional, los pactos internacionales en la materia que son Ley Suprema de la Unión; además de que la inexistencia de reglamentación produce una inconstitucionalidad por la omisión del legislador ordinario, de establecer las calidades del ciudadano para ejercitarlo.

**24.** Por las razones antes expuestas, es posible afirmar que existe una doble violación al derecho constitucional de ser votado. La primera se deriva de la omisión del legislador ordinario de reglamentarlo para todos los ciudadanos y la segunda por existir una contravención a ese derecho constitucional, originado en forma indirecta por una norma legal que establece una exigencia excesiva para su ejercicio, al consignar que sólo mediante los partidos políticos, los ciudadanos pueden ejercitar su derecho a participar en elecciones populares como candidatos, disposición que al mismo tiempo conculca la normativa internacional de la materia.

**25.** Conforme a la interpretación jurídica no es posible que un órgano jurisdiccional (aunque goza de competencia para ello) pueda colmar la ausencia de normas para postular candidatos independientes, por lo que la única vía para superar o reparar la violación e inconstitucionalidad referidas es la intervención del

debe seguir ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, previo agotamiento de todas las instancias y medios jurídicos nacionales.

## Bibliografía.

### Por orden alfabético.

Aragón Reyes, Manuel. *"Democracia y Representación. Dimensión Subjetiva y Objetiva del Derecho de Sufragio"* Conferencia Magistral presentada en sesión plenaria del Congreso" Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid. *Democracia y Representación en el Umbral del Siglo XXI* Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral. IFE-TRIFE e Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Compilador Jesús Orozco Martínez. México 1999.

----- *"Democracia, parlamento y representación (Apuntes sobre lo viejo y lo nuevo de un debate)"*, en *"Tendencias contemporáneas del Derecho Electoral en el mundo"*. Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral", UNAM, México, 1993.

----- *"Constitución y Control del Poder"*, Edit. Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1995.

Arenas Bátiz, Carlos Emilio. "El Voto como Derecho de Base Constitucional y Configuración Legal. Concepto y Consecuencias"  
Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg, José. *"La Reforma Electoral de 1996. Una Descripción General"* de. Fondo de Cultura Económica. 1ª Edición. México, 1997

Biscaretti, Paolo. *"Derecho Constitucional"* Ed. Tecnos. Madrid, España. 1965.

Burgoa Orihuela, Ignacio *"Derecho Constitucional Mexicano"* Porrúa, México 1997.

Cadart, Jaques *"Régime Electoral et Régime parlementaire en Grand Bretagne"*, Tires, Francia, 1948.

Carballo, Aldo José. *"Los partidos políticos"*, Anuario Jurídico IX, México, 1982.

Carbonell, Miguel. *"Constitución en Serio Multiculturalismo, Igualdad y Derechos Sociales"*. Porrúa-UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2001.

----- *"Constitución Pendiente. Una Propuesta para su Reforma"* Porrúa-UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2001.

Córdova, Arnaldo *"La Ideología de la Revolución Mexicana"* Era, México 1999.

Cotteret, J. M. y Emeri. *"Les systemes electoraux"*, PUF, París, 1994.

De Andrea Sánchez, Francisco José *"Los Partidos Políticos. Su Marco Teórico-Jurídico y las Finanzas de la Política"* UNAM, México 2001.

De la Cueva, Mario. *"Teoría de la Constitución"* Ed.Porrúa. México 1982.

De Vedia y Mitre, Mariano. *"Historia General de las Ideas Políticas"* Ed. Barcelona. España, 1974, Tomo II.

Dunn, John. *"Democracy the Unfinished Journey"*. Ed. Oxford University Press, Inglaterra 1992.

Duverger, Maurice . *"Instituciones Políticas y Derecho Constitucional"*, Ariel, Barcelona.

----- *"Los Partidos Políticos"* Fondo de Cultura Económica, México 1994.

Friedrich, Carl J. *"Teoría y Realidad de la Organización constitucional Democrática"*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.

García Maynez, Eduardo. *Razonamiento por Analogía y Argumento a Contrario. En "Lógica del Raciocinio Jurídico"*, Fondo de Cultura Económica, México-Buenos Aires, 1964.

García Orozco, Antonio. *"Legislación Electoral Mexicana. 1812-1977"* Recopilación y Estudio Introductorio. Secretaría de Gobernación. Comisión Federal Electoral. Adeo Editores. 2ª Edición, México 1978.

González Oropeza, Manuel, *"La interpretación jurídica en México"*, en Rodolfo Vázquez *"Interpretación Jurídica y Decisión Judicial"*, ITAM. México.

