



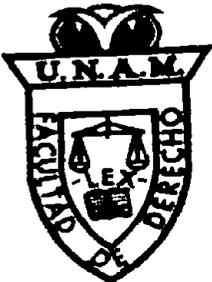
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

“SITUACION DEL CIUDADANO ANTE EL MONOPOLIO DE LOS PARTIDOS POLITICOS PARA OCUPAR UN CARGO DE ELECCION POPULAR FEDERAL EN MEXICO”

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
JUAN CARLOS SANCHEZ LEON



ASESOR: DR. J. FERNANDO QUESO MARTINEZ PORCAYO

CIUDAD UNIVERSITARIA



2005

m346242



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

“SITUACIÓN DEL CIUDADANO ANTE EL MONOPOLIO DE LOS
PARTIDOS POLÍTICOS PARA OCUPAR UN CARGO DE ELECCIÓN
POPULAR FEDERAL EN MÉXICO”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:

JUAN CARLOS SÁNCHEZ LEÓN

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

NOMBRE: Juan Carlos Sánchez León

FECHA: 20 de Junio 2005

FIRMA: [Firma]

ASESOR: DR. J. FERNANDO OJESTO MARTÍNEZ PORCAYO

CIUDAD UNIVERSITARIA,





UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA
DE MÉXICO

**UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSE VASCONCELOS"
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE
AMPARO.**

Cd. Universitaria, D. F., junio 27 de 2005.

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
Presente.**

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que el pasante **SÁNCHEZ LEON JUAN CARLOS**, bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada **"SITUACIÓN DEL CIUDADANO ANTE EL MONOPOLIO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS PARA OCUPAR UN CARGO DE ELECCIÓN POPULAR FEDERAL EN MEXICO"**

Con fundamento en los artículos 8° fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

"El interesado deberá iniciar el trámite para 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".

**ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPIRITU"
DIRECTOR DEL SEMINARIO.**


LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI.

México, D.F., a 22 de junio de 2005

LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE
DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO,
FACULTAD DE DERECHO,
U.N.A.M.
P R E S E N T E

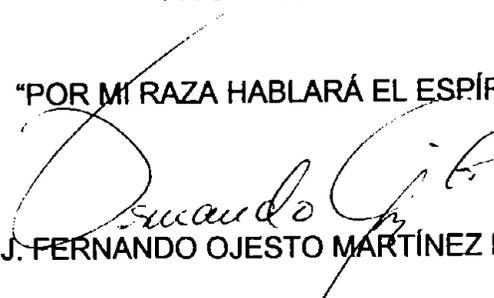
Distinguido Maestro:

Me permito someter a su consideración el trabajo de tesis intitulado "SITUACIÓN DEL CIUDADANO ANTE EL MONOPOLIO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS PARA OCUPAR UN CARGO DE ELECCIÓN POPULAR FEDERAL EN MÉXICO" que bajo mi supervisión desarrolló el alumno JUAN CARLOS SÁNCHEZ LEÓN.

En espera de su valioso VISTO BUENO y sin más por el momento, le reitero la seguridad de mi consideración universitaria más distinguida.

Atentamente

"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"


DR. J. FERNANDO OJESTO MARTÍNEZ PORCAYO

A MIS PADRES Y HERMANAS

*Gracias por su incondicional apoyo,
consejos y valores que me inculcaron*

A SANDY Y MIS AMIGOS

*Gracias por estar siempre conmigo y ser parte de
mi agradable destino*

A MI ASESOR

*Por su apoyo, paciencia y enseñanzas que
han guiado mi profesión y permitido ser leal a mis valores*

A LOS MAGISTRADOS

*Eduardo Arana y Francisco Bello, agradezco el apoyo,
confianza y conocimiento que me han brindado*

A MIS MAESTROS

*Por forjar la vida universitaria, y a la Lic. Leticia Rojas,
gracias por ser parte de mi vida y apoyar
mis logros personales y profesionales*

*A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO*

Por permitirme sentir el orgullo de pertenecer a ella

**“SITUACIÓN DEL CIUDADANO ANTE EL MONOPOLIO
DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS PARA OCUPAR UN
CARGO DE ELECCIÓN POPULAR FEDERAL EN
MÉXICO”**

ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN

PÁG.
V

Capítulo Primero

Antecedentes históricos y constitucionales

I. Trascendencia de los candidatos	1
A. Época prehispánica	1
1. Imperio azteca	1
2. Organización política	2
3. Elección de sus gobernantes	5
4. Elección del gran Tlatoani	6
B. Época colonial	9
1. Organización político-administrativa	9
2. Designación de funcionarios	13
II. Breve evolución de la legislación electoral federal en torno de las organizaciones políticas y los candidatos	15
A. Época independiente	15
B. La nueva República	20
C. Época santanista	22
D. Época juarista	25
E. Época porfiriana	29
F. La Revolución Mexicana	31
G. México moderno	43

Capítulo Segundo

Referencias de diversas legislaciones de América latina y España

I. Legislaciones con tendencias al monopolio de partidos políticos para postular candidatos a cargos nacionales o federales en América Latina	52
A. Argentina	52
B. Brasil	53
C. Costa Rica	54
D. El Salvador	55
E. Nicaragua	56
F. Uruguay	58

G. Guatemala	60
H. Panamá	62
I. Bolivia	63
II. Legislaciones que regulan a los candidatos ciudadanos o sin partido para ocupar cargos de elección popular en América Latina	64
A. Para cargos federales o locales	
1. Colombia	64
2. Ecuador	66
3. Chile	70
4. Honduras	71
5. Perú	72
6. Venezuela	74
B. Para cargos locales	
1. Guatemala	76
2. Panamá	78
3. Nicaragua	80
III. Tratamiento legal de los candidatos a ocupar un cargo de elección directa en España	81
A. Agrupaciones de Electores independientes	85
B. Límites y características del financiamiento	87
C. Candidatos para elecciones de Diputados y Senadores	88
D. Candidatos en las elecciones municipales	89
E. Disposiciones para la elección de Cabildos Insulares Canarios	89
F. Disposiciones para elecciones al Parlamento Europeo	90
IV. Algunos tratados internacionales respecto al derecho de ser votado de los que México forma parte	91

Capítulo Tercero

Conceptos fundamentales para el ejercicio de los derechos político-electorales

I. Ciudadano	101
A. Nacionalidad	104
B. 18 Años de edad	105
C. Modo honesto de vivir	105
II. Democracia	107

III. Derecho	111
IV. Política	116
V. Derechos subjetivos públicos	118
A. Derechos políticos	122
B. Sufragio y voto	125
C. Voto pasivo	130
D. Derecho electoral	131
VI. Elecciones	133
VII. Monopolio	136

Capítulo Cuarto

Los ciudadanos frente al monopolio de los partidos políticos para la postulación de candidatos

I. Diseño constitucional y legal del actual sistema de partidos	137
A. Alcances constitucionales	142
B. Alcances de la normatividad electoral (Cofipe)	144
1. Derechos de los partidos políticos	146
a. Pecuniarios o prerrogativas	146
b. Derechos considerados como "no patrimoniales"	148
2. Obligaciones de los partidos políticos	150
II. Los ciudadanos y sus derechos político-electorales en la legislación mexicana	152
A. El ciudadano como elector	154
B. El ciudadano y la opción a ser candidato	158
C. Requisitos legales para ser candidato	162
1. Requisitos positivos	164
a. Calidad de ciudadano	164
b. Padre o madre mexicano	164
c. Calidad de elector	164
d. Residencia mínima efectiva	164
e. Edad mínima	165
2. Requisitos negativos	165
a. Para Presidente	166
b. Para Diputados y Senadores	166
c. No ser postulado a diversos cargos	168
3. Postulación por un partido político como requisito indispensable	169
4. Cualidades de los candidatos	170

D. Derecho a ser votado como un derecho de configuración legal	171
E. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano: medio de defensa jurisdiccional	174
F. Usos y costumbres en la postulación de cargos públicos	179
III. Candidatos sin partido o independientes en la actual legislación electoral mexicana	183
A. Tratamiento local	184
B. Tratamiento federal	192
C. Opiniones a favor y en contra de candidatos independientes	193
D. Análisis del espacio reservado para candidato no registrado en la boleta electoral	201
E. Alcances del voto emitido para candidato no registrado	203
F. Criterios de interpretación constitucional y legal relevantes emitidos por la máxima autoridad en la materia	212
IV. Los candidatos dentro de los partidos políticos	217
CONCLUSIONES	222
BIBLIOGRAFÍA	225

INTRODUCCIÓN

En nuestro país, y desde los aztecas, los cargos públicos han sido el reflejo de las necesidades sociales, políticas y culturales, que con aciertos y desaciertos han formado costumbres, principios, reglas y leyes que han ido manteniendo desde ese entonces y en consideración de su evolución histórica, que ciertos individuos accedan a ocupar dichos cargos tras cumplir con las ajustadas condiciones de su época hasta verse actualmente concordadas con un sentido democrático moderno; halagado por muchos y criticado por otros.

Los derechos políticos de los mexicanos, han sido herramientas de la sociedad para forjar instituciones fuertes y auténticamente democráticas, en donde los últimos años han reflejado el interés de la sociedad por contar con reglas jurídicas bien definidas y estructuradas en torno al ejercicio de los derechos político-electorales de votar y ser votado, tanto en lo individual como en lo colectivo, con el fin de contar con procesos electorales donde todos sus participantes: partidos políticos, autoridades electorales, ciudadanos, entre otros, se encuentren en igualdad de condiciones y, quienes resultan electos, lleguen a los cargos debidamente legitimados por el sufragio ciudadano con las características que éste ha alcanzado.

Ello se ha visto a través de las diferentes reformas electorales tanto constitucionales como en las respectivas legislaciones, que han fortalecido preponderantemente a los partidos políticos, con la finalidad de transparentar, legitimar y robustecer su razón de ser en nuestro sistema electoral, con una serie de derechos, prerrogativas idóneas y sancionadas obligaciones al grado de ser consideradas entidades de interés público.

Sin embargo, con dichas reformas no se han cubierto todos los aspectos que involucran el derecho a ser votado, es decir, en la postulación de candidatos; así como los lineamientos para fortalecer el sistema de partidos, que es la única vía a nivel federal para dicha postulación, dando lugar a erróneas interpretaciones por la existencia de ciertas deficiencias o lagunas jurídicas

en gran parte propiciadas por mantener un sistema de partidos creado desde una vertiente incompleta y una visión limitada del crecimiento desmesurado de la población, de la evolución legal (nacional e internacional) en cuanto a los derechos fundamentales, y de las necesidades políticas y sociales de nuestro país; por ello, y con el fin de ajustarse legalmente a dicha evolución, se ha dado la necesidad de subsanar dicho sistema de conformidad con las diversas reformas en la materia; que con algunas deficiencias, aun cuando se ha logrado un esforzado fortalecimiento, este quedará rebasado en algunos años.

Esas deficiencias que pueden llevar a una interpretación confusa no sólo para los gobernados sino también a diversos órganos electorales, ha propiciado que la sociedad de manera incorrecta esté buscando nuevas formas de expresión, de participación, de toma de decisiones; ya no a través de los partidos políticos, si no buscando diversas alternativas incluso no legales, aunque ello implique dejarse llevar por corrientes individualistas que al margen de la Ley pretendan dar respuesta a dichas exigencias ciudadanas con un falso matiz de democracia moderna o de libertad a los derechos políticos.

Sin embargo, cabe recordar que las candidaturas independientes se adentraron en nuestro país atendiendo a sus precedentes históricos y jurídicos que reconocieron dicha figura, desde 1813 hasta 1945. Figura que como veremos, actualmente existe *de hecho*; y la única manera en que cobra fuerza legal es sólo cuando son presentadas para su registro por un partido político. Esa existencia *de hecho* y su incremental intención sobre su pleno *reconocimiento jurídico* para actuar como independientes de cualquier partido político propiciarán una problemática a nivel federal en un futuro no muy lejano.

Ello ha sido y será motivo de diversas impugnaciones por parte de ciudadanos o grupos de ellos que pretenden postularse como candidatos a cargos de elección popular y que legalmente son rechazados por no cumplir

con el requisito de ser postulado por partido político alguno; y no sólo eso, sino que además propiciará que actúen al margen de la Ley para tratar de obtener el pretendido cargo ostentándose solamente con un grado de popularidad partiendo de una incorrecta interpretación constitucional y legal sustentada por un supuesto ideal de libertad y democracia sin el grado de seriedad y formalidad que revisten todos los cargos públicos y en especial los de elección popular, la que sólo se puede obtener a través de la Constitución y la respectiva Ley electoral.

A partir de estas hipótesis surgen las interrogantes: ¿existen deficiencias legales o, en su caso, problemas de interpretación en el tratamiento de los derechos políticos de votar y ser votado?, ¿son realmente necesarias las candidaturas independientes incluso para el incremento de la democracia? y, ¿si nuestro actual diseño constitucional y legal permite incluir a las candidaturas independientes y figurar conjuntamente con nuestro sistema de partidos?

El presente trabajo tiene la finalidad de exponer basado en el sistema de partidos conjuntamente con el arraigo que han alcanzado los derechos político electorales, por una parte, la evolución legislativa en México respecto de los candidatos y los partidos; así como una breve referencia de diversas legislaciones de Latinoamérica y algunos tratados internacionales; y por la otra, cual es la interpretación correcta que norma los derechos político-electorales, para con ello evidenciar las posibles lagunas jurídicas que existan en torno al tema y en su caso la conveniencia, o no, de normar a nivel federal la admisión de las candidaturas independientes a la par de un sistema de partidos que puede ser considerado como incompleto para las necesidades de nuestro país.

Asimismo, se trata de exponer brevemente los elementos y la forma que se deben considerar antes de aprobar en un futuro una reforma que pretenda incluir a las candidaturas independientes en las legislaciones que así lo permitan.

Para su análisis, lo dividimos en cuatro capítulos: en el primero de ellos, haremos un breve retroceso en el tiempo para resaltar la primacía histórica que tienen los cargos públicos y la forma de ocuparlos, asimismo, conocer y determinar la evolución histórico-jurídica del tratamiento que se ha dado en la creación de los partidos y su actual sistema, conjuntamente con los candidatos y algunos de sus requisitos para ocupar los cargos públicos de elección popular; en el capítulo segundo nos referimos brevemente a los diversos ordenamientos en algunos países respecto al tratamiento de sus candidatos y su sistema de partidos con una breve comparación entre ellos, dividiéndolos en cuanto a sus posturas de admisión o no de monopolios partidistas; en el tercero, se explican brevemente algunos de los conceptos fundamentales en materia político electoral, resaltando los derechos subjetivos públicos; y, finalmente, en el capítulo cuarto nos avocamos con el análisis y características del actual sistema de partidos, los alcances de la participación política de los ciudadanos, así como su tratamiento en la legislación mexicana, para posteriormente, determinar la importancia de los partidos políticos como actores y, por tanto, la necesidad de fortalecer primeramente ese sistema antes de considerar incluir la figura de candidatos independientes, que no obstante su poca viabilidad que tendrían frente a un sistema de partidos fortalecido, proponer en su caso la forma más factible de incluirlas a futuro si así se conviniera por el legislador ordinario.

Capítulo Primero

Antecedentes históricos y constitucionales

I. Trascendencia de los candidatos

A. Época prehispánica

De esta época, también llamada precortesiana, encontramos una gama de culturas originarias de nuestro suelo patrio, que estaban debidamente organizadas con un sistema político y económico que les permitió florecer en forma, a decir de diversos autores, impresionante. El orden social se caracterizaba por regularse mediante una normatividad derivada de la costumbre reiterada de sus habitantes, que en sus aspectos objetivo y subjetivo eran considerados como necesariamente obligatorias.

Por su trascendencia en la formación del México que hoy conocemos, la mayoría de sus estudiosos mencionan al Imperio Azteca también llamado tenochca, y desde luego a sus emperadores, resaltando la realeza de Tenochtlán desde su fundación en 1327,¹ por ser esta la cultura más destacada en todos los aspectos, incluidos principalmente su asombrosa organización política y la designación de sus funcionarios o gobernantes, es así que en esta parte nos referimos brevemente a esa cultura.

1. Imperio azteca

El primero de sus emperadores elegidos fue Acamapichtli que “según una versión, era hijo de Atotoztli y de una hija del rey de Culhuacán; y según otra,

¹ Veytia, Mariano. *Historia antigua de México*, Tomo I, México, Ed. del Valle de México, 1979, p. 362.

era nieto de Coxcoxtli, llamado Cuahutzin, de la hija de un jefe mexicano nombrado Ixtlahuatzin; pero ambas versiones concuerdan en declarar que tenía sangre tolteca por ser descendiente del rey de Culhuacán: Cocoxtli², este primer *Tlatoani* (*el que habla*) fue elegido en 1361, debido a la necesidad de nombrar a un sucesor tras la muerte del jefe y caudillo Tenochtli en 1357, quien había encabezado como excelente gobernante a los aztecas, faltándole solo el nombre de rey; esta designación se llevó mediante una singular forma entre largos debates y concejos concelebrados entre los ancianos sabios, antiguos sacerdotes llamados *Teomama* quienes formaban el Senado.

Sus sucesores por herencia fueron sus hijos Huitzilihuitl y posteriormente Chimalpopoca, quien murió en manos del tirano Maxtla después de que éste ascendió al poder de los enemigos, los tepanecas de Atzcapotzalco.

Este cruel hecho, fue partidario de fundamentales cambios en la *Gran Tenochtitlán*, debido a que “provoca, por una parte, una modificación sustancial en el sistema de elección del sucesor del trono, al desplazar de su organización política el sistema de herencia obligatoria y por otra, el despertar guerrero de los aztecas, a fin de sacudirse el yugo de sus opresores”³ y concertar alianzas entre otros pueblos, situación esta última que influiría en gran medida la designación de su Tlatoani, que a pesar de tener lazos consanguíneos con sus antecesores ahora no importaba la obligación de ser en línea recta.

2. Organización política

Dentro de la organización política, cabe destacar que al igual que otros autores, Alfonso Caso al hablar de la importancia que tenía Tenochtitlán, hace referencia

² Caso, Alfonso. *La política indigenista en México*, 3ª ed., México, Ed. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-Instituto Nacional Indigenista, 1981, p. 22.

³ Hidalgo, Luis de la. “Organización política y electoral de México prehispánico”, en *Pensamiento político revista de afirmación mexicana*, (México), Vol. X, número 40, agosto, pp. 443-460.

a una Confederación,⁴ mencionando que ello permite por una parte hablar del rey de México como un verdadero emperador que tenía bajo su Imperio a otros reyes; y por otra, distinguir entre provincias totalmente sometidas y otras semisoberanas de las que sacaba tributos.

Al respecto, en la obra de Lucio Mendieta Núñez,⁵ al hablar de la organización política con la llamada triple alianza, señala que esta se formaba con un diseño ofensivo y defensivo; pero en cuanto al régimen interior de cada uno, conservaban una absoluta independencia; y por lo que toca a su gobierno, puede decirse que, de una oligarquía primitiva, evolucionaron hacia una monarquía absoluta; asimismo, señala que estos reinos eran estados más o menos extensos constituidos por la fuerza de las armas y que cada uno de ellos se encontraba formado por un núcleo de población de un mismo origen étnico, y de distintos pueblos de distinta raza que habían sojuzgado a su paso.

Era evidente que existía una actitud imperialista de la Triple Alianza, y de su afán para conquistar nuevos súbditos y nuevas tierras, para imponer el dominio azteca sobre Mesoamérica.

Por ello, los aztecas designaban al rey como Cem Anáhuac Tlatoani, que quería decir “El Señor del Mundo”, y expresaban su ideal político diciendo: Cem Anáhuac tenochca tlalpan, o sea “el mundo, tierra tenochca”.⁶

Sin embargo, en la obra del antropólogo del Instituto Nacional Indigenista Gonzalo Aguirre Beltrán denominada “Formas de Gobierno Indígena” en la cual dice que, si bien es cierto que el Imperio Azteca era una confederación, cometieron un error los hispanos al tratarlo de asimilar a una monarquía como las conocidas en Europa, pues expresa que el llamado “Imperio Azteca” no era

⁴ Los pueblos dominadores de la meseta central del que es actualmente el territorio mexicano al llegar los españoles, formado como cabeceras por México, Texcoco y Tlacopan; con evidente predominio de México.