Hauriou, André *"Derecho Constitucional e Instituciones Políticas"* Ariel, España, 1980.

Hauriou, Maurice. *"Principios de Derecho Público y Constitucional"* FCE. México 1999.

Kelsen, Hans *"Teoría General del Derecho y del Estado"* UNAM, México, 1995.

----- *La Interpretación Jurídica, en "Teoría Pura del Derecho"*, traducción de Roberto Vernengo, Universidad Nacional Autónoma de México, 1979.

----- *"Teoría General del Derecho y del Estado"*. Traducido por Eduardo García Maynez. UNAM. México 1995.

Krauze, Enrique. *"La Presidencia Imperial"* Tusquets, México 1997,

Lasalle, Ferdinand *"Qué es una Constitución"* Ediciones Siglo XX, Buenos Aires, Argentina, 1997.

Masclat, J.C. *"Le Droit des elections politiques"*, PUF, París, 1992.

Molinar Horcasitas, Juan . *"El Tiempo de la Legitimidad"* Cal y Arena. México 1991.

Montes Alcántara, Rodolfo. en *"Revista de Difusión Electoral"* Número 6, 2ª época, publicada por el Tribunal Electoral del Estado de Guerrero. México 1996.

Moreno, Daniel *"Los Partidos Políticos del México Contemporáneo"*Fondo de Cultura Económica, México 1975.

Nohlen, Dieter "Sistemas electorales del mundo", Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981.

----- "Los Sistemas Electorales" UNAM, México, 1993.

Ostrogorski, M. "La Démocratie et l'Organisation des Partis Politiques" Trése, Francia, 1954.

Patiño Camarena, Javier. "Derecho Electoral Mexicano" Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Ed. UNAM, 1ª Edición, México 1994.

----- en "Diccionario Jurídico Mexicano" Tomo IV, P-Z. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Edit. Porrúa-UNAM. 5ª Ed. México 1992.

Prud'Homme, Jean-François. "Consulta Popular y Democracia Directa". Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. Número 15. Instituto Federal Electoral (IFE). México 1998.

Raigosa, Luis, "Justicia electoral. Los criterios de interpretación en materia electoral", en Revista *Bien común y gobierno* No. 65, abril de 2000.

Real Academia de la Lengua. "Diccionario de la Lengua Española". Vigésima primera edición. Madrid Espasa-Calpe.

Rodríguez Araujo, Octavio en "Partidos Políticos y Procesos Electorales en México" Coordinador: Sirvent, Carlos. Miguel Angel Porrúa-UNAM Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México 2002. Aragón Reyes, Manuel. "Constitución y Democracia", Edit. Tecnos, Madrid, 1989.

Sánchez Agesta, Luis. "Lecciones de Derecho Político". Ed. Prieto Granada. 5ª Ed. España 1989.

Santolaya, Machetti, "Manual de procedimiento electoral", Ministerio del Interior, Madrid, 1993.

Sartori, Giovanni "Partidos y Sistema de Partidos", FCE, México, 1997.

- “¿Qué es la Democracia?” Ed.Patria-TRIFE-IFE, México 1993.
- “Elementos de Teoría Política” Alianza, España 1992.
- Scmitt, Carl “Teoría de la Constitución” FCE, México 1997.
- Serra Rojas, Andrés. “Ciencia Política”. Ed.Porrúa. Octava Edición. México 1985.
- Solozábal Echavarría, Juan “Una visión institucional del proceso electoral”, en Revista Española de Derecho Constitucional, n° 39, 1993.
- Tamayo y Salmorán, Rolando, “Razonamiento y Argumentación Jurídica” Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México 2003.
- Tena Ramírez, “Leyes Fundamentales de México”Porrúa, México 1995.
- “Derecho Constitucional Mexicano” Ed. Porrúa. 29 edición. México 1995.
- Unión Interparlamentaria, “Systèmes électoraux. Etude comparative mondiale”, U.I., Génova, 1993.
- Valadés, Diego. “Problemas Constitucionales del Estado de Derecho”. Universidad Nacional Autónoma de México UNAM, México, D.F., 2002.
- Vallès, J. M. y Bosch, A.: “Sistemas electorales y gobierno representativo”, Edit. Ariel, Barcelona, 1997.
- Vega, Pedro. “Significado constitucional de la representación política”, en Revista de Estudios Políticos, n° 44, 1985.
- Vernengo, Roberto J. “La interpretación Jurídica” Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM” México 1977.

La Constitucionalidad de las Candidaturas Independientes en el Derecho Mexicano

Vilas Noriega, Xosé, *"Un esquema de conceptualización de los partidos políticos"*, Teoría y práctica de los partidos políticos, Madrid, Ed. Cuadernos para el Diálogo, 1977.