⁵ Mendieta y Núñez, Lucio. *El derecho precolonial*, 5ª ed., México, Porrúa, 1985, pp. 35-36.

⁶ Caso, Alfonso. *Op. cit.*, p. 41.

sino una confederación de tribus cuyos patrones típicamente americanos todavía se hallaban presentes a fines del siglo pasado en ciertas tribus norteamericanas.

Dicha organización dependía en primer lugar de la familia, la cual poseía una estructura con tareas específicas, una parte administrativa (mujer) y otra ejecutora y protectora (hombre), figura que se reflejaría en su organización colectiva como se verá más adelante; asimismo, los grupos de familias formaban los calpullis, estos podían ser rural, urbano o mixto, cada uno autónomo en sus normas y autárquico, regidos por una asamblea o *Cohuáyotl*, que contaba también con un administrador y un ejecutor, al igual que por los jefes de las parentelas o familias extensas; este consejo se formaba por elección anual de sus miembros o consejeros, donde cabía la *reelección* fundamentada en la demostrada capacidad y en el eficaz cumplimiento de sus funciones, situación que era discutida oralmente por los propios miembros del consejo.

Un conjunto de calpullis, unidos por lazos fraternales y de común acuerdo formaban una federación, como entidad regional autónoma y autárquica, atendiendo a su soberanía, se nombraban dos representantes por cada uno, elegidos en asamblea por voto directo.

Esas federaciones a su vez se unían entre sí, formando una entidad confederada, o Estado, que a su vez contaba con dos representantes; esos representantes regionales formaban parte del Consejo Supremo de la confederación en la asamblea de gobernantes denominada *Tlahtocanechicollí*, donde en reunión extraordinaria, elegían también a sus gobernantes o funcionarios.

Por lo que toca a la confederación de la Gran Tenochtitlán, esta se componía originalmente de siete regiones compuestas por calpullis que sumaban 14 parcialidades.

3. Elección de sus gobernantes

Para la Confederación, en cada uno de los calpullis se elegía un tecuhtloque, es decir los gobernantes que formaban parte del Consejo Supremo o tlahtocan, además de los gobernantes supremos, el administrador o cihuacóhuatl, y el gran ejecutor o hueytlatoani quien realizaba los acuerdos del mismo.

La elección de los representantes de los calpullis o regiones era sucesiva a través de los consejos y asambleas respectivas bajo un procedimiento que, a decir de algunos autores respondería plenamente en la terminología actual, a los ideales democráticos, a través de los grandes electores quienes eran preparados para esta función en los centros educativos de los señoríos independientes, en donde también formaban a los funcionarios que colaborarían en el gobierno.⁷ Sustituyendo con esa preparación de funcionarios el voto directo de los miembros de los calpullis y regiones, tomando en cuenta que los llamados vigilantes familiares seleccionaban a los jóvenes que más prometían a ocupar cargos gubernamentales a través de varias etapas de su educación en esos centros de cultura.

Evidentemente la ventaja de la minuciosa preparación para seleccionar candidatos, era que los funcionarios elegidos sólo por excepción podían ser destituidos de su cargo bajo severas penas.

En la asamblea, al elegir a un candidato, los miembros proponían a quienes consideraban más capaces, expresando de palabra sus cualidades y su conocimiento sobre esa persona.

⁷ Hidalgo, Luis de la. *Op. cit.*, p. 449.

Se dice que estas discusiones eran extensas y exhaustivas, pues era natural que la grave responsabilidad recayera en este grupo de electores por su decisión.

Para el funcionamiento y crecimiento de la federación, existían jerárquicamente, como se ha señalado, dos funcionarios cuyos cargos eran por elección, la función administrativa a cargo del cihuacóhuatl, que se elegía de entre la línea directa descendiente; y el Tlatoani, elegido de entre los miembros de la familia pero no en línea recta, sino transversal.

Nos encontramos también, que existían elecciones menores para designar a otros funcionarios integrantes del calpulli, como los calpixques, que recaudaban tributos, los tequitlatos que dirigen el trabajo comunal, el tlacuilo o escribano del grupo, los tupiles que eran los encargados de la vigilancia como una especie de policía, muchos de ellos considerados al cargo con independencia de sus ascendentes a diferencia de los cargos superiores como el del Tlatoani, pues lo que interesaba esencialmente, eran sus cualidades personales para las tareas que debían desempeñar; no obstante que la existencia de la tribu era dada con la unión de un grupo denominado calputlín, estaban unidos por parentesco y con un mismo dialecto.

4. Elección del Gran Tlatoani

De la existencia de las tres capitales, donde cada Tlatoani tenía derecho a reconocer a una de ellas como cabecera según las normas aceptadas entre los 38 señoríos y las tres confederaciones; todas ellas entre Tenochtitlán, Texcoco y Tlacopan, tenían funciones específicas. El emperador llamado gran Tlatoani (el que habla o el orador) era elegido a propuesta de una de las cabeceras y debía ser confirmada por las otras dos, para tal elección se reunían en la casa real a deliberar los tecuhtloque, especie de senadores, en unión de los

ancianos, sabios y prudentes, llamados achcacautin, los militares de diversas jerarquías y otras notables como los papauaque,⁸ llamado consejo tribal.

Aún cuando se habla en diversas obras que la monarquía ya no era hereditaria sino electiva, se establecían ciertas limitaciones, ya que el sucesor del monarca debía elegirse entre los miembros de la familia, es decir, considerar como primer característica el linaje; al respecto Luis de la Hidalga⁹ al citar a Fray Bernardino de Sahagún, señala que la elección no necesariamente recaía en un notable de la casa de los antepasados del anterior, pero todo candidato habría de llenar como requisitos indispensables, el ser reconocido por su valor probado en la guerra, osado, animoso, sabio, prudente y sobre todo que no fuese afecto a bebidas embriagantes. Además debía de ser buen orador (dado que este pueblo apreciaba mucho el buen hablar), culto, recatado y amoroso, y criado en el *Calmécac*.¹⁰

En otra obra, Javier de Cervantes y Anaya, señala que para la elección del rey azteca en términos generales, era el que reuniera mayores dotes o capacidades de mando, que era probablemente el que infundiera más respeto por su fuerza o se creyera el más capaz de llenar los fines propios del cargo; para ello los nobles nombrados para ser electores como grupo de funcionarios públicos próximos al jefe, y que, a manera de partido político, hacían la designación del rey.

Cabe señalar que en diversas obras se acepta el nombre de rey con el que se designa al jefe o cacique, por la evidente razón de que esta palabra se amolda a la connotación de toda clase de regímenes monárquicos, es decir, cuando la potestad se deposita en una sola persona y que además la ejerce de manera vitalicia; sin embargo, anotan claramente que “no debe entenderse que haya identidad entre las funciones del rey, entendida con el significado tradicional

⁸ *Ibidem*, p. 459.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ Establecimiento educativo en el que eran admitidos únicamente los nobles.

européa, y la que tenían los jefes de las sociedades americanas en época precolombina".¹¹

Para la elección del gran Tlatoani, se hacía, según Luis de la Hidalga y concuerda con la versión de Lucio Mendieta y Núñez, en la misma forma por el exclusivo electorado, que discutía oralmente las cualidades de los candidatos, pero no se votaba, sino que se procedía por eliminación, hasta que todos estuviesen de acuerdo sobre una persona. Asimismo y de manera inmediata se elegía a su consejo ordinario formado por cuatro miembros; además este último, agrega Mendieta citando a Alonso de Zurita, que el electo debería de tener treinta años de edad, y en caso contrario, se nombraba un regente que gobernaba hasta que alcanzaba esa edad el electo.¹²

En la asamblea se iniciaba con el miembro de mayor prestigio, quien exhortaba a los demás miembros a meditar sobre la responsabilidad adquirida, así también mencionaba las cualidades que debía reunir el elegido.

El ritual exigía que se propusiera a los candidatos, y todos y cada uno de los presentes podían examinar las cualidades y defectos del mismo bajo un análisis exhaustivo y una discusión sin su presencia.

Por lo que se puede observar, en diversos documentos coinciden en que para la elección de sus reyes, estos debían cumplir con ciertos requisitos que se verían reflejados en su designación, y no solo poseer un linaje común, aún cuando se consideraba un tipo de monarquía, pues esta sucesión no era necesariamente de padre a hijo, sino a quién reuniera los mejores dotes para su cargo; sin embargo, no se habla de un candidato que no procediera de un origen común.

¹¹ Cervantes y Anaya, Javier de. *Introducción a la historia del pensamiento jurídico en México*, México, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, 2002, p. 410.

¹² Mendieta y Núñez, Lucio. *Op. cit.*, p. 38.

En efecto, los 11 gobernantes aztecas particularmente elegidos por sus cualidades además formaron parte de una monarquía unidinástica de origen divino, por estar el primero de ellos emparentado con el propio Huitzilopochtli, dios de la guerra según sus propios mitos.

B. Época colonial

Con la llegada de los conquistadores hacia el pueblo *mexica* por parte de la monarquía hispana, es que ésta envió a sus nuevos dominios las manifestaciones culturales propias de ella y, en el abrazo de ambas culturas, una considerada de oro y la otra neolítica autóctona, no produjeron frutos del mestizaje, sino que el conquistador, amén de su voluntad, impuso su lengua, su religión, sus tradiciones, su cultura y su derecho, sustituyendo así la organización política, social y religiosa, y con ellos sus sistemas de elección de los altos funcionarios junto con su tradición y costumbres que forjaron el derecho positivo en la Gran Tenochtitlán.

1. Organización político-administrativa

Las formas de gobierno provincial en la Colonia en términos de su estructura, sus modalidades, su teoría y sus reglas rectoras, debían muy poco a la cultura indígena porque eran casi en su totalidad importación de la práctica castellana, que había ido evolucionando a fines de la Edad Media y principios de la Moderna.¹³

Evidentemente, las nuevas instituciones españolas al transplantarse a los territorios conquistados, aun cuando fueron impuestas, sufrieron ciertos cambios y alteraciones que le dieron modalidades distintas a las que originalmente se tenían en España, sin que ello implique la aceptación parcial de las ya existentes. Tal es el caso del Municipio o Ayuntamiento, que fue la

¹³ Woodrow, Bora, (coord.), *El gobierno provincial de la Nueva España 1570-1787*, México, Instituto de Investigaciones Históricas, (Serie Novohispana, N° 33), 1985, p. 15.

primera forma de gobierno indiano, y que aún cuando no es correcto, se equipara al *calpulli* por encontrarse algunos rasgos entre ellos.¹⁴

En ese sentido, el maestro Quintana Roldán,¹⁵ al hablar de las instituciones municipales, señala que estas sirvieron de instrumento jurídico para organizar a los nuevos pueblos y villas españolas en ese nuevo mundo, refiriendo a dos etapas iniciales: la de los municipios insulares, de 1492 a 1519; y, la de los Municipios continentales a partir de la fundación de Veracruz en 1519.

Se habla en diferentes obras de Hernán Cortés, quien fue conocido como gran conquistador y líder nato que gozó de amplia libertad en cuanto a cómo llevar a cabo la conquista de la Nueva España, aunque evidentemente sin perder los vínculos con España; resaltando el momento de desembarcar en San Juan de Ulúa y Veracruz, y la respectiva fundación del primer Municipio de América Continental en 1512, que realizó a nombre del Rey Don Carlos, conocido como la Villa Rica de la Vera Cruz,¹⁶ en 1520 se funda el segundo Ayuntamiento en Tepaneca, Puebla, y dos años después de la caída de *Tenochtitlán* en 1521 a manos de sus ejércitos, toma la capital del imperio *mexica* e insta el tercer ayuntamiento en Coyoacán, para ser elegido al año siguiente como Gobernador y Capitán General de la Nueva España por el Rey Carlos V.

Asimismo se refieren a sus soldados llamados “encomenderos”, a quienes se les premiaron sus servicios con tierras y encomiendas de indios que pagaban sus tributos; sin embargo, esta figura con la cual fungían como “gobernantes” y administradores de la parte territorial que les correspondía, se vería limitada más tarde por la Corona castellana para evitar un nuevo feudalismo, convirtiéndose en meros rentistas, sin funciones judiciales ni administrativas.

¹⁴ Quintana Roldán, Carlos F. *Derecho municipal*, México, Porrúa, 1995, p. 47.

¹⁵ *Ibidem*, p. 48.

¹⁶ Existen diversas opiniones sobre la motivación del viaje y su fundación, sin embargo, resaltan la conducta rebelde y desobediente de Cortés ante el Gobernador Velázquez en Cuba, quien pretendía relevarlo del mando de la expedición.

Esa situación prevaleció hasta la llegada del primer Virrey Don Antonio De Mendoza en 1535, donde se les reconoció el derecho de percibir tributo como pago de sus servicios como conquistadores, bajo la obligación de apoyar las labores de evangelización y principalmente la de prestar servicio militar en caso necesario, privilegio que duraba tres vidas (generaciones), reintegrando posteriormente la encomienda a la Corona.

Al regresar las encomiendas a la Corona, se preservaba el tributo y demás rentas a favor del fisco, por lo que fue necesario enviar administradores o mandatarios reales con título de Corregidor o en algunos casos de Alcalde Mayor, quines fungieron como mandatarios reales en el gobierno.¹⁷

A partir de 1535 a 1821, con el llamado virreinato (sistema que duraría 286 años), el virrey funcionaba como director y representante, y la Real Audiencia impartía justicia; a medida que se amplió el territorio fueron surgiendo reinos y provincias, a cargo de gobernadores y entidades políticas más pequeñas asignadas a corregidores y alcaldes mayores.¹⁸

Tras la consolidación del sistema central del nuevo gobierno en 1570, existieron unas setenta alcaldías mayores de extenso territorio y más de doscientos corregimientos bajo el poder de funcionarios nombrados por la Corona.

Esa característica de las alcaldías mayores, generó subdivisiones de las provincias en distritos menores, para lo cual, los Alcaldes Mayores designaban a un Oficial que ejercía el poder bajo el mando de aquel.

Con la Real Ordenanza de Intendentes de 1786, se formó un sistema de intendencias, donde los intendentes sustituyeron a los gobernadores, y eran nombrados por el Rey para crear oficiales intermediarios entre el alto gobierno

¹⁷ Woodrow, Bora. *Op. cit.*, p. 31.

¹⁸ *Ibidem*, p.15.

de la ciudad de México y el gobierno de las provincias, con funciones de control y supervisión.

Por su parte, cada ciudad municipal de la Nueva España formaba por lo general un Municipio, representado legalmente por su cabildo, que a su vez dependía del Gobernador, del Corregidor o Alcalde Mayor, según fuera el caso.

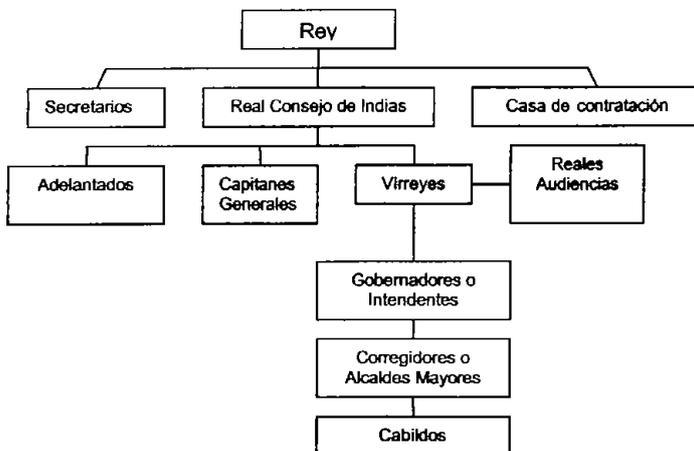
Siguiendo el modelo que le dio origen en Castilla, el Cabildo Colonial se hallaba integrado por un conjunto de cargos u oficios capitulares¹⁹ de “justicia” y “regimiento”, al igual que los oficios realengos y algunos otros oficios concejiles.

De conformidad como lo señala el maestro Pérez de los Reyes, “Es difícil establecer un organigrama respecto de las autoridades indianas, debido a que a lo largo de más de tres siglos que duró la dominación, se fue reestructurando y modificando el aparato gubernamental”.²⁰

¹⁹ Las capitulaciones eran convenios entre el Rey y sus representantes que regulaban los derechos y obligaciones para las tareas de poblamiento.

²⁰ Pérez de los Reyes, Marco Antonio. *Historia del derecho mexicano*, Vol. 2, México, Ed. Oxford, 2002, p. 43.

Sin embargo, para efectos ilustrativos refiere el siguiente:



2. Designación de funcionarios

Cabe señalar que la soberanía o poder supremo y original radica en Dios mismo, quien deposita ese poder en el pueblo y éste, a su vez, deposita el ejercicio terrenal en el monarca; por ello al rey se le denomina *soberano*. Así, toda autoridad radica en la persona del monarca, por lo que éste delega diversos aspectos de esa potestad en los diferentes órganos de gobierno integrados por funcionarios concretos.²¹

En el caso de la designación de los funcionarios del cabildo municipal en la colonia, correspondía en un principio a los propios *adelantados* o pobladores, descubridores, o fundadores de las villas o ciudades.

Posteriormente coexistieron el sistema de designación real, con el de enajenación y venta, y en mucho menor medida por el sistema o vía de elección de ciertos cargos menores, sobre todo de los alcaldes ordinarios.

²¹ *Ibidem*, p. 40.

El cabildo colonial se formaba por alcaldes, regidores, diputados, síndicos personeros y otros oficios perpetuos o transitorios; presidía el cabildo el propio gobernador o regidor.

Los oficios consejiles se desempeñaban por un año, y ocasionalmente de dos, sin contar las regidurías perpetuas.

De tal manera que en esta etapa, fue práctica corriente la llamada venta de oficios, que otorgaba al mejor postor los cargos de alcaldes y regidores, aún cuando se hacía la subasta bajo reglas estrictas y bajo la condición de que se cubriera el perfil y los requisitos para obtenerlo, frecuentemente severa, sin incluir cargos de jurisdicción; esa práctica como era evidente, degeneró en vicios y corruptelas.²²

Asimismo, los cargos de Gobernador Provincial, ya fuese a título de Alcalde Mayor o de Corregidor, eran también vistos como un negocio, considerando así el gobierno de los territorios como una empresa en explotación, sea en forma legal o ilegal.

Borah señala que "Durante el siglo XVII la selección del candidato por pago o compra se impuso cada vez más, hasta el punto de que se vendían a la misma vez los puestos de juez de residencia, así que el alcalde mayor que debía pasar por ésta la compraba a través de un intermediario y se aseguraba la absolución de todos los cargos".²³

Por lo que, como el gobernador tenía que comprar su puesto, así también exigía a sus auxiliares que compraran sus nombramientos.

²² Quintana Roldán, Carlos. *Op. cit.*, p. 55.

²³ Woodrow, Borah. *Op. cit.*, p. 38.

II. Breve evolución de la legislación electoral federal en torno de las organizaciones políticas y los candidatos

A. Época independiente

Diversos acontecimientos propiciaron el cambio de la vida de la Nueva España, entre ellos, el de la independencia que, a decir por el maestro Pérez de los Reyes²⁴ fueron provocados por factores internos y externos:

Los internos: el sistema de castas, la desigualdad económica, el criollismo y su discriminación, la deficiente administración de los reinos indianos, la expulsión de los jesuitas, las limitaciones comerciales e industrial y las malas condiciones laborales; y

Los externos: la revolución industrial, las ideas de los enciclopedistas, la masonería, la independencia de los Estados Unidos de América, la revolución francesa y la intervención francesa en España por Napoleón Bonaparte.

Se resaltan estas últimas, ya que la Nueva España asimila esta evolución emancipadora, común a todo el continente, para decidir sacudirse del yugo colonial.

Es de señalar que la metrópoli española tenía celebrado un pacto con la Nueva España, mediante el cual aseguraba su explotación incondicional.

Pero esa intervención napoleónica en España en 1808, donde Napoleón apresó a la familia borbona y puso el trono español en manos de su hermano, provocaron que los españoles se aprestaran a la defensa de su nación a través de las juntas patrióticas y de la insurrección popular.

²⁴ Pérez de los Reyes, Marco Antonio *Op. cit.*, pp. 222-234.

Las repercusiones de ese acontecimiento en la Nueva España, provocaron que el Virrey Iturrigaray se viera en la necesidad de convocar a “Juntas” en la Ciudad de México, preguntando en ellas: ¿cuáles órdenes de la Península deben ser obedecidas?, ¿debe la Nueva España ayudar a las juntas españolas en su lucha contra los franceses?, ¿cómo debe gobernarse México en ausencia del rey?²⁵

Con ello se sembró la semilla del autonomismo, que no de la independencia, en la mente de los pobladores de la Nueva España, toda vez que la asamblea aprobó la soberanía provisional de la Colonia.

De esa manera, la **primera elección política** en la Nueva España, se efectúa el 4 de octubre de 1809 y fue para elegir representantes a la Junta de Sevilla, esta elección tuvo como fin el unir más fuertemente a las colonias con la metrópoli española.²⁶

Se acordó que cada provincia eligiera tres individuos de notoria probidad, y una vez electos estos individuos, **por sorteo** se proponía uno al Real Acuerdo, donde a su vez seleccionaba una terna de la que **por sorteo** resultaba el que sería Diputado por la Nueva España ante la Junta de Sevilla; así fueron elegidos los 16 diputados de la Nueva España, uno por cada provincia.

El decreto de la Junta Central Gubernativa de Sevilla de 1° de enero de 1810, que contenía la instrucción para el nombramiento de diputados por las provincias españolas a las Cortes Generales y Extraordinarias que se instalaron en la isla de León, estableció un sistema electoral de varios grados, en cada uno de ellos las asambleas de electores se denominaban Juntas. Por lo que se instituían Juntas Parroquiales, Juntas Electorales de Partido y Juntas Provinciales; ese decreto se considera como el acta de bautismo de las *juntas*

²⁵ Ladd, Doris M. *La nobleza mexicana en la época de la Independencia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984, pp. 158 y 165.

²⁶ Ojesto Martínez Porcayo, José Fernando. *Evolución y perspectiva del derecho electoral mexicano. La justicia electoral*, Tesis doctoral, Facultad de Derecho, UNAM, 1998, p. 12.

electorales con el significado de asambleas de electores (ese sistema de la instrucción, se incorporaría a la Constitución de Cádiz, en 1812).²⁷

En España ya se habían constituido las juntas patrióticas en gobierno provisional y reclamando la jurisdicción sobre la Colonia a nombre del Rey, al aprobar el golpe de la Nueva España, aprovecharon para cobrar una fuerte contribución para la defensa de la península y para nombrar sus propios representantes en América.

Se desarrolla el movimiento de independencia, y en la madrugada del 16 de septiembre de 1810, el cura Hidalgo, después de apresar a los “gachupines” del pueblo de Dolores, da el histórico grito con el estandarte de la Virgen de Guadalupe, iniciando la larga lucha por la emancipación.

La constitución política de la monarquía española, promulgada bajo el nombre de Constitución de Cádiz (de índole liberal), del 19 de marzo de 1812, y que tuvo dos períodos de vigencia en nuestro país (1812 y 1820); además de influir en nuestro nacionalismo patrio, contenía importantes rasgos en materia electoral.

En su artículo 34 establecía la elección de diputados, la cual señala sería a través de **elecciones indirectas de tercer grado**, celebradas en juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia, atendiendo a esa determinada división territorial. En realidad eran cuatro grados, pues en la parroquia los electores nombraban previamente compromisarios.

Posteriormente las Cortes Generales y Extraordinarias Españolas, expidieron un Decreto para la formación de Ayuntamientos el 23 de mayo de 1812, con el que se pretendía acabar la práctica de venta de puestos que había proliferado hasta ese momento.

²⁷ Raffaini, Ricardo F. Autor citado por Ojesto Martínez Porcayo, José Fernando. *Op. cit.*, p. 13.

En él se establecía un procedimiento indirecto **de segundo grado** para la elección de los Ayuntamientos: Los ciudadanos elegían de nueve a veinticinco electores dependiendo del número de habitantes, quienes por mayoría elegían al Alcalde, a los Regidores y al Procurador Síndico.

Al respecto, Antonio Annino señala que las elecciones del 29 de noviembre de 1812, para instalar el nuevo ayuntamiento constitucional de la capital “fue un trauma para las autoridades españolas porque ni un *gachupin* fue elegido”²⁸ también que el voto adquirió un fuerte sentido político y **competitivo**, además que las prácticas a que ello dio lugar anticiparon la dinámica que en pocos años quebró al Virreinato. Asimismo, resalta la importancia de lo colectivo del voto sobre los mismos resultados.²⁹

El mismo autor señala que la amplitud de la ciudadanía, teóricamente toda la sociedad organizada en cuerpos con exclusión de las castas y negros en América, hizo optar por el **voto indirecto**: las juntas electorales de parroquia votaban a electores de partido, que a su vez votaban a electores de provincia, que finalmente votaban para las cortes y para las Diputaciones Provinciales.³⁰

Evidentemente la rigidez política y la ausencia de participación del pueblo en los asuntos de índole política que caracterizaron a la Colonia, provocaron que al consumarse la Independencia de México no se contara con instrumentos de expresión necesaria para un juego de partidos. Fue a partir de 1821 cuando México se declaró separado formalmente de España, en que hasta entonces aparecen los primeros grupos y tendencias políticas que participaron activamente en el destino del país.

²⁸ Annino, Antonio. *Historia de las elecciones en Iberoamérica, Siglo XIX*, Argentina, Fondo de Cultura Económica, p. 197.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ *Ibidem*, pp. 193 y 194.

Con la proclamación del Imperio de Iturbide se esbozaron tres grandes corrientes políticas que surgen como una simple similitud de intereses y opiniones, eran los iturbidistas, los borbonistas y los republicanos.

Estas tendencias no se formaron en torno a declaraciones de principios y programas de acción, sino alrededor de personalidades y caudillos, por lo que, una vez muertos éstos, los grupos desaparecían por no existir comunión de ideas.

Sin embargo, poco a poco surge una organización dentro de la vida pública: la masonería.³¹ Lo fundamental y relevante de ésta es el papel que desempeñó en la primera fase del México independiente como organización política. La masonería se dividió a su vez en dos grupos: el *escocés* y el *yorkino*.

Su importancia es tal, que quienes esperaban participar en la vida política del país necesariamente tenían que afiliarse a alguno de los dos ritos existentes, pues la acción política individual tenía poca o ninguna posibilidad de éxito.

En el grupo *escocés* se agruparon los españoles, el alto clero, viejos militares realistas, con el fin de buscar restablecer el orden privilegiado que tenían durante la Colonia, pero también agrupaban a algunos insurgentes ideológicamente no bien definidos y que concebían la Independencia sin que ésta representara cambios al orden existente.

El segundo grupo, el *yorkino*, se nutría con el pensamiento de reconocidos insurgentes que concebían el cambio como nuevas formas de convivencia humanas y transformaciones sustanciales, conducentes a un cambio en las fuerzas políticas del país.

³¹ **Masonería:** sociedad secreta cuyos miembros comparten el principio de fraternidad mutua, se reconocen mediante signos y emblemas, y practican un ritual esotérico. Se puede consultar para ampliar el tema la página web: www.divulcat.com/enciclopedia/masoneria.

Sin embargo, debido a distintas causas, al descontento y a las sublevaciones en el país, se dio el debilitamiento de la masonería, que jugó en esos años el papel que hoy juegan los partidos políticos, inexistentes para ese entonces.

Estas dos tendencias surgen con posterioridad en el panorama político del país con distinto nombre, como dos corrientes de opinión, pero sin estructuras estables ni programas definidos: por un lado, los grupos progresistas o federalistas y por otro, los reaccionarios o centralistas.

Por ello durante casi veinticinco años, de 1830 a 1854, la problemática del país se delineó en torno a estas dos corrientes bajo diversas legislaciones que desde 1814 y el reciente movimiento de independencia, se habían presentado con inmensas deficiencias en cuanto a la materia electoral y bajo el predominio de una posición federalista en el surgimiento de las constituciones, que solamente ilustran el criticable sistema de votación indirecto desde el tercer grado mediante la figura de elector y la respectiva evolución en la formación de los poderes, así como algunos de los peculiares requisitos de tener una situación económica con ingresos determinados y una adhesión al movimiento de independencia para ocupar algunos de los cargos de elección que en todo caso no eran directos, mediante una división territorial compleja³² inicialmente con un sistema monárquico moderado a cargo de un Emperador.

B. La nueva república

En esta época es donde surgieron los mayores cambios en materia legislativa como un intento para controlar no sólo la lucha de organizaciones que ya se gestaba, sino también los sangrientos enfrentamientos entre los que aún poseían grandes extensiones de tierra dotadas durante la Colonia.

³² En la Ley Constitucional de la República Mexicana de 30 de diciembre de 1836, se establecía la división de la República en departamentos, y estos en distritos y a su vez en partidos.

La Nueva República se entiende que es a partir del movimiento de Independencia, pero se puede decir que formalmente la República nace con los trabajos de 1824 con el “Acta Constitutiva de la Federación” mejor conocida como la Constitución de Apatzingán, esta primera Constitución (considerada como prenatal) proclamada por el Congreso de Anáhuac en Apatzingán, cuya autoría se atribuye a José María Morelos y Pavón, dio el paso para asegurar el porvenir del movimiento de independencia; se resaltaba en ella un concepto democrático, la demanda de la elegibilidad exclusiva de los americanos para los puestos públicos y la prohibición de la inmigración, salvo el caso de artesanos útiles a la sociedad.

Por ello, el autor Ralph Roedor³³ señala que Morelos se adelantó a su época apuntando al futuro, ya que tanto le importaba la conservación de su doctrina que le costó la vida por proteger al perseguido Congreso de Chilpancingo.

En cuanto a la materia electoral, se encontraba fuertemente influenciado por la Constitución Española de 1812. Por lo que estableció el voto indirecto de tercer grado, con elecciones en las divisiones territoriales llamadas parroquiales, de partido y de provincia para diputados; en donde los ciudadanos formarían la junta de parroquia en la que se elegiría un elector; los electores de Parroquia se reunirían en Junta de partido y elegirían un elector de partido; los electores de partido se reunirían en la capital de la provincia y elegirían un diputado propietario y un suplente; el supremo gobierno (Poder Ejecutivo) se integraba por tres personas electas por el Supremo Congreso (art. 151).

El 24 de febrero de 1821, fue publicado el Plan de Iguala firmado por Guerrero e Iturbide, el cual contenía 24 artículos de los que se destacan la independencia de Nueva España bajo un gobierno monárquico moderado (Imperio Mexicano), pero señalando la elección de los Diputados a Cortes a través de una Junta Gubernativa; y el 24 de agosto de ese mismo año se firmaron los Tratados de

³³ Roedor, Ralph. *Juárez y su México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1972, pp. 55 y 58.

Córdoba entre Iturbide y O'Donjú, el cual ampliaba y confirmaba el Plan de Iguala, proclamando la Constitución de Cádiz como Ley del País vigente hasta diciembre de 1822.

Por otra parte, en la Convocatoria a Cortes de 17 de noviembre de 1821, se resaltaba que se requerían ciertas **calidades** en los ciudadanos para ser diputados, toda vez que las circunstancias de la nación exigían que el Congreso Constituyente contase con "más luces" (art. 8º), ya que esto convendría "mucho para promover la felicidad del Imperio" puesto que contaría con sujetos instruidos en los ramos más importantes (art. 9º).

Respecto a las organizaciones políticas, durante la época de la naciente República y por los innumerables acontecimientos sangrientos que aún se daban, solamente aparecen pequeños grupos con viejas formas de terror y nuevas formas de esperanza. Las anteriores organizaciones nacidas con carácter político se daban en su momento, pero tendían a desaparecer una vez conquistada la meta.

La simbología de los grupos ya empezaba a presentarse, como la bandera usada por los curas en la que se mostraba la imagen de la Virgen de Guadalupe; también se presentó un primitivo eslogan político, como fue la libertad a los esclavos, alguna emisión de leyes, o bien, la expropiación de tierras a favor de los campesinos como programa.³⁴

C. Época santanista

Con el gobierno dictatorial de don Antonio López de Santa Ana, México pudo ver su rostro jurídico y político desdibujado, perdiendo además sus más recios y auténticos perfiles.³⁵

³⁴ González de la Vega, René. *Derecho penal electoral*, México, Porrúa, 1991, p. 69.

³⁵ González Casanova, Pablo. *El Estado y los partidos políticos en México*, México, Ed. ERA, (Colección problemas de México), 1990, p. 95.

La vieja oligarquía latifundista y minera, con el clero y los militares conservadores (anticonstitucionalistas), configuraron un conjunto de enemigos capaces de recurrir a todas las armas antes de darse por vencidos.

Las Leyes de Reforma y las Constituciones Liberales de 1824 y 1857 fueron impuestas y derogadas por las armas.

En las elecciones de los breves períodos constitucionales apareció como antecedente siempre la fuerza.

Los partidos políticos mostraron ser reflejo de grupos reales de poder que los armaban: latifundistas, clero, militares. Sin embargo, partidos y grupos no podían imponer su hegemonía, se quedaban como parcialidades y facciones, no podían hacer un Estado, no podían imponer un ejército ni una alianza hegemónica.³⁶

Con la República restaurada después de la intervención francesa y tras las alianzas populares, estallaron las diferencias de clase. Las clases aliadas chocaron, los gobernantes liberales se desempeñaron dando prioridad a la lógica del poder, pero procurando mantener la persuasión.

A pesar de lo ocurrido en nuestro país en esta agitada época, hubo una profusa actividad jurídica, especialmente en lo referente a cuestiones electorales que expondremos brevemente:

En la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 4 de octubre de 1824, se establecía un censo de toda la Federación que se formaría dentro de los cinco años renovándose cada diez (art. 12).

En su sistema de elección se comprendían el de Diputados, Senadores, Presidente de la República y Vicepresidente, y a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

³⁶ *Ibidem*, p. 96.

Para votar se prescribían las cualidades de los electores constitucionalmente por las legislaturas de los Estados y a ellas correspondía reglamentar las elecciones de acuerdo a los principios constitucionales (art. 9).

El 30 de diciembre de 1836, se expidieron las Leyes Constitucionales de la República Mexicana que también llamada "las siete leyes" fue aprobada por el séptimo Congreso, donde se estableció definitivamente el sistema central. La república se dividía en Departamentos y éstos se dividían en Distritos los que a su vez se dividían en Partidos.

Además estatuye el voto indirecto para la elección de diputados, señalando que en su caso sería una Ley particular la que establecería los días, modos y cualidades de los electores.

"Esta Constitución constituye la única excepción a la autocalificación de las elecciones, vigente en nuestro país hasta 1993".³⁷

La elección de Presidente, miembros del Supremo Poder Conservador, Ministros de la Suprema Corte, Senadores y miembros de las Juntas Departamentales, era indirecta a través de un complicado sistema en el que se elaboraran propuestas por los órganos mencionados, de donde surgirían temas que después serían presentadas a otros órganos.

Sobre esta compleja Constitución, se han establecido duras críticas por considerarla extravagante y como parto del centralismo victorioso,³⁸ sin embargo, fue el ejemplo jurídico más acabado del santanismo centralista.

En 1841 se expidió una Convocatoria para la Elección de un Congreso Constituyente, bajo la circunstancia, argumentada por el propio Presidente Provisional Santa Anna, de reorganizar la República, con fundamento en las Bases de Tacubaya. En esta convocatoria se prohibió el voto al clero, embrión

³⁷ Ojesto Martínez Porcayo, José Fernando. *Op. cit.*, p. 44.

³⁸ Rabasa, Emilio. Autor citado por Ojesto Martínez Porcayo, José Fernando. *Op. cit.*, p. 45.

del actual 130 constitucional. Esta Constitución de índole “centralista” estuvo nominalmente vigente poco más de tres años, en el periodo, quizá, más turbulento de la historia de México. Las principales características electorales que contenía son:

La división del territorio de la República era en Departamentos, partidos y municipalidades (art. 4°).

Serían ciudadanos mexicanos los que hayan cumplido dieciocho años siendo casados y veintiuno si no lo eran, y que tuvieran una renta anual de 200 pesos por lo menos. Desde el año 1850 en adelante, los que llegan a la edad que se exigía para ser ciudadano, además de dicha renta, antes de entrar en ejercicio de sus derechos políticos, era necesario que **supieran leer** (art. 18).

A partir de 1845 hubo un sinnúmero de Convocatorias, Leyes, Decretos y Reglamentos dados por cada uno de los que ostentaban el Poder Ejecutivo, el cual no era estable dadas las circunstancias y el clima político del país.

Para finalizar esta etapa, cabe señalar la Convocatoria a un congreso Extraordinario para Reformas la Constitución, del 19 de enero de 1853, durante la última época de Santa Anna, tuvo como principal propósito disolver al Congreso y dejar al Presidente con poderes omnímodos.

D. Época juarista

Reunidos en la Hacienda del Gral. Álvarez, llamada “La Providencia”, junto con Comonfort, Trinidad Gómez, Eligio Romero y Rafael Benavides, el 27 de febrero de 1854, fraguaron un plan en contra del gobierno santanista, el cual posteriormente fue remitido a don Florencio Villareal, quien lo proclamó en Ayutla, el miércoles 1° de marzo de 1854 llamándolo por tanto Plan de Ayutla.

De las consideraciones contenidas en este plan, resalta la que señalaba que la permanencia de Antonio López de Santa Anna en el poder es un amago

constante para las libertades públicas por su falta de respeto a las garantías individuales.

De los 9 artículos sobresale para lo que interesa a la materia lo siguiente:

a) Cesarán en el ejercicio del poder público Don Antonio López de Santa Anna y demás funcionarios que se opusieron al Plan (art. 1°).

b) Al triunfo del Plan, el General en Jefe de las Fuerzas que lo sostenga, convocará un representante por cada Estado y Territorio, para que elijan Presidente interino y sirvan de Consejo durante el periodo de su encargo (art. 2°).

c) A los 15 días de haber entrado en funciones el Presidente Interino, convocará un Congreso Extraordinario, conforme a las bases de la Ley de diciembre de 1841, el cual constituirá a la nación bajo la forma de República, representativa y popular (art. 5°).

Por su parte, las tendencias federalistas y centralistas cambian de denominación por los años 1853-1855, a raíz de la última dictadura de Santa Anna, tomando el nombre de partidos liberal y conservador respectivamente. A su vez los liberales se dividieron en dos bandos, que se han conocido con el nombre de puros y moderados.

Estos partidos, el liberal y el conservador, tampoco lo fueron auténticamente, ya que una vez más se organizaron en torno a **caudillos**, jefes militares, órganos de prensa, entre otros, constituyendo únicamente simples tendencias plenamente definidas.

Se dice que el partido moderado se encontraba entre el conservador, que se distinguía por su apego al Clero, de tendencia monarquista y antidemocrático; y entre el liberal, pero que pedía una Constitución fundada en la soberanía popular, gobierno federado, supremacía del poder civil sobre la Iglesia y

reforma social. Estos dos partidos de principios netos y firmes, ocupaban dos líneas, mientras que la tendencia moderada dentro del liberalismo llenaba la ancha zona que dejaban aquellas entre sí.

Como suele suceder en los períodos de indecisión que surgen entre dos etapas, en México dominó el partido moderado, porque cada partido extremo veía en él un aliado posible, ya que el mismo se encontraba en actitud de escoger a los contendientes; y porque él era el refugio natural de todos los *tibios*.

Más tarde, con el triunfo de la Revolución de Ayutla, predomina el partido Liberal Puro, encabezado por Benito Juárez, lo que dio lugar a cambios cualitativos en lo jurídico, en lo económico, en lo social y en lo político, lo que se conoce en nuestra historia como la Reforma.

Para 1856 se emite el documento llamado Constitución la Fragua (de corte centralista) por el presidente Comonfort, que tras descontentos por ser el federalismo mayoría, resaltan de sus disposiciones electorales el contenido de un catálogo muy avanzado de las garantías individuales que gozarían los habitantes y las seguridades necesarias para el disfrute de las mismas.

Como consecuencia de la Revolución de Ayutla y la Constitución Liberal de 1857, se abre una nueva etapa en la vida del país en la que se dio un verdadero resurgimiento de la actividad política en las clases populares, ya que en ella se observa el comienzo de la evolución trascendental que marcó notoriamente el rumbo de nuestra actual legislación electoral, partiendo de una evidente doctrina jurídica ajustada a la época.