Weber, Max *"Economía y Sociedad."* México, Fondo de Cultura Económica, 1969.

Woldenberg, José. En *"Sistemas Políticos, Partidos y Elecciones"* Trazos e Instituto de Estudios para la Transición Democrática, México, 1993.

Wroblewski, Jerzy, *La Decisión Legal y su Justificación*, publicado en *Logique et Analyse*, Vol. 14, París, 1971.

Xifra Heras, Jorge. *"Curso de Derecho Constitucional"* Ed. Losada, Buenos Aires, Argentina 1986. Burgoa Orihuela, Ignacio. *"Derecho Constitucional Mexicano"* Ed. Porrúa. 11 ed. México 1997.

## Legislación Consultada.

### Mexicana

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación
- Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal
- Código Electoral del Distrito Federal.
- Código Electoral del Estado de Tlaxcala.(1998)
- Código Federal Electoral. (1986)
- Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (1977)

### Extranjera

- Constituciones y Leyes Electorales de América Latina. Perú, Chile, Panamá, Venezuela, Argentina, Ecuador, Honduras, El Salvador, Costa Rica, Paraguay, Uruguay, República Dominicana.
- Constituciones de Europa. Suiza, España, Francia, Italia, Alemania, Bélgica, Holanda.
- Otras Constituciones. Estados Unidos de América, Canadá, Namibia.

## Tesis y Jurisprudencia Mexicana.

### TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. CARECE DE COMPETENCIA PARA PRONUNCIARSE SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES.

Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XV, Junio de 2002 Tesis: P./J. 23/2002 Página: 82 Materia: Constitucional Jurisprudencia.

### DERECHO DE VOTAR Y SER VOTADO. SU TELEOLOGÍA Y ELEMENTOS QUE LO INTEGRAN.

Tercera Época: Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-098/2001.— María Soledad Limas Frescas.— 28 de septiembre de 2001.— Unanimidad de cinco votos. Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-314/2001.— Francisco Román Sánchez.— 7 de diciembre de 2001.— Unanimidad de cinco votos. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-135/2001.— Laura Rebeca Ortega Kraulles.— 30 de enero de 2002.— Unanimidad de votos. Sala Superior, tesis S3ELJ 27/2002. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002*, páginas 71-72

### CRENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFÍA VIGENTE. CONSTITUYE UN REQUISITO PARA OBTENER REGISTRO COMO CANDIDATO Y SER VOTADO, CUYO INCUMPLIMIENTO ACARREA INELEGIBILIDAD (Legislación del Estado de México y similares)

Tercera Época: Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-076/2003.— Partido Acción Nacional.— 13 de junio de 2003.— Mayoría de cuatro votos.— Disidentes: Leonel Castillo González y Mauro Miguel Reyes Zapata. Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-096/2003.— Partido de la Revolución Democrática.— 13 de junio de 2003.— Mayoría de cuatro votos.— Disidentes: Leonel Castillo González y Mauro Miguel Reyes Zapata. Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-140/2003 y acumulado.— Partido de la Revolución Democrática y otro.— 13 de junio de 2003.— Mayoría de cuatro votos.— Disidentes: Leonel Castillo González y Mauro Miguel Reyes Zapata. Sala Superior, tesis S3ELJ 05/2003.

**DERECHO A SER VOTADO. COMPRENDE LA CORRECTA UBICACIÓN EN LA LISTA DE CANDIDATOS DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL SUJETA A REGISTRO (Legislación del Estado de Zacatecas).**

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDG-021/2001.— Araceli Graciano Gaytán.— 10 de junio de 2001.— Unanimidad de votos.— Ponente: José Luis de la Peza.— Secretaria: Lilita Ríos Curiel. Revista *Justicia Electoral* 2002, Tercera Época, suplemento 5, páginas 52-53, Sala Superior, tesis S3EL 048/2001.

**DERECHOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER POLÍTICO-ELECTORAL. SU INTERPRETACIÓN Y CORRELATIVA APLICACIÓN NO DEBE SER RESTRICTIVA.**

Tercera Época: Recurso de apelación. SUP-RAP-020/2000.— Democracia Social, Partido Político Nacional.— 6 de junio de 2000.— Unanimidad de votos. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDG-117/2001.— José Luis Amador Hurtado.— 30 de enero de 2002.— Mayoría de cinco votos.— Los Magistrados Eloy Fuentes Cerda y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo votaron porque se confirmara la resolución impugnada, al considerar que la parte actora no comprobó el hecho fundatorio de sus pretensiones jurídicas, omitiendo, en consecuencia, pronunciarse sobre la cuestión jurídica que aborda la presente tesis. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDG-127/2001.— Sandra Rosario Ortiz Noyola.— 30 de enero de 2002.— Mayoría de cinco votos.— Los Magistrados Eloy Fuentes Cerda y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo votaron porque se confirmara la resolución impugnada, al considerar que la parte actora no comprobó el hecho fundatorio de sus pretensiones jurídicas, omitiendo, en consecuencia, pronunciarse sobre la cuestión jurídica que aborda la presente tesis.