Bajo esa Constitución Federal y congruente con el dogma de la soberanía, no obstante que continúa con un sistema de elección **indirecta**, el constituyente liberal estableció la universalidad de los derechos políticos en el título I, sección IV, razón por la cual se señala por Zarco que "El campo electoral está abierto a

todos los partidos políticos... No se ha hecho una constitución para un pueblo... nada de exclusivismo, nada de proscipciones... he aquí el espíritu de la nueva Constitución".³⁹

De las principales disposiciones que en materia electoral contenía esta Constitución, resalta como característica esencial a nuestro tema el artículo 35, el cual establecía como prerrogativa de los ciudadanos: el votar y ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrados para cualquier otro empleo y comisión **teniendo las calidades que la Ley establece**, contemplándose desde entonces y perdurando hasta la actualidad.

Unos días después surge la Ley Orgánica Electoral expedida en congruencia con las disposiciones electorales contenidas en la Constitución, con esa corriente liberal que se presenta en el país, cambia el contenido de las leyes electorales en cuanto a los candidatos, resaltando el que ya no se requiera una clase económica alta, sino más bien características personales relevantes.

De lo sobresaliente de esta Ley, además de que algunas disposiciones coartaban la libertad y el secreto del voto (arts. 3, 4 y 5), también existían antecedentes de nuestro actual sistema de votación, entre otros: las boletas, las credenciales de elector, el padrón con un notorio avance técnico, casillas y urnas; también la elección de diputados se disminuye a ser indirecta de primer grado.

No obstante ello, a falta de los partidos políticos, se organizaron en toda la República numerosos clubes políticos para participar en la vida pública, siendo lícita toda reunión con fundamento en el artículo 9º de la propia Constitución. Tales clubes políticos que fungían como instrumentos electorales improvisados, tenían generalmente corta vida, ya que la mayor parte de ellos se formaba antes de las elecciones y desaparecían una vez efectuadas éstas. Entre sus

³⁹ Zarco, Francisco. Autor citado por Ojesto Martínez Porcayo, José Fernando. *Op. cit.*, p. 101.

principales funciones estaba la de postular candidatos, así como discutir y aprobar su programa de acción.

Durante el gobierno de Juárez se tuvo siempre como principal problema el de mantener el poder. Se dio la política electoral, la reelección y hasta hubo la necesidad de reprimir a los trabajadores para regular sus demandas o impedir el éxito de proyectos subversivos. También dentro de esta etapa de gobierno liberal se plantearon las dificultades de imponer el equilibrio de poderes y el federalismo.⁴⁰

Interrumpido el gobierno de Juárez por el ilegítimo gobierno de Maximiliano, que duró de 1864 a 1867, y una vez restituida la República, se expide en agosto de 1867 la “Convocatoria para Elección de los Supremos Poderes” por la problemática de que con la Constitución de 1857 no se podía gobernar, con lo que se busca restituir al pueblo el derecho de elegir a sus representantes, estableciendo las bases para que se llevaran a cabo las elecciones.

Con la Ley electoral de Ayuntamientos de noviembre de 1865, se trata de implementar en nuestro país el principio democrático del voto directo partiendo de un nivel local.

Para las elecciones presidenciales de 1867 (regidas por la problemática Ley Orgánica electoral de 1857) y las de 1871, se integraron numerosos clubes políticos en un clima de amplia libertad.

E. Época porfiriana

Inicia esta época con la “Convocatoria al Pueblo Mexicano para que elija Presidente de la República, Diputados al Congreso de la Unión, Presidente y Magistrados de la Suprema Corte de Justicia”, que expide el entonces

⁴⁰ González Casanova, Pablo. *Op. cit.*, p. 101.

encargado del Poder Ejecutivo, el general Juan N. Méndez, en diciembre de 1876.

Con la primera administración de don Porfirio Díaz, éste dejó sentir su predisposición antidemocrática. Así se valió de todos los medios que tuvo a su alcance para sobornar, intimidar y coaccionar a los líderes de los diferentes grupos políticos para acrecentar su poder y fortalecer al grupo de amigos incondicionales que tenía a su alrededor.⁴¹

A pesa de esto, hubo intentos de organizaciones en contra de este régimen, como el Grupo Parlamentario y el Club de Obreros Antirreeleccionistas, sin embargo no prosperaron.

Con motivo de la tercera reelección de Díaz, en 1892, se dio un fenómeno político que en el transcurso del tiempo cobraría gran trascendencia para el país: la creación del Partido Científico, que al obstaculizar la entrada del general Bernardo Reyes al mismo, provocó la escisión entre las fuerzas porfiristas.

El Partido Científico, que de partido político sólo tenía el nombre, era más bien una camarilla de plutócratas que estaba muy alejada de satisfacer los requerimientos de una organización de masas.

En el año 1896, como consecuencia de otra reelección de Díaz, y olvidándose éste del Partido Científico, crea el Círculo Nacional Porfirista, cuya consigna fue la de organizar la reelección, sin embargo sólo era un membrete que agrupó a un número reducido de amigos del dictador.

En los inicios del siglo XX, existía un gran descontento generalizado en toda la República que propició la proliferación en todo su territorio de organizaciones políticas defensoras de los ideales liberales. Fruto de ese descontento fueron las invitaciones hechas al Partido Liberal por el ingeniero Camilo Arriaga para la

⁴¹ *Ibidem*, p. 102.

formación en toda la Nación de clubes políticos, en estrecho contacto, para vigilar los postulados de la Constitución de 1857 y de las Leyes de Reforma.

El Congreso Liberal de San Luis Potosí y la Confederación de Clubes Liberales, emanada del Congreso Constituyente, fue el primer paso firme en la revitalización cívica del pueblo.

En 1903 se organiza el *Club Redención*, que se manifiesta abiertamente en contra de la reelección del dictador Díaz. En este club militaba Ricardo Flores Magón, que conjuntamente con otros de sus dirigentes se vieron obligados a refugiarse en el sur de los Estados Unidos debido a la persecución de que fueron objeto. Desde ahí hicieron una gran campaña en contra del régimen opresor por medio del periódico "Regeneración".

En 1908 se integra el llamado Partido Democrático que quedó oficialmente constituido en enero de 1909. No obstante que en su seno participaron conocidos enemigos de los Científicos y que la gran mayoría era adicta al general Reyes, no dejó de ser un instrumento del porfirismo para frenar y desvirtuar el evidente descontento nacional.

A fines de este año hizo su aparición en el panorama político nacional el Partido Nacional Reelectionista, cuya única finalidad fue la de agrupar a los amigos del dictador para preparar su séptima reelección.

Como se puede ver, Díaz no sólo dificultó la movilidad política, sino que clausuró cualquier sistema de partidos que representara alternativas de gobierno fuera del suyo.

F. La Revolución Mexicana

El triunfo de la Revolución Maderista trajo como consecuencia la ampliación de libertades ciudadanas, fortaleció la democracia nacional y propició la

proliferación de grupos políticos organizados para participar en las elecciones presidenciales de 1911.

Así, en julio de 1911, Madero convoca la organización del Partido Constitucional Progresista, que en septiembre del mismo año postula la fórmula Madero—Pino Suárez, con el ánimo de propiciar un partido más afín con los intereses personales que le permitieran conducir al país más fácilmente por el camino que él deseaba.

En el mismo año surge el Partido Nacional Independiente que pugnaba por el “Sufragio Efectivo y No Reección”, la no intervención del Estado en materia electoral, la libertad de imprenta, una legislación favorable a la clase obrera, la protección del indígena, la inamovilidad del Poder Judicial y el fraccionamiento de la gran propiedad territorial.

Igualmente nacen los partidos Popular Evolucionista y el Católico Nacional. Estos partidos procuraron la defensa de sus intereses y no tuvieron programas definidos, ni una plataforma de principios digna de tomarse en consideración.

Un dato de suma relevancia para el presente trabajo es que, en esta época el Presidente Madero logra la Ley Electoral de 10 de diciembre de 1911, y su respectiva reforma el 22 de mayo de 1912, que “constituyen una verdadera innovación en la evolución del derecho electoral; pues se otorga personalidad jurídica a los partidos políticos, se organiza el registro de electores, se instaura el sufragio Universal y Directo (en lugar del indirecto que existía desde el nacimiento de la República, y se crean los colegios municipales sufragáneos. Respuesta vigorosa al régimen porfirista que había convertido los principios de la Ley Orgánica del 12 de febrero de 1857, en utensilios propios para inconfesables maniobras electoreras”;⁴² sin embargo, los grandes intereses

⁴² *Ibidem*, p. 9.

afectados por las consecuencias de tal medida, en alianza con miembros del antiguo ejército, propiciaron la cuartelada y asesinato del Presidente Madero.

Efectivamente, en los puntos sobresalientes y novedosos para nuestro tema, contenía lo relativo a la intervención de los **partidos políticos y candidatos** en el proceso electoral; contemplándose a partir de esta fecha cuestiones novedosas para nuestro estudio.

Dicha Ley antes de su respectiva reforma, si bien reglamenta los partidos políticos, también se destaca la situación de los candidatos que no habían sido registrados, que actualmente conlleva cierta discusión en cuanto a su inclusión en el Cofipe no obstante el que ya no se vota por electores, sino para funcionarios públicos de elección popular directa; pues se establecía que en la casilla, los votantes recibían un ejemplar de las cédulas de cada partido y, además **una en blanco por si votaba por candidatos no registrados**. Asimismo, como acto previo a la elección, los partidos políticos, registraban sus candidatos a electores ante el Presidente Municipal, a quien le entregaban también las cédulas-boletas electorales elaboradas por cada partido.⁴³

Asimismo, se cuida mucho en esta Ley que el sufragio sea efectivo, resultando relevante que por primera vez en nuestro país se reconoce a los partidos políticos como sujetos de derecho (aún cuando todavía no eran considerados como entidades de interés público), con ello se introducen normas para su constitución, funcionamiento y obligaciones como su registro ante la Secretaría de Gobernación.

Lo novedoso de esta Ley para los partidos políticos es que limitaba su intervención en el proceso electoral con una serie de requisitos desde la fundación y sus asambleas, hasta el nombramiento de sus representantes.

⁴³ *Ibidem*, p. 10.

En cuanto al procedimiento de votación, por primera vez se consigna la protección al principio del “secreto del voto” en el artículo 31, que además establecía la admisión de **candidatos independientes**, pues el ciudadano recibía todas las boletas de los partidos contendientes (a electores), más una cédula en blanco, donde el votante elegía en secreto una de las boletas, la doblaba y la depositaba en el ánfora, destruyendo las demás. En el caso de que votara por un candidato independiente, escribiría en la cédula en blanco el nombre del elector.

Los ciudadanos elegirían un elector por cada sección para posteriormente reunirse en Colegio Municipal Sufragáneo. Los partidos y candidatos entregarían al Presidente Municipal cédulas con el nombre de sus candidatos. Los electores votarían por Diputados, resultando electo el que tuviera mayoría absoluta de votos y en defecto de esta, la pluralidad de votos presentes.⁴⁴

Para Senadores, Presidente, Vicepresidente y Ministros de la Corte, por sistema indirecto de primer grado, los Colegios municipales después de elegir Diputados, elegirían a estos representantes.

Los partidos políticos y los candidatos independientes tenían derecho a designar representantes que asistirían a las elecciones primarias en las casillas electorales (art. 22).

Otra importante novedad era que el voto se consideraba potestativo tal y como lo establecía el artículo 41 “ningún ciudadano podrá ser compelido para que vote...”.

Ya con la respectiva reforma del 22 de mayo de 1912, se estableció el importante principio de que la elección sería directa para los Diputados y Senadores.

⁴⁴ Ojesto Martínez Porcayo, José Fernando. *Op. cit.*, Anexos, Tabla 32.

Esos hechos fueron funestos para el desarrollo de los partidos políticos y el tirano Victoriano Huerta los redujo a su mínima expresión a través de la amenaza y la traición.

Sin embargo, al triunfo de la revolución en contra de Huerta, el ejército desgraciadamente se encontraba dividido en tres grandes grupos: el carrancista, el zapatista y el villista. Pero su conjunción en un solo partido no fue posible, no obstante las diferentes reuniones para tal efecto, debido al caudillismo, la falta de educación, la anarquía política y la carencia de partidos políticos que sustentaran cada facción.

Tras la Constitución de 5 de febrero de 1917 a cargo de don Venustiano Carranza, y de la que el maestro Ojesto Martínez Porcayo señala que dicho proyecto reconocía los inconvenientes que atrae dar el poder electoral a todos los ciudadanos, sin atender a su diferente grado de instrucción. Sin embargo, Carranza pidió que no se pusiera restricción alguna al sufragio, por considerar ello impolítico e inoportuno cuando estaba en plena marcha una revolución apoyada por las grandes masas populares.

Para fortalecer al Poder Ejecutivo, se propuso que en esa Constitución, la elección del Poder Ejecutivo fuese directa, prohibiéndose su reelección; así como la supresión de la vicepresidencia, que históricamente había producido más males que beneficios.⁴⁵

A partir de esta etapa, se muestra la riqueza del extenso contenido legislativo desde su aspecto dinámico y ajustado a los acontecimientos sociales, políticos e incluso económicos; resaltando el importante nacimiento constitucional de los partidos políticos como entidades de interés público con fines de orientación política, la participación de los ciudadanos como independientes y la exclusión de esta figura para contemplar y fortalecer al sistema de partidos.

⁴⁵ Ojesto Martínez Porcayo, José Fernando. *Op. cit.*, p. 156.

En ese sentido, surge al día siguiente de su promulgación, la Ley Electoral para Presidente de la República, Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, completando el nuevo sistema de elección directa que introduce Madero en 1912.

Sin embargo, la siguiente Ley Electoral de 1918 fue una de las primeras disposiciones de carácter jurídico que merece el afectivo de Legislación Electoral vigente que, con algunas modificaciones, se aplicó hasta 1946; en ella, llama la atención además de que regresa al sistema de dar al elector una credencial para votar y no las boletas de candidatos, que en el artículo 37 establece con claridad que, el derecho de ser elector corresponde a los varones (situación relevante, pues en la Constitución no se establecía), mayores de 18 años siendo casados o 21 si no lo son, en el goce de sus derechos políticos e inscritos en el registro de la municipalidad de su domicilio.

Para los partidos políticos se establecían los mismos requisitos para su participación que la Ley Electoral de 1911, pero para fomentarlos se disminuyen algunos de ellos.

Es importante resaltar la aportación de esta Ley en cuanto a nuestro tema, pues en ella encontramos la regulación de la participación de los candidatos independientes (aún cuando ya no se contemplaba la figura de los electores con la que se originó), los cuales requerían: estar apoyados (en el caso de Diputados) por 50 ciudadanos del Distrito, constando en escrito formal; tener programa político al que debían dar publicidad; así como registrar sus candidaturas y representantes. Para Senador o Presidente se establecían los mismos requisitos, bastando tener el apoyo de 50 ciudadanos en cualquier distrito electoral del Estado (art. 107).

En efecto, tal y como se advierte en esa Ley, y con la reciente creación de los partidos políticos (defectos poco notorios), la admisión de candidatos independientes (previamente apoyados por un grupo de ciudadanos), no

afectaba u obstaculizaba la participación de ambos en la contienda electoral, en esencia por la regulación que a los candidatos se establecía; sin embargo, tampoco se puede decir que la complementaban; no obstante ello, se observaba que la mayor influencia política la tenía un partido no sólo por estar sujetos a una mayor regulación o "legalidad", sino por la supuesta "garantía" que estos representaban ante un ambiente de rebeliones, caudillos e inconformidades entre grupos políticos (como el caso de Carranza al impulsar a Ignacio Bonilla a Presidente en oposición de Obregón). Sin embargo, su aplicación fue imposible, ya que estaba fuera de la realidad al presuponer la existencia de partidos políticos directores de masas, cuando en realidad los existentes se reducían a pequeñas facciones de intereses, cuyo objetivo era el encumbramiento de un caudillo determinado al poder.

En esa época nacieron cuatro grandes grupos políticos de carácter nacional: el Partido Liberal Constitucionalista, el Partido Nacional Cooperativista, el Partido Nacional Laborista y el Partido Nacional Agrarista.

Todos estos grupos fueron simples instrumentos de los caudillos revolucionarios del nuevo momento histórico por el que pasaba el país.

Mas tarde Obregón fue beneficiado con las reformas de reelección, además de que por su parte reformó el 24 de enero de 1928 la Constitución para ejercer la presidencia de 4 a 6 años (reelección que eliminaría Abelardo L. Rodríguez el 29 de abril de 1933).

En el informe presidencial del 1º de septiembre de 1928, el presidente Plutarco Elías Calles hizo los pronunciamientos que históricamente se han señalado como el móvil que inicia la etapa de los partidos políticos.

Así, refiriéndose al Congreso de la Unión, dijo: "este templo de la Ley parecerá más augusto y ha de satisfacer mejor las necesidades nacionales, cuando estén en esos escaños representadas todas las tendencias y todos los

intereses legítimos del país", y agregó que "más peligroso resulta ahora para las conquistas revolucionarias la intolerancia política llevada al extremo y el dominio absoluto de un grupo que como conjunto humano tiene el peligro de convertirse por sus tendencias, sus pasiones y sus intereses, en facción, que la aceptación de todo género de minorías, que la lucha de ideas en este parlamento".

Al año siguiente, el presidente Calles promueve la formación del Partido Nacional Revolucionario⁴⁶ (PNR) que fundado por Portes Gil e íntimamente enlazado con el gobierno, fue para aglutinar en un solo frente a las facciones y fuerzas revolucionarias, con lo que Calles se presenta como el pionero de la evolución política nacional que inicia la era de los partidos políticos en el México posrevolucionario.

Bajo ese esquema, en las elecciones de ese año, compitieron el general Pascual Ortiz Rubio, quien evidentemente era apoyado por el gobierno, y el **candidato independiente** José Vasconcelos. Pero en noviembre de ese año se le otorgó el triunfo a Ortiz Rubio. Con ello Vasconcelos desconoce las elecciones y lanza el Plan de Guaymas, pero fracasa por falta de apoyo militar y tiene que refugiarse en los Estados Unidos.⁴⁷

El Partido Nacional Revolucionario fue el primer partido que estructuró una plataforma de principios con base en las necesidades políticas, sociales y económicas del país. La declaración constitutiva procura demostrar su origen revolucionario y la preocupación por otorgarle un carácter de permanencia. De la misma manera denota una firme determinación nacionalista y de la defensa de los principios e intereses sociales motivo de la Revolución de 1910.

⁴⁶ Se sostenía con contribuciones que la tesorería descontaba de los sueldos de los empleados públicos, a razón de un día al mes.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 149.

En un principio el Partido Nacional Revolucionario constituye una especie de confederación de partidos que trataba de reunir en un solo grupo las fuerzas políticas dispersas, la mayoría de carácter local y que funcionaban en el interior de la República, dependientes de *caudillos* y *caciques*.

Cuatro años después de su creación, como consecuencia de una labor política ardua y permanente, **modifica su estructura interna** conviniendo la supresión de las agrupaciones que lo habían conformado en sus inicios, lo que redundó en un considerable incremento de su fuerza y en que se transformara en la principal organización política del país.

El Partido Nacional Revolucionario hubo de cambiar su nombre, según el momento histórico en que le ha tocado actuar, obedeciendo a los avances operados en todos los órdenes de la vida del país. De Partido Nacional Revolucionario pasó a ser Partido de la Revolución Mexicana (1938) y posteriormente Partido Revolucionario Institucional (1946), como actualmente se llama.

Por su parte, es válido afirmar que el surgimiento del Partido Acción Nacional da continuidad a la línea ideológica y de intereses que proviene del Partido Conservador del siglo XIX.

En la etapa histórica de la gestación del Partido Acción Nacional, tuvo lugar la acción más vigorosa de la Revolución Mexicana con la adopción de medidas como lo fue la reforma agraria, la nacionalización del petróleo, la implantación de la educación laica y la presión sobre los derechos de la Iglesia.

Este programa revolucionario del gobierno provocó la reacción defensiva de los herederos del pensamiento político conservador, quienes se organizaron en diversos grupos pero con esa misma motivación. Encontramos en ellos ciertas constantes: la formación de conciencia cívica, los planteamientos de la doctrina

social de la Iglesia y el respeto a las libertades esenciales del hombre como principios de doctrina y de lucha.

Al igual que en el caso de las fuerzas revolucionarias dispersas, en que surge la necesidad de agruparse en el PNR, diez años antes; así, quienes pertenecían a aquellos grupos y se identificaban con sus principios y fines, sintieron la necesidad de organizarse formalmente para constituir un partido político que aglutinara las fuerzas de las derechas, de manera suficientemente integrada y orgánica para una acción continuada y viable de oposición.