Sala Superior, tesis S3ELJ 29/2002.

**COMPETENCIA DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. LA TIENE PARA CONOCER DE POSIBLES VIOLACIONES A NORMAS CONSTITUCIONALES NO ELECTORALES**

Tercera Época: Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-026/2000.— Partido Democracia Social.— 5 de abril de 2000.— Unanimidad de votos. Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-033/2000.— Partido de Centro Democrático.— 5 de abril de 2000.— Unanimidad de votos. Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-034/2000.— Partido Auténtico de la Revolución Mexicana.— 5 de abril de 2000.— Unanimidad de votos. Sala Superior, tesis S3ELJ 22/2002.

## OMISIONES EN MATERIA ELECTORAL. SON IMPUGNABLES.

Tercera Época: Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-037/99.—Herminio Quiñónez Osorio y otro.—10 de febrero de 2000.—Unanimidad de votos. Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-027/2000.—Partido Alianza Social.—5 de abril de 2000.—Unanimidad de votos. Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-032/2000.—Convergencia por la Democracia, Partido Político Nacional.—5 de abril de 2000.—Unanimidad de votos. Sala Superior, tesis S3ELJ 41/2002.

**Expediente Judicial.** Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales de los Ciudadanos integrado en el expediente SUP-JDC-037/2001. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

## Informes o Documentos Diversos

“Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México” (8 de diciembre de 2003) lo formuló la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Sergio Vieira de Mello, coordinado por el titular de esa Oficina en nuestro país, Anders Komparss.

“Observación General 25. Sobre los derechos humanos (políticos) en México.”

Formulada por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en 1998.

**“Informe sobre la Situación de los Derechos Políticos en México.”**

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Visita *in loco* realizada en 1996.

**“Perspectivas Políticas. México: elecciones federales 2003.”**

Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC). Jacqueline Martínez y Michael Layton. Febrero 15, 2003.

## Páginas de Internet Consultadas.

### Autoridades Electorales.

- *Albania* <http://www.kqz.org.al>
- *Andorra* <http://www.eleccions.ad>
- *Austria* <http://www.bmi.gv.at/wahlen>
- *Bielorrusia* <http://elections.belapan.com> & <http://www.osce.org>
- *Bélgica* [http://polling2003.belgium.be/index\\_uk.shtml](http://polling2003.belgium.be/index_uk.shtml)
- *Bruselas* <http://www.parilbru.irisnet.be>
- *Bosnia* <http://www.izbori.ba> & <http://www.oscebih.org>
- *Bulgaria* <http://www.ckmi.parliament.bg>
- *Croacia* <http://www.izbori.hr> & <http://www.izbori.net>
- *República Checa* <http://www.volby.cz>
- *Dinamarca* <http://www.inm.dk> & <http://www.dst.dk/3689>
- *Estonia* <http://www.vvk.ee>
- *Finlandia* [http://www.stat.fi/tk/he/vaalit/index\\_en.html](http://www.stat.fi/tk/he/vaalit/index_en.html) & <http://www.eduskunta.fi>
- *Francia* [http://www.interieur.gouv.fr/rubriques/b/b3\\_elections](http://www.interieur.gouv.fr/rubriques/b/b3_elections)
- *Alemania* <http://www.bundeswahlleiter.de>
- *Grecia* <http://www.ypes.gr/ekloges/content/EN/default.htm>
- *Hungría* <http://www.election.hu>
- *Islandia* <http://www.kosning2003.is>
- *Irlanda* <http://www.viron.ie>
- *Italia* [http://cedweb.mininterno.it/ind\\_elez.htm](http://cedweb.mininterno.it/ind_elez.htm)
- *Lituania* <http://www.vrk.lt>
- *Luxemburgo* <http://www.elections-99.lu>
- *Macedonia* <http://www.izbori.gov.mk>
- *Malta* <http://www.doi.gov.mt> & <http://www.maldata.com>
- *Mónaco* <http://www.elections.monaco.net> & <http://www.gouv.mc>
- *Moldavia* <http://www.ifes.md>