El Partido Acción Nacional se integra con tres elementos: a) el grupo más numeroso formado por católicos, sin carrera política previa o que habiendo participado en movimientos anteriores, buscaban de nuevo una participación activa; b) otro grupo formado por políticos activos, participantes o colaboradores de anteriores administraciones, que por diferentes motivos habían sido marginados del juego político, y c) terratenientes y empresarios que se habían visto afectados en sus intereses por la política gubernamental post-revolucionaria.

Después de la etapa de radicalismo revolucionario que culminó con el régimen de Lázaro Cárdenas, se sucedieron el presidente Ávila Camacho, que con su política de conciliación frenó las demandas de las clases populares, y el presidente Alemán, que con su política de desarrollo industrial, benefició principalmente a la burguesía nacional.

En estas circunstancias, las personas de ideología marxista-leninista o simplemente de izquierda, algunas de las cuales se encontraban dentro del aparato político del Estado, sintieron la necesidad de actuar políticamente en beneficio del país, al margen de las esferas del PRI e incluso del gobierno, no con la idea de romper con el sistema político existente, pero sí de influir en él, para lo cual el único camino que les quedaba era formar un nuevo partido político.

Para tal fin la táctica de los grupos nacionales de izquierda consistió en procurar la unidad de todas las fuerzas progresistas del país, es decir, agrupar las fuerzas dispersas de la denominada izquierda mexicana, sin lograrlo del todo.⁴⁸

Así nació el Partido Popular Socialista (PPS), bajo la dirección de Vicente Lombardo Toledano, en donde se le asignó al proletariado el papel de vanguardia de esta etapa de desarrollo político a pesar de que la situación amparaba una contradicción flagrante con la realidad, ya que la estrategia, en esencia, sólo pretendió llevar hasta sus últimas consecuencias una revolución sospechosa de y para la burguesía.

En el Congreso Socialista de 1919 se constituyó el Partido Nacional Socialista y tras un rompimiento interno en noviembre del mismo año, cambió su nombre por el de Partido Comunista Mexicano y se adhirió a los principios de la Tercera Internacional Leninista.

La historia del PCM (el más antiguo de todos los partidos mexicanos) suele dividirse en cuatro etapas las cuales se dividen a su vez en alianzas y organizaciones, rupturas, línea política y características que desde la fecha de su fundación de 1919, se caracteriza por una labor de organización y participación sindical y campesina; participación en la formación de la CTM, apoyo a candidaturas como la de Ávila Camacho a la Presidencia; incluso un período de pugnas y disputas internas.

Pero no fue sino hasta 1978 en que el Partido Comunista Mexicano logró un registro como partido, condicionado a los resultados de las elecciones federales de 1979, en donde alcanzó el porcentaje requerido para que se le confiriera un registro definitivo.

Por otra parte, como táctica previa, procuró la coalición de las distintas fracciones de la izquierda mexicana, lo que no se logró del todo, pero que trajo

⁴⁸ *Ibidem*, p. 105.

consecuencias importantes: ayudó a adecuar estrategias y cambió su nombre por el de Partido Socialista Unificado de México (PSUM), el cual se canalizó para formar en 1989 el Partido de la Revolución Democrática (PRD) junto con el Partido Socialista de los Trabajadores (PST), el Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT), y el Partido Socialista Revolucionario (PSR).

En cuanto a la evolución legislativa en este periodo, tras la presidencia de Ávila Camacho, se expide la Ley Electoral Federal de 7 de enero de 1946, la cual federalizó la función electoral, estableció en su artículo 4° del capítulo II: "por primera vez y con gran acierto, que el bien jurídico, protegido a través de esa normatividad, es el sufragio y que el proceso electoral es una función estatal y de los ciudadanos. Todavía no se incluyen como *corresponsables* a los partidos políticos".⁴⁹

En la fracción II, artículos 22 y 23, por primera vez definía a los partidos políticos como "Asociaciones constituidas conforme a la Ley, por ciudadanos mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos cívicos, para fines electorales y de orientación política". Cabe señalar que la Ley solo reconocía como partidos políticos a los nacionales.

Lo más destacado de esta legislación electoral es que acorde con el artículo 35 constitucional, como facultad del legislador secundario, se establece que sólo **los partidos políticos pueden registrar candidatos** (art. 60)

No obstante ello, en el artículo 66, existía una incongruencia, pues mencionaba a los candidatos independientes en los lineamientos para la instalación de casillas, al señalar que estas podían ser objetadas por los partidos políticos o **candidatos independientes**. No obstante ello, en el siguiente artículo 73, fracción II, hace referencia a los **candidatos no registrados**.

⁴⁹ Ojesto Martínez Porcayo, José Fernando. *Op. cit.*, p. 179.

G. México moderno

Durante la mitad del siglo XX se empieza a manifestar una crisis en el sistema político, dada tanto por las mismas necesidades no satisfechas por los anteriores gobiernos, como por las corrientes ideológicas del exterior en las que mucha gente se adhirió por representar “el cambio”.

Así surge la Ley Federal Electoral de 4 de diciembre de 1951, expedida por el presidente Miguel Alemán, que en su artículo 6° por primera vez incluye a los partidos políticos como responsables, conjuntamente con el Estado y los ciudadanos, de la vigilancia y desarrollo del proceso electoral, adquiriendo mayor fuerza de manera paulatina los partidos políticos, desplazando la figura central de los candidatos y subsumiendo poco a poco los derechos y obligaciones de éstos.⁵⁰

En los inicios de esta época histórica llamada “México Moderno”, nace a la vida política en 1954 y por voluntad del presidente Ruiz Cortines, el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) el cual agrupa principalmente a la fracción carrancista.

Para la reforma constitucional de los artículos 54 y 63 de 22 de julio de 1963, durante el gobierno del licenciado Adolfo López Mateos, por primera vez aunque de manera “semántica”, se menciona en el texto constitucional a los partidos políticos y se crea la figura de diputados de partido dándole mayor importancia a las minorías.⁵¹

Respecto a esta reforma política, la situación político-electoral en ese momento en opinión del licenciado De Andrea Sánchez respecto la existencia de una crisis de los partidos políticos de “oposición”, situación que se veía reflejada desde 1961 (antes de la reforma), es la siguiente:

⁵⁰ *Ibidem*, pp.106-108.

⁵¹ *Ibidem*, p. 200.

Al comenzar la década de los sesenta el panorama político mexicano dejaba ver un sistema de partidos en donde el Partido Revolucionario Institucional “segula adelante con un poder indisputado”. Por otro lado la raquítica oposición “era pálida, desvertebrada, esporádica”. En 1962 el PAN y el PPS estaban exhaustos. El divisionismo interno de estos partidos debilitaba a la incipiente oposición. El PARM aparecía como un germen de partido cuyos integrantes eran antiguos militares retirados.⁵²

Con el movimiento estudiantil de 1968, el Estado mexicano entró en un deterioro que adquirió múltiples manifestaciones como síntoma de la crisis política institucional del México moderno y la participación en ella de los cuatro partidos políticos tradicionales, explicando así el surgimiento de nuevos partidos como una necesidad del pueblo mexicano. Logró además que con la Ley de 1970, el derecho de sufragio a los ciudadanos de 18 años.

El 5 de enero de 1973, con Luis Echeverría, se expide la Ley Federal Electoral con mayor técnica jurídica, que abrogó la de 1951, en donde se define a los partidos políticos nacionales para fines de educación cívica y orientación política del pueblo, pretendiendo convertirlos en verdaderas escuelas para la democracia y no simples instrumentos electorales (art. 17).

Con esa Ley, se da un paso adelante en cuanto a los derechos políticos, en el sentido de desplazar la doctrina individualista del sufragio, para dar prioridad al interés colectivo con el establecimiento de un régimen de partidos, donde éstos se convierten en la única y legítima fuente de la representación.

Con ese panorama, en 1975 buscaron, sin obtener su registro, el Partido Demócrata Mexicano (PDM), el Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT), el Partido Socialista de los Trabajadores (PST) y el Partido Socialista Revolucionario (PSR).

⁵² De Andrea Sánchez, J. Francisco. *La revolución política y el sistema electoral mexicano*, México, Porrúa, 1987, pp. 97 y 98.

a) El Partido Demócrata Mexicano surge como una reacción de grupos católicos en contra de las medidas anticlericales del presidente Plutarco Elías Calles y como una contraofensiva anticomunista en relación con la ideología del presidente Lázaro Cárdenas.

En lo general, el partido mantuvo una línea de derecha radical y la participación de grupos democristianos y conservadores.

b) El antecedente del Partido Mexicano de los Trabajadores se localiza en el Comité Nacional de Auscultación y Coordinación que se integró a finales de 1971 con un grupo de líderes surgidos de diferentes conflictos políticos ocurridos entre 1958 y 1968.

c) En 1973, el Comité Organizador de la Asamblea Constituyente propone la formación del Partido Socialista de los Trabajadores como una solución ante la falta de conciencia de otros grupos de izquierda surgidos también a raíz del movimiento del 68. En el Pleno del Comité de dicho partido se propuso como táctica para la coyuntura electoral una alianza popular revolucionaria con el sector democrático y liberal nacionalista de la burocracia política, ya que se consideraba que la única izquierda que tiene ahora capacidad para gobernar es la izquierda del PRI.

d) El Partido Socialista Revolucionario también tiene su origen en el movimiento de mérito, y en el movimiento de organización socialista de 1974, de cuyo seno surge en 1976. Este partido, en su acción política, ha manifestado su preocupación por establecer vínculos con los partidos y facciones del resto de la izquierda mexicana, para fines de una coalición, la cuál logró en 1989 formando así el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

En 1977 se promulgó la importante Reforma Política⁵³ en el sexenio del presidente José López Portillo (1976-1982) que modificó 17 artículos de la Constitución y creó una nueva Ley Electoral, considerada el inicio de la nueva etapa democrática, pues fue a partir de esta reforma donde se dio la mayor atención a la evolución de los partidos políticos. Algunos motivos que propiciaron dicha reforma son:

- Con la alta influencia y participación que tenían los partidos políticos, surgió una crisis importante entre ellos con divisiones internas, así como la actuación de grupos políticos no registrados al margen de la Ley que; imponían la necesidad de abrir y fortalecer el régimen de los partidos políticos.
- El abstencionismo también fue un factor determinante, de 1961 fue el 31.5%; y en 1979 el 50.4%.⁵⁴
- Una voluntad de cambio, propiciada desde la propia Secretaría de Gobernación, deseosa de que en el país se implantara el pluripartidismo.
- Una generación post-68, al frente de emergentes fuerzas sociales.
- Una derecha más organizada y combativa.⁵⁵

Como observamos, las crisis de los partidos con sus divisiones internas no es nada nuevo, asimismo la actuación de otros "entes" con fines políticos **colectivos**, que evidentemente dieron origen a esta reforma en el sentido de fortalecer el sistema de partidos que, hasta esta época, había sido bien cuidado en cuanto a su vigilancia, derechos y prerrogativas. Así encontramos que las principales innovaciones de esta reforma política fueron:

a) Un régimen de partidos, que además **introduce la participación electoral** de las **asociaciones políticas**.

⁵³ Se diferencia de las subsecuentes reformas electorales como un punto de partida de la etapa democrática, sin pretender significar la superioridad de ésta sobre las otras, pues en lo general todas ellas contribuyeron al avance democrático.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 216.

⁵⁵ García Orozco, Antonio. *Op. cit.*, p. 73.

b) Un registro de partidos abiertos. En 20 años no se había registrado partido alguno, y posterior a esta reforma participaron 5 más, y la facultad de registrar pasa de la Secretaría de Gobernación a la Comisión Federal Electoral.

c) Acceso permanente de los partidos políticos a la radio y televisión.

Esa reforma incluye en el artículo 41, la noción de los partidos políticos como **entidades de interés público**, quedando así establecida su constitucionalización integral, y que a diferencia de la constitucionalización “semántica” de 1963, estas reformas de 1977 establecieron las bases generales sobre el concepto, la naturaleza, las prerrogativas, la financiación y las funciones de los partidos.

Bajo esta Reforma Política, se expide la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE) el 28 de diciembre de 1977, que abrogaba la de 1973, es que en primer término define acertadamente su ideología al establecer que garantiza el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos, así como la organización, funciones y prerrogativas de los partidos políticos y asociaciones políticas nacionales que regulan la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales (art. 1°).

En cuanto a los partidos políticos, la Ley contenía una definición más dinámica y moderna, encausando a éstos, a tener un rol más activo y protagónico en la sociedad.

Con el nuevo sistema de partidos que esta Ley instituye, se destaca no sólo su mayor actividad político-electoral, sino que se hace énfasis en su función de vinculación social para contribuir a integrar la voluntad política del pueblo y coadyuven a constituir la representación nacional.

También, con el objetivo de hacer más fácil la creación de partidos políticos nacionales, se modifican los requisitos y procedimientos para su constitución.

Se introduce la figura de “Asociaciones Políticas Nacionales” con personalidad jurídica propia, para complementar el sistema de partidos y servir para que los ciudadanos se agrupasen a efecto de discutir y defender ideologías (art. 50).

La LOPPE rigió tres procesos electorales federales: el de 1979, el de 1982 y el de 1985. Sin embargo, la dinámica política electoral de México impulsó a sustituir esta Ley por una mejor y que se adaptara a la vida pluripartidista y sus necesidades de representación, por lo que en 1987 surge el nuevo Código Federal Electoral, que reguló las complejas elecciones de 1988.

Bajo un marco pluralista, el 7 de julio de 1987, se funda el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), el cual obtuvo su registro definitivo el 13 de enero de 1993, bajo la presidencia de Jorge González Torres. Los orígenes de este partido se remontan a fines de los años sesenta, cuando surgió una asociación denominada Brigada de Trabajo Democrático y Social, dedicada al auxilio y solución de problemas de áreas y colonias populares. En 1980, dado que los problemas más significativos además de una crisis económica, eran de origen ecológico, la brigada se transformó en Alianza Ecológica Nacional. Este grupo trabajó durante seis años y posteriormente fundó el Partido Verde de México, con la firme intención de participar en las elecciones de 1987.⁵⁶

El Partido Verde solicita el registro condicionado en 1990, mismo que fue rechazado por el IFE, situación que motivó la apelación ante el entonces Tribunal Federal Electoral para que el 28 de febrero de 1991 fallara a favor del partido; no obstante, condicionó el otorgamiento del registro a la modificación del nombre y al cambio del emblema.

El 15 de agosto de 1990, se expide el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), que reglamentaba diversos preceptos constitucionales, sobresaliendo los derechos y obligaciones político-electorales

⁵⁶ Cfr. Los documentos básicos del PVEM.

de los ciudadanos; la organización, función y prerrogativas de los partidos políticos; y el sistema de medios de impugnación en materia electoral.

Por lo que toca a la regulación de los candidatos para diputados y senadores, se establecieron **requisitos adicionales** a los que exigía la Constitución Federal.

Para los partidos políticos, se implantaron dos procedimientos para que obtuvieran el registro y participaran en los comicios, que serían el condicionado y el definitivo ante el IFE.

Para fomentar el verdadero fin social de los partidos, los requisitos del procedimiento de registro definitivo, como se esperaba, perfectamente bien detallado y ajustado al incremento de la población y a la mayor participación política de la sociedad, comprendían, entre otros, la declaración de principios ideológicos de carácter político, económico y social que postulen; un programa de acción para determinar los objetivos anteriores y que contenga las políticas propuestas para resolver los problemas nacionales, incluyendo la obligación de **formar y preparar a sus afiliados**; además de sus estatutos que contengan el nombre del partido, emblema, color, procedimiento de afiliación, los **derechos y obligaciones de sus afiliados**, las normas democráticas para la postulación de sus candidatos; además contar por lo menos con 65,000 afiliados en el país, entre otros.

El escabroso tema del financiamiento fue introducido de una manera más restrictiva, equitativa y detallada.

Bajo ese marco legislativo, y a decir de sus documentos básicos, el Partido de la Revolución Democrática es una organización política creada por ciudadanos que acudieron al llamado del 21 de octubre de 1988. Esta convocatoria culminó el 5 de mayo de 1989 con la fundación del nuevo partido. Entre sus fundadores están Cuauhtémoc Cárdenas, Porfirio Muñoz Ledo, Heberto Castillo, Gilberto

Rincón Gallardo, Valentín Campa, Amalia García, Jorge Alcocer, Graco Ramírez, entre otros.

Asimismo, el Partido del Trabajo fundado el 9 de diciembre de 1990, obtuvo su registro definitivo el 13 de enero de 1993; y de acuerdo con el programa de acción, busca como lo señalan sus documentos básicos, la democracia directa y participativa; logrando atraer a ciertas clases sociales para colocarse en los escaños de la Cámara de Diputados tras las elecciones federales de 1994.

Con la última reforma constitucional de 1996 bajo lo que se consideró un nuevo momento del cambio político, surge el nuevo Cofipe, vigente hasta nuestros días; esta reforma constituye un eslabón más del proceso de democratización que, como vimos ha llevado años instalándose y desplegándose en nuestro país, y que hasta aquí se llega a un punto de democracia difícilmente irreversible. Algunos avances importantes de esta reforma son los siguientes:

Se establece la concretización de la autonomía total de los órganos electorales; la protección de los derechos políticos de los ciudadanos alcanza un estatuto y unos instrumentos muy superiores a los del pasado; se incorporan nuevas normas en materia de derechos y prerrogativas de los partidos políticos, las condiciones de la competencia y de equidad mejoran y se sujetan a revisión, no sólo porque los recursos materiales y en materia de medios entre los partidos se equiparan, sino porque la autoridad cuenta con mejores instrumentos para fiscalizar, revisar y modular los gastos de campañas de los partidos; se abre a la competencia electoral a la ciudad de México, mediante la elección directa del jefe de gobierno; la novedosa incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial Federal como la máxima autoridad en la materia, y, por supuesto, la concretización del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y creación de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación.

Se insta que la afiliación de los ciudadanos a los partidos políticos debe ser "libre e individual", por lo que quedan prohibidas las afiliaciones colectivas, entre otras; resurgiendo lo que antes eran las "Asociaciones Políticas Nacionales", ahora como "Agrupaciones Políticas".

Bajo ese importante ordenamiento, surge Convergencia, como el último partido con representación en el Congreso, el cual el 4 de diciembre de 1998, efectuó su Asamblea Nacional Constitutiva como Partido Político Nacional. El 1° de agosto de 1999, después de acreditar el cumplimiento de los requisitos y procedimientos establecidos para la creación de un partido político, el Instituto Federal Electoral le notificó a la dirigencia de Convergencia que contaba formalmente con registro y con la personalidad jurídica de Partido Político Nacional llamado entonces Convergencia por la Democracia, el cual cambió en el 2002 a simplemente Convergencia.⁵⁷

Para las elecciones del 2000, en observancia al predominio que tenían las dos principales fuerzas políticas (PRI-PAN), Convergencia optó por sumarse a la "Alianza por México". Como resultado de dicha alianza, además de conservar su registro como nuevo partido, obtuvo una senaduría y dos diputaciones federales.

⁵⁷ Véase la página web: <http://www.convergenciamexico.org.mx/historia>.

Capítulo Segundo

Referencias de diversas legislaciones de América Latina y España

I. Legislaciones con tendencias al monopolio de partidos políticos para postular candidatos a cargos nacionales o federales en América Latina

A. Argentina

En su Constitución, si bien no se contemplan candidaturas independientes y sí un sistema de partidos y alianzas políticas, tampoco prohíbe aquellas; pues se considera que es facultad del legislador secundario regularlas en leyes ordinarias; en ese sentido específicamente en sus artículos 37 y 38, establece que “la igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios se garantiza por acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y el régimen electoral...”, considerando a los propios partidos políticos como instituciones fundamentales del sistema democrático, garantizando la competencia de estos para la postulación de candidatos a cargos públicos; por lo que toca al Código Electoral Nacional su contenido va encaminado solamente a un sistema de partidos políticos, pues en sus artículos 60 al 62 se observa el monopolio de éstos a las propuestas o registro de listas de candidatos, además prevé en su artículo 2 de la Ley Orgánica de Partidos que los partidos políticos pueden incluir independientes en sus candidaturas (entendiéndose a estos como candidatos externos o no afiliados).

Por lo que toca a la oficialización de las boletas de sufragio, de igual manera rige el sentido partidista, pues se establece que:

Los partidos políticos reconocidos que hubieren proclamado candidatos someterán a la aprobación de la Junta Electoral Nacional, por lo menos treinta días antes de la elección, en número suficiente, modelos exactos de las boletas de sufragios destinadas a ser utilizadas en los comicios.

...

En las boletas se incluirán en tinta negra la nómina de candidatos y la designación del partido político. La categoría de cargos se imprimirá en letras destacadas y de cinco milímetros (5 mm) como mínimo... (art. 62).⁵⁸

Por lo que corresponde a la Ley Orgánica de los Partidos Políticos, en los principios generales, el artículo 2 reitera que los partidos políticos son instrumentos necesarios para la formulación y realización de la política nacional. Les incumbe, en forma exclusiva, la nominación de candidatos para cargos públicos electivos.

Sin embargo, contempla que las candidaturas de ciudadanos **no afiliados** podrán ser presentadas por los partidos siempre que tal posibilidad esté admitida en sus cartas orgánicas.⁵⁹ Pero, en todo caso, no se admite una postulación de candidatos independientes, pues sólo serían candidatos sin afiliación partidista que finalmente serán postulados por un partido político.

B. Brasil

En su artículo 14 apartado 3°, fracción V de la respectiva Constitución, señala que para ser elegible es obligatorio estar afiliado a un partido, situación que se reitera en el artículo 2° de su Código Electoral, y en el artículo 87 y siguientes para el cargo de presidente y vicepresidente; asimismo, en el resto de dicho ordenamiento se maneja desde el registro hasta la propaganda como responsabilidad única de los partidos políticos.

⁵⁸ Modificación introducida por la Ley 23.475.

⁵⁹ Pierini, Alicia y Lorences, Valentín. *Financiamiento de los partidos políticos*, Buenos Aires, Argentina, Editorial Universidad, 1999, p. 229.

Artículo. 14. *La soberanía popular será ejercida por sufragio universal y por voto directo y secreto con valor igual para todos, y, en los términos de la ley mediante:*

...

3o. *Son condiciones de elegibilidad, en la forma de la ley.*

...

V. la afiliación a un partido político;

VI. *la edad mínima de:*

- a. *treinta y cinco años para Presidente y Vicepresidente de la República y Senador;*
- b. *treinta años para Gobernador y Vicegobernador de Estado y del Distrito Federal;*
- c. *veintiún años para Diputado Federal, Diputado Estatal o de distrito, Prefecto, Vice-prefecto y juez de paz;*
- d. *dieciocho años para Vareador...*

Artículo 2º.- *Todo poder emana del pueblo y será ejercido en su nombre, por mandatarios escogidos, directa y secretamente, de entre candidatos indicados por partidos políticos nacionales, reservada a elecciones indirectas los casos previstos en la Constitución y Leyes específicas.*

C. Costa Rica

En sus artículos 95 inciso 8), 98 y 138 de su Constitución, además de que ésta mantiene todo un sistema de partidos políticos y no contempla candidatos independientes; ese monopolio se refleja en los artículos 5 y 55 de su Código Electoral.

Artículo 95.- *La ley regulará el ejercicio del sufragio de acuerdo con los siguientes principios:...*

8) **Garantías para la designación de autoridades y candidatos de los partidos políticos, según los principios democráticos y sin discriminación por género.**

Artículo 98.- Los ciudadanos tendrán el derecho de agruparse en partidos para intervenir en la política nacional, siempre que los partidos se comprometan en sus programas a respetar el orden constitucional de la República. Los partidos políticos expresarán el **pluralismo político**, concurrirán a la formación y manifestación de la voluntad popular y **serán instrumentos fundamentales para la participación política**. Su creación y el ejercicio de su actividad serán libres dentro del respeto a la Constitución y la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos.⁶⁰

Por lo que corresponde al Código Electoral, este remite a las exigencias de la propia Constitución para ocupar los cargos nacionales, y para los municipales los fijados en un Código Municipal aparte, pero en cualquier caso responsabilizando a los partidos de la idoneidad del candidato:

Artículo 5.-...

Los **partidos políticos serán responsables** de que la elección de los miembros indicados en los dos párrafos anteriores, recaiga sobre personas de **reconocida idoneidad**, con el fin de garantizar al pueblo costarricense la capacidad de sus gobernantes.⁶¹

D. El Salvador

La Constitución en su artículo 85; y 151, 196 al 204 de su Código Electoral expresa que los partidos políticos son el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del gobierno, pues contemplan un extenso y detallado procedimiento de registro de candidatos sólo por los partidos y, en su caso, por coaliciones de estos.

Artículo 85.- El Gobierno es republicano, democrático y representativo. El sistema político es pluralista y se expresa por medio de los **partidos políticos**, que **son el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del Gobierno**.

⁶⁰ Reforma Constitucional 7675, de 2 de julio 1997.

⁶¹ Reformado por Ley No. 7794 de 30 de abril de 1998, La Gaceta N°. 94 de 18 de mayo de 1998.

Las normas, organización y funcionamiento se sujetarán a los principios de la democracia representativa.

Su Ley Electoral en congruencia con la Constitución, exige para los cargos nacionales, además el estar afiliado a un partido político:

Artículo 151.- *Para ser elegido Presidente de la República se requiere: ser salvadoreño por nacimiento, hijo de padre o madre salvadoreño; del estado seglar, mayor de treinta años de edad, de moralidad e instrucción notorias; estar en el ejercicio de los derechos de ciudadano, haberlo estado en los seis años anteriores a la elección y **estar afiliado a uno de los partidos políticos reconocidos legalmente.***

Llama la atención el cuidado del financiamiento del sistema partidista, pues además de estar contemplada la partida presupuestal en un reglamento especial, se establece que el Estado procurará la creación de una Fundación para el mantenimiento, fortalecimiento y desarrollo de los partidos políticos (art. 195).

En cuanto a las solicitudes de inscripción de planillas de candidatos nacionales postulados, con el sentido del artículo anterior, se exige que debern ser presentadas solamente por los partidos políticos o coaliciones inscritos a la Secretaría del Tribunal (arts. 197 y 198).

E. Nicaragua

En la Constitución no se prevén limitantes para votar y ser votado, solamente requiere la ciudadanía, pero reconoce el derecho de afiliarse a un partido (arts. 47, 51 y 55); como una particularidad de la legislación electoral de este país encontramos que la anterior Ley Electoral permitía para postular candidatos a municipales además de los partidos, a las asociaciones de suscripción popular, rompiendo con el monopolio partidista solamente a nivel local; sin embargo, se elimina a estas últimas para quedar en su lugar los llamados **partidos políticos regionales** y en su caso por alianzas, las que en todo caso se limitan a postular

candidatos para Alcaldes, Vicealcaldes y Concejales Municipales, así como Concejales y Diputados de las Regiones Autónomas (arts. 1, inciso e; 62; 63; 77 y 78); no obstante dichas modificaciones, en cualquiera de los casos se ha dejado incólume el monopolio en cuanto a elecciones nacionales.

Artículo 47.- *Son ciudadanos los nicaragüenses que hubieran cumplido **dieciséis años de edad**. Sólo los ciudadanos gozan de los derechos políticos consignados en la Constitución y las leyes, sin más limitaciones que las que se establezcan por razones de edad...*

Artículo 51.- *Los ciudadanos tienen derecho a elegir y **ser elegido**; en elecciones periódicas y optar a cargos públicos salvo las limitaciones contempladas en esta Constitución Política.*

Artículo 55.- *Los ciudadanos nicaragüenses tienen derecho de organizar o afiliarse a **partidos políticos**, con el fin de participar, ejercer y optar al poder.*

Por lo que corresponde a la Ley Electoral:

Artículo 1º. *La presente Ley es de carácter constitucional y regula:*

...

c) *El ejercicio del derecho ciudadano de **organizar partidos políticos** o afiliarse a ellos con la finalidad de participar, optar y ejercer el poder.*

...

e) *El derecho ciudadano de constituir **partidos políticos regionales**, exclusivamente para participar en los procesos regionales electorales de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica.*

Artículo. 71.- *En las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica podrán formarse **partidos regionales**, cuyo ámbito de acción estará **limitado** a sus circunscripciones.*

*Los requisitos serán los mismos establecidos para los partidos nacionales, pero remitidos a la división político administrativa de las Regiones Autónomas. En el caso de las organizaciones **indígenas***

*para que formen los partidos regionales se respetará su **propia forma natural** de organización y participación.*

Los partidos regionales podrán postular candidatos para Alcaldes, Vicealcaldes y Concejales Municipales y para Concejales y Diputados de las Regiones Autónomas.

Artículo 78.- *Para la presentación de candidatos, en el caso de **alianzas de partidos políticos** deberán someter al Consejo Supremo Electoral una solicitud escrita que deberá contener:*

*1) Certificación que compruebe la **personalidad jurídica** de los partidos políticos que la integran y nombre del partido que la encabeza...*

F. Uruguay

Su Constitución solamente se refiere al sistema de partidos políticos y la postulación por estos a cargos de elección popular (arts. 77, 79, 151, 271, entre otros), en tanto que su Ley de Elecciones y de Partidos Políticos continúa leal a este principio; sin embargo, la única particularidad de esta Ley es que reglamenta de manera extensiva a las elecciones de los precandidatos de un partido (arts. 11 y sigs.), a cargos tanto federales como locales, en donde pueden participar incluso las agrupaciones nacionales o en su caso las departamentales para presentar precandidaturas.

Artículo 77.- *Todo ciudadano es miembro de la soberanía de la Nación; como tal es elector y elegible en los casos y formas que se designarán. El sufragio se ejercerá en la forma que determine la ley pero sobre las bases siguientes:*

...

*9. La elección de los miembros de ambas Cámaras del Poder Legislativo y del Presidente y Vicepresidente de la República... Las listas de candidatos para ambas Cámaras y para el Presidente y Vicepresidente de la República deberán figurar en una hoja de votación individualizada con el lema de **un partido político**... Las listas de candidatos para los cargos departamentales deberán figurar en una hoja de votación individualizada con el lema de **un partido político**;...*

11. El Estado velará por asegurar a los **Partidos políticos** la más amplia libertad. Sin perjuicio de ello, los Partidos deberán:

a) ejercer efectivamente la democracia interna en la elección de sus autoridades;

b) dar la máxima publicidad a sus Cartas Orgánicas y Programas de Principios, en forma tal que el ciudadano pueda conocerlos ampliamente.

12. Los partidos políticos elegirán su candidato a la Presidencia de la República mediante elecciones... Por idéntica mayoría determinará la forma de elegir el candidato de cada partido a la Vicepresidencia de la República...

Artículo 79. La acumulación de votos para cualquier cargo electivo, con excepción de los de Presidente y Vicepresidente de la República, se hará mediante la utilización del **lema del partido político**.

Artículo 151. El Presidente y el Vicepresidente de la República serán elegidos conjunta y directamente por el Cuerpo Electoral, por mayoría absoluta de votantes. Cada **partido** sólo podrá presentar una candidatura a la Presidencia y a la Vicepresidencia de la República...

Artículo 271. Los partidos políticos seleccionarán sus candidatos a Intendente mediante elecciones internas que reglamentará la Ley...

Para la elección de Intendente Municipal se acumularán por **lema** los votos en favor de cada partido político, quedando prohibida la acumulación por **sublema**.⁶²

Corresponderá el cargo de Intendente Municipal al candidato de la lista más votada del partido político más votado.

Ley de Elecciones y de Partidos Art. 11. Podrán postular precandidaturas a la Presidencia de la República y listas para integrar el órgano deliberativo nacional y los órganos deliberativos departamentales de cada **partido político**, sus respectivas autoridades o **las agrupaciones** nacionales o departamentales que hayan obtenido de la autoridad partidaria la autorización para el uso del lema a todos sus efectos o para intervenir en las elecciones internas partidarias...

⁶² Para los efectos de la Ley se entiende que "lema" es la denominación de un partido político en todos los actos y procedimientos electorales, "sublema" es la denominación de una fracción de Partido en todos los actos y procedimientos electorales.

Cabe señalar que anteriormente en la llamada *Ley de Elecciones* existían además de los partidos políticos permanentes, los llamados partidos accidentales, siendo estos, agrupaciones de ciudadanos que se constituían antes de las elecciones para presentar candidaturas (arts. 6, 7 y 8 derogados por el artículo 4º de la Ley N° 17.113 de 9 de junio de 1999) estableciéndose hasta ese entonces, lo que actualmente podría haberse considerado una posición moderada en el monopolio partidista.⁶³

G. Guatemala

El caso de este país resulta de gran interés, puesto que en su Constitución no limita expresamente la postulación de candidatos a los partidos aun cuando hace referencia a estos, a su sistema e incluso a su financiamiento, sin incluir otra figura para tal efecto; consagrando solamente el derecho a votar y ser votado en su artículo 136 en el tenor siguiente: “*Son derechos y deberes de los ciudadanos: a. Elegir y ser electo;... d. Optar a cargos públicos; e. Participar en actividades políticas*”; y para el tratamiento particular de los candidatos y su postulación, remite su regulación a la Ley Electoral; así encontramos que en los artículos 20 y 97 de esa Ley secundaria, y 13, 15 y 17 de su reglamento, señalan el monopolio en elecciones nacionales, aunque lo relevante de esta legislación es que solamente en elecciones municipales pueden presentar candidaturas los Comités Cívicos, los cuales están extensamente regulados exclusivamente por dicha Ley y su respectivo Reglamento.

⁶³ Estos tres artículos establecían la distinción entre partidos permanentes y accidentales basándose en criterios que fueron sustituidos por la Ley N° 9645 de 15 de enero de 1937 y posteriormente, por el artículo 79 de la Constitución de 1967. Se consideró, por consiguiente, que estaban tácitamente derogados. La reciente reforma constitucional de 1997 eliminó la distinción entre partidos permanentes y accidentales con referencia concreta a la posibilidad de acumular votos por lema para cualquier cargo electivo. Por lo que corresponderá al legislador decidir si debe mantenerse esa distinción a otros efectos y, en tal caso, cual debe ser el criterio que debe tomarse en cuenta para la categorización. La Corte Electoral estimó que este punto formaba parte de la temática a considerar cuando se dictase la ley de partidos políticos y que no debería integrar la ley de elecciones. Por esta razón propuso y así se aceptó, la derogación expresa de estos tres artículos.

En ese sentido, la Ley Electoral en su artículo 16 nos define como organizaciones políticas a:

- a. **Los partidos políticos y los comités cívicos para la constitución de los mismos;**
- b. **Los comités cívicos electorales;**
- c. *Las asociaciones con fines políticos.*

Con base en lo anterior, el artículo 17 señala la libertad de formación de dichas organizaciones:

- a. *Es libre la constitución de organizaciones políticas cuyo funcionamiento se ajuste a las disposiciones de esta Ley.*
- b. *Es igualmente libre para los ciudadanos, afiliarse o separarse de las organizaciones políticas de acuerdo con su voluntad.*

La definición de los partidos políticos la encontramos en el siguiente artículo 18, el cual señala que aquellos legalmente constituidos e inscritos en el Registro de Ciudadanos son instituciones de derecho público, con personalidad jurídica y de duración indefinida, salvo los casos establecidos en la Ley; bajo esa premisa en el diverso artículo 20 se establece que:

Los partidos políticos gozan de los derechos siguientes:

- a. *Postular candidatos a cargos de elección popular;...*

En cuanto a los requisitos para ocupar un cargo federal, la Constitución solamente establece que para ser electo Diputado se requiere ser guatemalteco de origen y estar en el ejercicio de sus derechos ciudadanos (art. 162); y para optar a los cargos de Presidente o Vicepresidente de la República, ser guatemaltecos de origen, que sean ciudadanos en ejercicio y mayores de cuarenta años (art. 185); sin señalar su postulación obligatoria por un partido político y remitiendo a la Ley Electoral y de Partidos Políticos la convocatoria a elecciones y la toma de posesión respectiva (art. 188).

H. Panamá

Se establece un sistema de partidos con los que se expresa el pluralismo político y los trata al igual que otras constituciones, como instrumentos fundamentales para la participación política, pero puntualizando que ello sin perjuicio de la postulación libre prevista en la Ley para determinados cargos locales, también remite a ella los requisitos para ser candidato (arts. 129 al 132 de la Constitución); en ese sentido, es de resaltar que al igual que Guatemala, el Código Electoral fija el monopolio para elecciones nacionales, no así para las municipales, pues también pueden postularse los ciudadanos sin afiliación partidista, admitiéndose sólo para esos cargos a los candidatos independientes (arts. 3, 193, 194, 204, 209 al 211).

Artículo 132.- Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumentos fundamentales para la participación política, sin perjuicio de la postulación libre en la forma prevista en la Ley...

Aún cuando constitucionalmente se permite la libre postulación a cargos locales, la Ley Electoral establece en su artículo 3° que “Los partidos políticos legalmente reconocidos podrán postular candidatos a cualquier cargo de elección popular”.

Artículo 194. Las postulaciones de candidatos para Concejales y para Representantes de Corregimientos se harán por los partidos políticos legalmente reconocidos o mediante libre postulación.

En cuanto a las elecciones nacionales señala el Código Electoral en el artículo 193 que “**Sólo** pueden postular candidatos a Presidente y Vicepresidentes de la República y Legisladores, **los partidos políticos legalmente reconocidos**”, reiterándose ese principio en los artículos siguientes.

Artículo 204. Dentro del periodo que se señale, los partidos políticos presentarán sus postulaciones de candidatos principales y suplentes a Legisladores...

*La postulación se presentará mediante memorial firmado por los candidatos. Cuando la postulación la haga **un partido político**, el memorial será firmado por el Presidente del organismo competente para la postulación o por las personas previamente designadas para tal efecto.*

I. Bolivia

Si bien establece en un principio el monopolio de partidos para postular candidatos nacionales, en artículos siguientes también otorga esta oportunidad a las agrupaciones cívicas representativas del país, con personalidad jurídica reconocida, pero con la condición de formar bloques o frentes con partidos políticos, dando lugar a un monopolio moderado a diferencia de los demás países (arts. 60, 61, 64, 88 y 223 de su Constitución, y 6, 86, 104 al 106 del Código Electoral).

Artículo 60.-...

*En cada departamento, la mitad de los Diputados se eligen en circunscripciones uninominales. La otra mitad en circunscripciones plurinominales departamentales, de listas encabezadas por los candidatos a Presidente, Vicepresidente y Senadores de la República. Los candidatos son postulados por los **partidos políticos**...*

*El número de Diputados debe reflejar la votación proporcional obtenida **por cada partido**...*

Artículo 61.- Para ser Diputados se requiere:...

*Ser postulado por un partido político o por agrupaciones cívicas representativas de las fuerzas vivas del país, con personalidad jurídica reconocida, **formando bloques o frentes con los partidos políticos**.*

Los mismos requisitos se necesitan para ser Senador, Presidente o Vicepresidente, con excepción de la edad que será de 35 años (art. 64 y 88).

Artículo 223.- *La representación popular se ejerce por medio de los partidos políticos o de los frentes o coaliciones formadas por éstos. Las agrupaciones cívicas representativas de las fuerzas vivas del país, con personalidad reconocida, podrán formar parte de dichos frentes o coaliciones de partidos y presentar sus candidatos a Presidente y Vicepresidente de la República, Senadores, Diputados y Concejales.*

Su Código Electoral conserva casi íntegramente estos principios, y aun cuando la Constitución no prevé la misma situación para los municipios, esta Ley secundaria, bajo la misma línea federal señala en su artículo 106 que para ser Alcalde, Concejal municipal y Agente Cantonal se requiere entre otros requisitos: “f) Ser postulado por un partido político o por agrupaciones cívicas representativas de las fuerzas vivas del país con personería jurídica reconocida, formando bloques o frentes con los partidos políticos”.

II. Legislaciones que regulan a los candidatos ciudadanos o sin partido para ocupar cargos de elección popular en América Latina

A. Para cargos federales o locales

1. Colombia

Aun cuando contempla un sistema de partidos y la libre afiliación a ellos y a los movimientos políticos con personería, ese no es requisito indispensable para participar en las elecciones, pues también admite que un *grupo significativo de ciudadanos* o *grupos sociales* puedan postular candidatos (art. 108 de la Constitución y 9 de la Ley Electoral).