La Constitucionalidad de las Candidaturas Independientes en el Derecho Mexicano

<i>Holanda</i>	<a href="http://www.tweede-kamer.nl">http://www.tweede-kamer.nl</a>
<i>Noruega</i>	<a href="http://odin.dep.no">http://odin.dep.no</a> & <a href="http://www.ssb.no">http://www.ssb.no</a>
<i>Polonia</i>	<a href="http://www.pkw.gov.pl">http://www.pkw.gov.pl</a>
<i>Portugal</i>	<a href="http://www.cne.pt">http://www.cne.pt</a> & <a href="http://www.eleicoes.cne.pt">http://www.eleicoes.cne.pt</a>
<i>Rumania</i>	<a href="http://www.cdep.ro/pls/dic/cd.home2">http://www.cdep.ro/pls/dic/cd.home2</a>
<i>Rusia</i>	<a href="http://gd2003.cikrf.ru">http://gd2003.cikrf.ru</a>
<i>San Marino</i>	<a href="http://www.interni.segreteria.sm">http://www.interni.segreteria.sm</a> & <a href="http://www.elezioni.sm">http://www.elezioni.sm</a>
<i>Serbia</i>	<a href="http://www.nik.parlament.sr.gov.yu">http://www.nik.parlament.sr.gov.yu</a>
<i>Montenegro</i>	<a href="http://www.izbori.org.yu/bnews/bnews.php">http://www.izbori.org.yu/bnews/bnews.php</a>
<i>Kosovo</i>	<a href="http://www.osce.org/kosovo/elections">http://www.osce.org/kosovo/elections</a>
<i>Slovaquia</i>	<a href="http://www.civil.gov.sk">http://www.civil.gov.sk</a> & <a href="http://www.statistics.sk/volby2002">http://www.statistics.sk/volby2002</a>
<i>Eslovenia</i>	<a href="http://www.volitve.si">http://www.volitve.si</a> & <a href="http://www.sigov.si/elections/rvk.html">http://www.sigov.si/elections/rvk.html</a>
<i>España</i>	<a href="http://www.congreso.es">http://www.congreso.es</a>
<i>Suecia</i>	<a href="http://www.val.se">http://www.val.se</a>
<i>Suiza</i>	<a href="http://www.parlament.ch">http://www.parlament.ch</a>
<i>Turquía</i>	<a href="http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/secimler.genel_secimler">http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/secimler.genel_secimler</a>
<i>Ucrania</i>	<a href="http://195.230.157.53/pls/vd2002/webproc0e">http://195.230.157.53/pls/vd2002/webproc0e</a>
<i>Inglaterra</i>	<a href="http://www.electoralcommission.org.uk">http://www.electoralcommission.org.uk</a>
<i>Gibraltar</i>	<a href="http://www.gibraltar.gov.gi">http://www.gibraltar.gov.gi</a> & <a href="http://www.gib.gi/election">http://www.gib.gi/election</a>
<i>Escocia</i>	<a href="http://www.scottishsecretary.gov.uk/elections2003_Webpage.htm">http://www.scottishsecretary.gov.uk/elections2003_Webpage.htm</a>
<i>Gales</i>	<a href="http://www.electoralcommission.gov.uk/your-area/wales.cfm">http://www.electoralcommission.gov.uk/your-area/wales.cfm</a>
<i>México</i>	<a href="http://www.ife.org.mx">http://www.ife.org.mx</a>
	<a href="http://www.trife.gob.mx">http://www.trife.gob.mx</a>
<i>Estados Unidos de América</i>	<a href="http://www.electoralcomission.org.mx">http://www.electoralcomission.org.mx</a>

## Otras Páginas Electrónicas.

[www.rae.es](http://www.rae.es)

[www.uniquindio.edu.co](http://www.uniquindio.edu.co)

[www.un.org](http://www.un.org)

[www.bibliojuridica.org](http://www.bibliojuridica.org)

[www.jornada.unam.mx/2002/nov02/021104/articulos/51\\_sufragio49.htm](http://www.jornada.unam.mx/2002/nov02/021104/articulos/51_sufragio49.htm)

[www.ifes.org](http://www.ifes.org)

[www.eldiario.com.ar](http://www.eldiario.com.ar)

[www.pan.org.mx](http://www.pan.org.mx)

[www.pri.org.mx](http://www.pri.org.mx)

[www.cen-prd.org.mx](http://www.cen-prd.org.mx)

[www.pt.org.mx](http://www.pt.org.mx)

[www.pvem.org.mx](http://www.pvem.org.mx)

[www.convergencia.org.mx](http://www.convergencia.org.mx)