Artículo 40. *Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:*

Elegir y ser elegido.

...

*Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas **sin limitación alguna**; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas.*

En ese tenor, la misma Constitución garantiza a todos los nacionales el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse (art. 107).

La Constitución solamente señala que para ser elegido se requiere: para Senador ser colombiano de nacimiento, ciudadano en ejercicio y tener más de treinta años de edad en la fecha de la elección; para ser elegido representante de la respectiva Cámara, ser ciudadano en ejercicio y tener más de veinticinco años de edad en la fecha de la elección; y para ser Presidente de la República se requiere lo mismo que para Senador (arts. 172, 177 y 191).

Partiendo del artículo 108 de su Constitución, establece que el Consejo Nacional Electoral reconocerá personería jurídica a los movimientos políticos en términos similares a los partidos, que se organicen para participar en la vida democrática del país, siempre y cuando comprueben su existencia con no menos de cincuenta mil firmas, o cuando en la elección anterior hayan obtenido por lo menos la misma cifra de votos o alcanzado representación en el Congreso de la República, el mismo requisito se establece para conservar su personería.

Asimismo, tajantemente señala que en ningún caso la ley podrá establecer exigencias con relación a la organización interna tanto de los partidos como de los movimientos políticos, ni obligar la afiliación a ellos para participar en las elecciones.

Ahora bien, por lo que toca al registro de candidatos, en el mismo artículo además de considerar para tal efecto a los partidos y a los movimientos políticos, también reconoce para ese acto a movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos que además carecen de personería jurídica, es decir, no se contemplan como sujetos de derechos y obligaciones, sin tener mayor reglamentación en la legislación electoral:

*Los partidos y movimientos políticos con **personería jurídica** reconocida podrán inscribir candidatos a elecciones sin requisito adicional alguno.*

*Los **movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos** también podrán inscribir candidatos.*

Por lo que corresponde al financiamiento, el tratamiento legal es equitativo aparentemente sólo para los primeros, pues señala que el Estado contribuye a la financiación del funcionamiento y de las campañas electorales de los partidos y movimientos políticos pero sólo con personería jurídica y siempre que obtengan el porcentaje de votación que señale la Ley; no obstante lo anterior, también señala que además de los partidos políticos y movimientos, los candidatos deberán rendir públicamente cuentas sobre el volumen, origen y destino de sus ingresos; sin embargo, a todos se les permite el acceso a los medios de comunicación social y se les prohíbe a los funcionarios públicos hacer aportaciones a cualquiera de ellos (arts. 109 al 111).

2. Ecuador

Aquí existe una situación particular, pues anteriormente en el artículo 37 de su Constitución era tajante en el sentido de que únicamente los partidos políticos reconocidos por la Ley podían presentar candidatos y además se exigía una filiación partidista para ser titular del derecho a ser votado, este último se veía reflejado en el artículo 75 como requisito para ser Presidente y Vicepresidente.

Fue a partir de la Constitución de 1998 en que se eliminó el monopolio de partidos para dar lugar a los movimientos políticos y candidatos independientes, no obstante la conservación de un sistema partidista que continúa con mayor fomento y participación en las contiendas políticas.

El texto constitucional da la pauta en el artículo 26, el cual establece que los ciudadanos ecuatorianos gozarán del derecho de elegir y ser elegidos y, entre otras, de desempeñar empleos y funciones públicas; puntualizando que esos derechos se ejercerán en los casos y con los requisitos que señalen la Constitución y la Ley.

No obstante lo anterior, el sistema de partidos no se pierde, pues la propia Constitución garantiza el derecho a fundar partidos políticos y participar en ellos en las condiciones establecidas en la Ley. Además de que, para fomentar su participación, expresamente se señala que los partidos políticos gozarán de la protección del Estado para su organización y funcionamiento (art. 114).

Por lo que toca a los partidos políticos legalmente reconocidos, bajo el término "podrán" señala que presentan o auspician candidatos para las dignidades de elección popular; la misma situación se señala para los independientes: *"podrán también presentarse como candidatos los ciudadanos no afiliados ni auspiciados por partidos políticos"* que siendo elegidos para desempeñar funciones de elección popular, podrán ser reelegidos indefinidamente; concluyendo también que la Constitución y la Ley señalarán los requisitos para intervenir como candidato en una elección popular (art. 98).

En efecto, el cambio de un sistema estrictamente de partidos para postular candidatos hacia otro que conjuntamente comprende un sistema donde se incluyan organizaciones, candidatos y movimientos independientes a nivel constitucional, se encuentra regulado a más detalle en el Reglamento General a la Ley de Elecciones con las respectivas reformas electorales de la Ley 2000-1.

Llama la atención que en dicha Ley se contempla el caso de que un candidato independiente, incluso pueda ser postulado por un partido político; o que el propio partido político patrocine su candidatura como ciudadano o candidato independiente (artículo 45); sin embargo, cabe señalar que en cualquiera de ellos, el carácter de independiente con el que la Ley trata al candidato, deviene de la falta de afiliación a un partido y no de su postulación al cargo de elección popular.

En el mismo precepto, se agrega el caso de la absoluta independencia de un partido político de los candidatos que, por ese hecho, también son considerados como independientes, los cuales estarán representados directamente por el propio candidato o por un apoderado especial, sea para elecciones unipersonales o pluripersonales.

Situación particular se encuentra en dicho ordenamiento al equiparar a los partidos políticos y a los candidatos independientes para poder celebrar alianzas entre sí, para listas unipersonales y pluripersonales (art. 83 y 165).

Cabe señalar que, al igual que otras posiciones legislativas que admiten la postulación de candidatos *totalmente* independientes, se exige como requisito para registrarse, acompañar la solicitud respectiva de un número de firmas determinado que **avale** efectivamente su candidatura independiente.

Art. 47.- Los candidatos que no estén afiliados o patrocinados por un partido político, deberán acompañar a la correspondiente inscripción, un respaldo de firmas equivalentes al uno por ciento de los electores empadronados, en la correspondiente circunscripción, exceptuándose los movimientos políticos independientes...

Además, encontramos el diverso artículo 50 que bajo el respaldo del uno por ciento de firmas para las candidaturas independientes, particulariza para cargos nacionales o locales en caso de elecciones pluripersonales, que dicho porcentaje no será para cada uno de los integrantes de la lista, sino para todos

en su conjunto; de no cumplirse, se rechazará la inscripción de la o las candidaturas, en forma definitiva.

El trato para los grupos o movimientos políticos independientes para el registro de candidaturas, en muchos aspectos es igual al de los partidos políticos, incluso los derechos a uso de un nombre y de presentar impugnaciones contra las candidaturas (antes de resultar electos), sea para su participación nacional o local (arts. 49 y 52).

Ese principio de equidad en la contienda, también queda constitucionalmente implícito en las cuestiones de financiamiento y vigilancia a que están sujetos los partidos y los candidatos independientes:

***Art. 116.-** La ley fijará los límites de los gastos electorales. Los partidos políticos, movimientos, organizaciones y **candidatos independientes**, rendirán cuentas ante el Tribunal Supremo Electoral sobre el monto, origen y destino de los recursos que utilicen en las campañas electorales.*

Ahora bien, para ocupar los cargos públicos, en la Constitución solamente se prevé que, para Diputado, se requiere ser ecuatoriano por nacimiento, estar en goce de los derechos políticos, tener al menos veinticinco años al momento de la inscripción de su candidatura y ser oriundo de la provincia respectiva o haber tenido residencia en ella de modo ininterrumpido por lo menos durante tres años (art. 127); y para ser Presidente de la República se requiere, además, tener por lo menos treinta y cinco años de edad, a la fecha de inscripción de su candidatura (art. 165), excluyendo así el requisito de ser postulado por un partido político o afiliado a él, limitando los impedimentos en el artículo 166 y 101.

3. Chile

Constitucionalmente se limita el privilegio que tienen los partidos prohibiéndoles el monopolio para la participación ciudadana, además de que se establece que nadie está obligado a pertenecer a una asociación: "...Nadie puede ser obligado a pertenecer a una asociación,... Los partidos políticos no podrán intervenir en actividades ajenas a las que les son propias ni tener privilegio alguno o monopolio de la participación ciudadana..." asimismo, se establece que la Ley Orgánica secundaria garantizará siempre la plena igualdad entre los independientes y los miembros de partidos políticos tanto en la presentación de candidaturas como en su participación en los señalados procesos (arts. 18 y 19 párrafo 15° de su Constitución); esta prohibición constitucional respecto del monopolio de los partidos políticos para postular candidatos, se ve reflejada en la Ley Orgánica Constitucional Sobre Votaciones Populares y Escrutinios de la República de Chile en los artículos 3, 4, 10, 11, 13 y 157. Se precisa que para que opere una candidatura independiente a Diputados, Senadores, y Presidente de la República, se requerirá del patrocinio de un número de ciudadanos igual o superior al 0.5% de los que hubieren sufragado en el Distrito Electoral o en la circunscripción senatorial en los dos primeros cargos; y este mismo porcentaje sobre los que hubieren sufragado en la elección de Diputados anterior; cuando se trate de la Presidencia de la República; además deben contar con ciertas formalidades, como son: que el candidato no haya pertenecido a un partido político durante los dos meses anteriores a su registro, su postulación debe presentarse por escrito, por lo menos por cinco de los ciudadanos que lo patrocinan, esa candidatura independiente debe suscribirse ante notario, con la comparecencia de todos los ciudadanos que patrocinan la candidatura, quienes deberán declarar, bajo juramento o promesa, no estar afiliados a un partido político, y que se encuentren inscritos en los registros electorales del distrito.

4. Honduras

Si bien su Constitución admite el sistema de partidos para postular candidatos, también señala en su artículo 37 que son derechos de los ciudadanos: "1. Elegir y ser electo; 2. Optar a cargos públicos; 3. Asociarse para constituir partidos políticos; ingresar o renunciar a ellos;..."; sin embargo, en el siguiente artículo 45 declara punible todo acto por el cual se prohíba o limite la participación del ciudadano en la vida política del país, sin hacer mayor alusión a ello, en tanto que en los artículos 49 al 51 de la Ley Electoral, se observa claramente el rechazo a los monopolios al permitir conjuntamente con el sistema de partidos, la postulación de candidaturas independientes.

No obstante ello, en la legislación de este país, si bien no rige el monopolio partidista, se encuentra una amplia normatividad con relación a la protección de los partidos políticos desde un nivel constitucional, donde se regula con extrema minuciosidad la facultad de los movimientos, corrientes o tendencias intrapartidistas a solicitar en forma directa la inscripción de sus candidaturas al Tribunal Nacional de Elecciones; con ese principio se pronuncia el artículo 47 al señalar: *"Los partidos políticos legalmente inscritos son instituciones de derecho público, cuya existencia y libre funcionamiento garantiza esta Constitución y la Ley, para lograr la efectiva participación política de los ciudadanos"*.

El sistema de candidaturas independientes contenido en su Ley Electoral a la par de los partidos políticos, permite las postulaciones de estos candidatos a cualquier cargo de elección popular, incluso gozan de los mismos derechos que los partidos con excepción de la personalidad jurídica y la participación en los organismos electorales. Es de hacer mención que a diferencia de otras legislaciones latinoamericanas, aquí encontramos la descripción de candidaturas independientes en su artículo 49, el cual señala que serán aquellas lanzadas sin vinculación alguna con los partidos políticos legalmente

inscritos por el Tribunal Nacional de Elecciones, cuando llenen los requisitos siguientes:

- a. *Formular y presentar un programa de acción política;*
- b. *Presentar descripción, dibujo y color del símbolo o **emblema** de la candidatura, los que deben ser diferentes a los de los partidos políticos legalmente inscritos, a fin de evitar confusiones al electorado.*
- c. *Cumplir con las **obligaciones impuestas a los partidos políticos** en los Artículos 12, 13, 14, 15, 20, y 21 de la referida Ley, en lo que sean aplicables;*
- d. *Presentar ante el Tribunal Nacional de Elecciones **nóminas de ciudadanos** que representen por lo menos el **dos por ciento** (2%) de los electores inscritos en el Departamento cuando se trate de candidaturas para Diputados, o de los electores inscritos en toda la República, cuando se trate de una candidatura a Presidente de la República y Designados a la Presidencia. En la citada nómina se consignarán los nombres y apellidos de los electores, su **firma** o huella digital y el número de **Tarjeta de Identidad**, lugar de nacimiento y domicilio actual. Las firmas deberán aparecer legalmente autenticadas y las nóminas se presentarán en dos originales, ordenadas separadamente para cada municipio. Las huellas digitales serán legalizadas mediante Acta Notarial.*

Como podemos observar, en esta legislación no se admite la participación de alguna agrupación política diversa a los partidos políticos, ya que, en todo caso las postulaciones que se hagan fuera de ellos serán independientes aun cuando los equipara entre sí al sujetarlos a las mismas reglas, pero en todo caso los requisitos al igual que en otras legislaciones coinciden en el respaldo de un determinado porcentaje de electores para su respectivo registro.

5. Perú

En los artículos 2, apartado 17; 31 y 35 de su Constitución contempla que los ciudadanos tienen el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes pero de conformidad con la Ley Orgánica, asimismo se pueden ejercer los derechos políticos individualmente o a través de organizaciones

como son los partidos políticos; y en su Ley Orgánica para Elecciones establece en su artículo 87 que tanto los partidos como las alianzas y las agrupaciones independientes registradas, pueden postular candidatos a presidente, vicepresidente y congresista.

Artículo 2º *Toda persona tiene derecho:...*

*17. A participar, en forma **individual** o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación...*

Artículo 35º *Los ciudadanos pueden ejercer sus derechos **individualmente o a través de organizaciones políticas como partidos, movimientos o alianzas**, conforme a ley. Tales organizaciones concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular. Su inscripción en el registro correspondiente les concede personalidad jurídica. La ley establece normas orientadas a asegurar el funcionamiento democrático de los partidos políticos, y la transparencia en cuanto al origen de sus recursos económicos y el acceso gratuito a los medios de comunicación social de propiedad del Estado en forma proporcional al último resultado electoral general.*

La Ley Orgánica de Elecciones, acorde con dicha disposición constitucional, establece que todos los ciudadanos tienen el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, pero de conformidad con las condiciones y procedimientos establecidos en la Ley; en ese sentido, se contempla al igual que los partidos políticos y respectivas alianzas, a las llamadas *Agrupaciones Independientes* que además de poder formar alianzas con un partido (art. 97), pueden presentar fórmulas de candidatos a cargos de elección nacional como presidente, vicepresidente y congresistas (art. 87); es de resaltar que en el mismo ordenamiento se observa en diversos artículos el trato equivalente a cualquier grupo político, también llama la atención de que dichas agrupaciones independientes, que adoptando una denominación, deben ser inscritas ante el Jurado Nacional de Elecciones, pero su registro en lugar de desaparecer inmediatamente obtenido el triunfo en la contienda electoral (como lo contempla la legislación de Guatemala para los Comités Cívicos), permanece

vigente si obtiene más del 5% de la votación a nivel nacional en el proceso anterior, además de haber cumplido para su inscripción con los requisitos que contiene el artículo 88, los cuales son:

a) *Solicitud con la denominación del **Partido o Agrupación Independiente**, su domicilio y el nombre del respectivo personero ante el Jurado Nacional de Elecciones;*

b) *Relación de **adherentes** no menor del 4% de los ciudadanos hábiles para votar a nivel nacional, según el número de electores inscritos en el Padrón empleado en las últimas elecciones de carácter nacional, con la firma y el número del Documento Nacional de Identificación de cada uno de éstos;*

c) *Inscripción realizada hasta noventa (90) días naturales antes del día de las elecciones; y*

d) *Presentación por duplicado de disquetes con la **relación de adherentes** y de sus respectivos números de Documento Nacional de Identificación de acuerdo con los requerimientos del Jurado Nacional de Elecciones.*

Continuando con el sentido de equiparación entre ambas figuras, también el tratamiento que se les da a sus afiliados o también llamados adherentes, está detalladamente regulado en los artículos 90 al 96, en la medida de que, con sus nombres y firmas, éstos no puedan adherirse en el mismo período electoral a otro partido o agrupación independiente.

6. Venezuela

Señala su Constitución que no hay restricción sujeta a partido alguno para ser elegible (arts. 62 y 67), contemplando en su caso la libre asociación con ellos, en sus artículos 95, 99 y 151 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política.

Artículo 62. *Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos, **directamente** o por medio de sus representantes elegidos o elegidas.*

*La participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, **tanto individual como colectivo**. Es obligación del Estado y deber de la sociedad facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica.*

Además, en el siguiente el artículo 67, se señala que todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de asociarse con fines políticos, y que la Ley regula lo concerniente al financiamiento y las contribuciones privadas. No obstante la reglamentación para las asociaciones, contempla la independencia entre ellos para postular candidatos:

Los ciudadanos y ciudadanas, por iniciativa propia, y las asociaciones con fines políticos, tienen derecho a concurrir a los procesos electorales postulando candidatos y candidatas.

Esta posibilidad constitucional de acceder a cargos públicos de elección popular, en una manera no necesariamente dependiente de partidos políticos, se confiere al legislador ordinario para que necesariamente regule la postulación de candidatos, en la forma que se permita por medio de partidos políticos o de manera independiente de ellos, admitiendo la postulación directa de los candidatos por los ciudadanos.

Bajo esa premisa, la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, en cuanto a partidos o grupos de electores se refiere, para postular candidatos claramente establece en el numeral 130 que “sólo podrán ser efectuadas por los partidos políticos, constituidos conforme a las previsiones de la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones, y por los **grupos de electores**”; definiendo en el artículo 131 siguiente a dichos grupos y que en todo caso la Ley no menciona nada respecto su personería:

*Los grupos de electores son agrupaciones de ciudadanos con derecho al voto, constituidos para realizar **postulaciones** en determinadas elecciones.*

*Los grupos de electores podrán ser nacionales, regionales y municipales y serán autorizados conforme al procedimiento de **Inscripción** que determine el Consejo Nacional Electoral, en el Reglamento General Electoral.*

Ahora bien, evidentemente para su participación se necesita de una inscripción, y elaborar una solicitud suscrita por un número no menor de cinco ciudadanos inscritos en el Registro Electoral para considerar válida su constitución, acompañada de las manifestaciones de voluntad de postular candidatos firmadas por un número de electores inscritos en dicho Registro, equivalente a cinco décimas (0,5) de los electores de la circunscripción de que se trate; además de cumplir con los siguientes requisitos dependiendo del carácter nacional o local que solicitan:

1. Para constituir un grupo nacional de electores, las manifestaciones de voluntad deberán estar distribuidas en, al menos, dieciséis (16) Entidades Federales y en cada una de ellas deberán representar, al menos, el porcentaje antes establecido;

2. Para constituir un grupo regional o municipal de electores, las manifestaciones de voluntad deberá estar distribuidas en, al menos, las tres cuartas partes (3/4) de los Municipios o de las Parroquias, según el caso, de la Entidad Federal o del Municipio correspondiente y en cada Municipio o Parroquia, según el caso, representar, al menos, el porcentaje antes establecido (art. 132).

Sin pasar por alto la igualdad de circunstancias con los partidos políticos; la postulación de candidatos puede ser de Presidente de la República, de Gobernadores, Diputados, Senadores y de Alcaldes, correspondiendo a ese grupo nacional o local (arts. 139 y 141).

B. Para cargos locales

1. Guatemala

Como se apuntó con anterioridad, aun cuando la Constitución de este país no prevé ni tampoco proscribire a los candidatos independientes, lo interesante

aquí, es que los cargos de elección popular tienen una vertiente dividida en sus legislaciones secundarias en cuanto al monopolio de un partido a la postulación de candidatos; por una parte, es incuestionable que existe una limitación para la postulación de candidatos para ocupar los cargos federales o nacionales, dada la relevancia de dichos puestos de elección popular y la figura que representan en un país; por la otra, se permite la postulación de candidatos para cargos municipales, pero solamente promovidos por la figura bien regulada llamada *Comités Cívicos Electorales*, los cuales llama la atención que para tal efecto deben tener personalidad jurídica y su respectivo registro, cuya finalidad se restringe estrictamente a la postulación de dichos cargos, y con la característica de ser temporales, debiendo por tanto, disolverse automáticamente en cuanto se consiga el cargo pretendido (artículos 97 y siguientes de la Ley electoral y de partidos políticos, así como 13, 15 y 17 de su respectivo reglamento).

En efecto, la novedad de esta Ley Electoral por lo que toca a los comités cívicos electorales, es que los considera como organizaciones políticas, de carácter temporal, que postulan candidatos a cargos de elección popular, para integrar solamente corporaciones municipales (art. 97); cumpliendo la importante función de representar corrientes de opinión pública, circunscritas a procesos electorales correspondientes a gobiernos municipales (art. 98).

Para su constitución, personalidad jurídica y funcionamiento de estos comités cívicos, se establecen requisitos, derechos y obligaciones similares a un partido político; así, en el artículo 99 se destaca la característica que adoptan las legislaciones sin monopolio de partidos en cuanto a un número determinado de electores que en este caso también serán afiliados:

1. *En el municipio de Guatemala: mil afiliados.*
2. *En una cabecera departamental: quinientos afiliados*
3. *En los demás municipios: cien afiliados...*

Los afiliados deber ser vecinos del municipio respectivo y por lo menos el cincuenta por ciento debe saber leer y escribir, salvo en las cabeceras departamentales en donde será obligatorio que todos sean alfabetos.

Su derecho de postular candidatos lo encontramos en el artículo 102 que es solamente para integrar corporaciones municipales, que de conformidad con la Constitución, es la forma en que se ejerce el gobierno municipal, la cual se integra por el alcalde, síndicos y concejales, todos electos directa y popularmente en cada municipio (art. 254).

Ahora bien, el Reglamento a la Ley Electoral se pronuncia en el mismo sentido al señalar los requisitos del número de afiliados y demás formalidades que deben cumplir de conformidad con el artículo 97 de la Ley Electoral, llamando la atención que el porcentaje también corresponde a una división entre quienes saben leer y escribir y los que llama analfabetos (art. 17), así como sus formalidades de inscripción y su respectivo registro, atentos a esos requisitos (art. 18).

2. Panamá

Es incuestionable el monopolio de partidos que se manejan en su Código Electoral para cargos nacionales; pero tratándose de cargos locales, en los artículos 3, 209, 210 y 211 de esa Ley se establece que además de los partidos políticos, los ciudadanos gozarán del derecho a postularse libremente, como candidatos a Concejales y a Representantes de Corregimientos.

Artículo 3. *Todos los ciudadanos gozan del derecho a postularse libremente como candidatos a concejales y a representantes de corregimientos, así como a suplentes, siempre que reúnan los requisitos para dichos cargos...*

Artículo 209. *Dentro del período que se señale, los partidos políticos y los **candidatos independientes** presentarán por separado, las*

postulaciones de sus candidatos principales y suplentes a Concejales y a Representantes de Corregimientos.

Artículo 210. ...

*En los casos de libre postulación, la solicitud se acompañará de los nombres y apellidos, firmas, números de cédula de identidad personal y residencia de los **promotores** de la candidatura a que se refiere el numeral 2 del Artículo 214.⁶⁴*

Artículo 211. *Cada partido político podrá postular un candidato a Representante de Corregimiento. Igualmente podrán presentarse candidatos por la libre postulación.⁶⁵*

Bajo ese lineamiento, para poder ejercer la libre postulación de candidato independiente para los cargos de Alcalde, Concejal y Representante de Corregimiento, será necesario el cumplimiento los siguientes requisitos bajo el principio de estar avalado por un determinado número de electores adherentes de la siguiente manera:

*1. Obtener en el distrito o en el corregimiento, según sea el caso, un mínimo de 5% de **adherentes** a la candidatura, conforme al total de electores que aparezcan en el Padrón Electoral Preliminar de la respectiva circunscripción.*

*2. Firmar la solicitud de postulación un número de **ciudadanos** equivalente, por lo menos, al 10% del total de **adherentes** necesarios, para la candidatura, además de los candidatos de la lista. Tanto los **firmantes** como los **adherentes** deben aparecer, según sea el caso, en el Padrón Electoral Preliminar del distrito o del corregimiento (art. 214).*

Situación peculiar es que toda candidatura se debe inscribir ante los regidores distritales, para que se autorice, una vez que sea analizada la idoneidad de la candidatura, la determinación en los casos y causales previstos en la Ley, puede ser impugnada por cualquier ciudadano, partido o candidato (arts. 219 y sigs.).

⁶⁴ Texto conforme la modificación de la Ley 17 de 1993.

⁶⁵ Texto modificado conforme a la Ley 9 de 1988.

Por lo que toca a su fiscalización, llama la atención el reconocimiento constitucional de que el Estado, además de fiscalizar, debe contribuir en los gastos de los procesos electorales tanto a los partidos como a los ciudadanos por libre postulación, asegurando la igualdad de erogaciones de todo partido o candidato (art. 135).

3. Nicaragua

Si bien este país actualmente corresponde a un monopolio partidista, su inclusión en el presente apartado solo tiene como finalidad ilustrar la forma en que manejaban al sistema de candidatos independientes que, como vimos, ya no se contempla; para ello cabe citar el contenido de la Ley Electoral número 211, abrogada por la de 19 de enero de 2000; dado que en ella, al igual que a los partidos políticos, se permitía a la ciudadanía la creación y participación de las *Asociaciones de Suscripción Popular* para registrar candidaturas a los cargos de Alcaldes, Vicealcaldes, Concejales Municipales en todo el país y para Miembros de los Consejos de las regiones autónomas de la Costa Atlántica, para lo cual se les exigía para cada elección:

1. *Solicitud escrita firmada por un mínimo del cinco por ciento de ciudadanos incluidos en el Padrón Electoral correspondiente a la circunscripción electoral respectiva, con sus nombres y generales de Ley o inscritos en los Catálogos de Electores de la última elección.*
2. *Denominación, siglas, emblemas y colores con que desean ser identificados.*
3. *Los requisitos de los numerales 2), 3), 4) y 5) del Artículo 77 de esa Ley relativo a los partidos políticos, sus requisitos y su personalidad jurídica.*
4. *La lista de los notarios que darán fe de las firmas de respaldo.*

Dentro del presente capítulo no obstante que algunos países permiten la postulación de candidatos independientes o, en su caso, correspondientes a una agrupación política con personería jurídica distinta a los partidos políticos, la realidad en la conformación de determinados cargos federales dista mucho del

rechazo partidista para dar lugar a las candidaturas independientes, en Chile por ejemplo, para la Cámara de Diputados 70 de los escaños corresponde a la Concentración de Partidos por la Democracia (Demócrata Cristiano, 39; Por la Democracia, 16; Socialista, 11; y Radical Social Demócrata, 4); a la Coalición de Derecha 49 escaños (Renovación Nacional, 23; Unión Democrática Independiente, 17; Independiente, 9); y la Unión de Centro-Centro 1 escaño; mientras que a la formación partidista del Senado corresponden 11 escaños a la Concentración de Partidos por la Democracia (Demócrata Cristiano, 10; Socialista, 1), para la Coalición de Derecha 9 escaños (Renovación Nacional, 2; Unión Democrática Independiente, 3; Independiente, 4);⁶⁶ en cambio en Colombia el Senado se conforma por 102 escaños de los cuales le corresponden 56 al Partido Liberal, 17 al Partido Conservador; 8 al Movimiento Conservador Independiente y 21 a otros.⁶⁷ Al igual que otras comparaciones en la conformación del parlamento de otros países, podemos inferir que existe una preferencia mayoritaria por los partidos políticos en donde se permiten figuras de independientes; sin embargo, en ningún caso se prevé una postulación como independiente sin un determinado número de electores que la avale sean o no constituidos como afiliados o adherentes en alguna agrupación que incluso tenga reconocida su personería.

III. Tratamiento legal de los candidatos a ocupar un cargo de elección directa en España

Tras aprobada la reforma política de 1976, se establecía un modelo de parlamento bicameral, compuesto de un Congreso formado por trescientos cincuenta (350) Diputados (basado en el cálculo de un Diputado por cada

⁶⁶ Aguirre, Pedro, (coord.), *Sistemas políticos electorales contemporáneos de Chile*, México, Instituto Federal Electoral, 2000, p. 56.

⁶⁷ Aguirre, Pedro, (coord.), *Sistemas políticos electorales contemporáneos de Colombia*, México, Instituto Federal Electoral, 2000, p. 56.

100,000 habitantes) y un Senado integrado por doscientos siete (207) senadores (número que ha variado posteriormente hasta 257).

En ese sentido, el artículo 1° de su Constitución señala que:

1. España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.

2. La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado.

3. La forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria.

Por lo que toca a su gobierno, este se compone del Presidente, de los Vicepresidentes, en su caso, de los Ministros y demás miembros que establezca la Ley (art. 98). Cabe aclarar que por su forma política no opera una figura presidencial electa por votación directa como en el caso de México y algunos países que hemos tratado, razón por la que solamente haremos una breve referencia a la forma de su designación para posteriormente adentrarnos al sistema de Parlamento Bicameral electo por sistema directo o popular.

Para ocupar el cargo de Presidente de Gobierno, después de cada renovación del Congreso de los Diputados, y en los demás supuestos constitucionales en que así proceda, el Rey, previa consulta con los representantes designados por los grupos políticos con representación parlamentaria, y a través del Presidente del Congreso, propondrá un candidato a la Presidencia del Gobierno; el cual expondrá ante el Congreso de los Diputados el programa político del Gobierno que pretenda formar y además solicitará la confianza de la Cámara. Si el Congreso de los Diputados, por el voto de la mayoría absoluta de sus miembros, otorgare su confianza a dicho candidato, el Rey le nombrará Presidente (art. 99 Constitucional).

Como acabamos de observar, esos cargos que evidentemente no son populares, no merecen atención en este estudio; pues el tema central en este apartado lo enfocaremos al sistema de elección directa en el cual se basa la designación de los funcionarios que integran el Congreso, como son los Diputados y Senadores; Municipales; y en su caso de Cabildos Insulares Canarios y Parlamento Europeo; así como la postulación de los candidatos a ocupar dichos cargos particularmente por agrupaciones independientes de partido político alguno.

En ese sentido, se encuentra en su Ley Orgánica del Régimen Electoral General, el goce de los derechos de sufragio activo (poder elegir) y de sufragio pasivo (poder ser elegible) el sistema electoral español extendió prácticamente sin limitaciones ambos derechos a todos los ciudadanos mayores de edad (18 años), y por lo que toca al derecho del sufragio pasivo, en su artículo 6º señala que para ser elegible además deben tener la calidad de elector; y los impedimentos para serlo están señalados de una manera mucho más extensa que otra Ley que hayamos hecho referencia, entre los que señala tenemos a los miembros de la familia real, Presidentes y Magistrados de tribunales, y funcionarios mayores relacionados con la impartición de justicia; secretarios de Estado; jefes de misión internacional, los militares y cargos policiales; Presidentes, vocales y Secretarios de las Juntas Electorales; delegados de Gobierno; Funcionarios mayores de entidades estatales autónomas; funcionarios mayores de gestoría social nacional; director de Censo Electoral; funcionarios del Consejo de Seguridad Nuclear.

Determinando que son inelegibles los condenados por sentencia firme de los tribunales o en el caso de los candidatos a la elección a aquellos que ejercen en activo determinadas funciones públicas; los que tienen altos cargos de administración de cada Ministerio en las distintas demarcaciones territoriales de ámbito inferior al estatal; delegados territoriales de RTVE y los Directores de las

Entidades de Radiotelevisión dependientes de las Comunidades Autónomas; los Delegados provinciales de la oficina del Censo Electoral, ente otros.

Situación evidentemente reflejada de la Constitución en su artículo 23, el cual señala lo siguiente:

*1. Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, **directamente** o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.*

*2. Asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de **igualdad** a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes.*

Por otra parte, los candidatos no estarían obligados a depositar ningún tipo de fianza económica para concurrir a las elecciones, pues se prefirió eliminar cualquier tipo de discriminación en la presentación de candidaturas por razones económicas aun a riesgo de que se pudiesen dar algunos abusos, si tendrían que ser presentados por un partido legalmente registrado (registrar un partido político es extremadamente fácil) o por una agrupación de electores como se permite. Finalmente, en lo relativo a la participación electoral se dejaba libertad total al elector para decidir si ejercitaba o no su derecho al voto.

Concurrente con el sentido democrático partidista, el artículo 6 de la Constitución señala que los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la Ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos; sin encontrar en alguna otra parte de este alto ordenamiento lo relativo a las Agrupaciones de Electores a las que se refiere, como enseguida veremos, de manera particular la Ley Orgánica Electoral.

A. Agrupaciones de Electores independientes

En efecto, en cuanto a los sujetos legitimados para la presentación de las candidaturas, como requisito generalizado de otras legislaciones electorales, corresponde a los partidos políticos y a las federaciones de partidos inscritas en el Registro, a las coaliciones electorales o uniones temporales de partidos o federaciones de partidos para una elección concreta aunque pueden prolongarse en el tiempo y convertirse en “cuasipermanentes” pero con la obligación de formalización con cada elección.

Sin embargo, en la Ley Electoral de España (Ley Orgánica del Régimen Electoral General), reconoce a las llamadas *Agrupaciones de Electores*, que son organizaciones extrapartidarias que se forman a partir de la voluntad de un grupo de electores que con su firma acreditan la presentación de una candidatura para determinada elección.

Al respecto, agrega Enrique Amaldo,⁶⁸ que estas agrupaciones electorales tienen escasa virtualidad en la práctica y apenas tienen su expresión más clara en las elecciones municipales en las que por la desconfianza hacia las estructuras organizadas o por la ruptura de la relación entre el líder local y el partido, u otras más sofisticadas razones como refiere, existen mayores dificultades para la formalización de candidaturas por los partidos políticos; aunque subraya que las rigurosas condiciones exigidas para la acreditación de las firmas (art. 169) de los vecinos de la localidad han conducido a muchas iniciales agrupaciones de electores, constituidas elección tras elección, a transformarse en partidos políticos pues, como ya habíamos señalado, es mucho más sencillo constituir un partido político que una agrupación electoral,

⁶⁸ Amaldo Alcubilla, Enrique, (coord.), “Los recursos jurisdiccionales en relación con la proclamación de las candidaturas”, en *Memoria del II curso de formación judicial electoral: Elecciones y justicia en España y México*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2002, pp. 406 y 407.

dado que solo se necesita la aprobación de estatutos para su inscripción en el Registro en donde adquiere la naturaleza de entidad permanente.

Ahora bien, de conformidad con lo anterior, la Ley Orgánica Electoral señala en el artículo 44 que pueden presentar candidatos o listas de candidatos:

- a) *Los partidos y federaciones inscritos en el registro correspondiente.*
- b) *Las coaliciones constituidas según lo dispuesto en el apartado siguiente.*
- c) *Las **agrupaciones de electores** que reúnan los requisitos establecidos por las disposiciones especiales de la presente Ley.*

Es de resaltar que dichas agrupaciones de electores legalmente tienen un tratamiento similar al de los partidos políticos, así por ejemplo, para la presentación de candidaturas se establece que el escrito de presentación de cada candidatura debe expresar entre otras cosas la denominación, siglas y símbolo del partido, federación, coalición o agrupación que la promueve (art. 46); en ese sentido, en el mismo artículo, se habla de candidatos independientes: “...7.- *Junto al nombre de los candidatos puede hacerse constar su condición de independiente o en caso de coaliciones o federaciones, la denominación del partido al que cada uno pertenezca...*”.

Para la presentación de estas candidaturas por las Agrupaciones de Electores, se deben acompañar de los documentos acreditativos del número de firmas legalmente exigido para su participación en las elecciones, quedando restringida en ese sentido la participación de dichas agrupaciones para postular candidatos independientes.

En cuanto a los procedimientos electorales de registro, existe un recurso administrativo contra la proclamación de candidaturas y candidatos, que cualquier candidato excluido o también los representantes de las candidaturas

proclamadas o cuya proclamación hubiera sido denegada pueden presentar, tiene carácter firme e inapelable, sin perjuicio del procedimiento de amparo ante el Tribunal Constitucional, instancia que no es visible en México (art. 49).

B. Límites y características del financiamiento

Para cuestiones de financiamiento de los partidos políticos y las agrupaciones de electores o independientes, el tratamiento es similar consintiendo de esa manera en equiparlos.

La primera limitante la encontramos en el artículo 129 que reza que ninguna persona, física o jurídica, puede aportar más de un millón de pesetas a las cuentas abiertas por un mismo partido, federación, coalición o agrupación para recaudar fondos en las elecciones convocadas.

Asimismo que, ningún partido, federación, coalición o agrupación puede realizar gastos electorales que superen los límites establecidos en las disposiciones especiales de la Ley vigilando su fiscalización el Tribunal de Cuentas (arts. 131 y 134).

En cuanto a la participación del Estado en el financiamiento, el artículo 175 señala que éste auxiliará los gastos que originen las actividades electorales de acuerdo con las siguientes reglas:

a) Dos millones de pesetas por cada escaño obtenido en el Congreso de los Diputados o en el Senado.

b) Setenta y cinco pesetas por cada uno de los votos conseguidos por cada candidatura al Congreso, uno de cuyos miembros, al menos, hubiera obtenido escaño de Diputado.

c) Treinta pesetas por cada uno de los votos conseguidos por cada candidato que hubiera obtenido escaño de Senador.

Además de las subvenciones referidas, el Estado también auxiliará a los partidos, federaciones, coaliciones o *agrupaciones* los gastos electorales originados por el envío directo y personal a los electores de sobres y papeletas electorales o de propaganda y publicidad electoral.

Por lo que toca a los gastos que originen las elecciones a los Cabildos Insulares, estas también serán auxiliadas por el Estado (art. 201).

C. Candidatos para elecciones de diputados y senadores

Para el derecho del sufragio pasivo para las elecciones de Diputados y Senadores, además de los supuestos del artículo 6, se dispone en el artículo 154 que son inelegibles para el cargo de Diputado o Senador quienes ejerzan funciones o cargos conferidos y remunerados por un Estado extranjero, los Presidentes y miembros de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, así como los cargos de libre designación de dichos Consejos y los miembros de las Instituciones Autonómicas que por mandato estatutario o legal deban ser elegidos por la Asamblea Legislativa correspondiente; asimismo, nadie puede presentarse simultáneamente como candidato al Congreso de los Diputados y al Senado.

Además cada candidatura se presenta mediante un sistema de listas de candidatos, y en el caso de las Agrupaciones de Electores para presentar candidaturas, necesitarán, al menos, la firma del 1 por 100 de los inscritos en el Censo Electoral de la circunscripción; una vez cumplido ello las candidaturas presentadas y las candidaturas proclamadas de todos los distritos se publican en el *Boletín Oficial del Estado* (art. 169).

En cuanto a las Disposiciones Especiales para las Elecciones de Diputados y Senadores, también se asienta en las papeletas y sobres electorales destinadas a la elección de Diputados, la denominación, la sigla y símbolo del partido,

federación, coalición o *Agrupación de Electores* que presente la candidatura, con los nombres de los candidatos, el nombre de cada candidato irá precedido de un recuadro. El votante marcará con una cruz el recuadro correspondiente al candidato o candidatos al que otorga su voto (art.172).

No obstante la admisión de los grupos de electores para postular candidatos; en la formación del Congreso de los Diputados, actualmente existe un predominio del sistema partidista; en ese sentido, el Partido Socialista ocupa 164 escaños, el Partido Popular, 146 escaños; el Catalán (CIU), 10 escaños; Izquierda Republicana (ERC), 8 escaños; Izquierda Verde, 5 escaños; Coalición Canaria, 3 escaños; y Mixto con 5 escaños.⁶⁹

D. Candidatos en las elecciones municipales

Para la presentación y proclamación de candidatos en las elecciones municipales, cada candidatura se presentará mediante el sistema de listas de candidatos.

Para las candidaturas presentadas por Agrupaciones de Electores, se necesita un número de firmas de los inscritos en el censo electoral del municipio, autenticadas notarialmente, este número depende de los habitantes de cada municipio: cuando sea de menos de cinco mil, deberá ser no menor del 1%, en los comprendidos entre cinco mil y diez mil, se necesitan al menos cien firmas, y así sucesivamente, hasta el caso en que se supere el millón de habitantes, donde se requerirán al menos ocho mil firmas.

E. Disposiciones para la elección de Cabildos Insulares Canarios

En cada isla se eligen por sufragio universal, directo y secreto, y en una distinta a la destinada a la votación para concejales, tantos Consejeros Insulares como a continuación se determinan:

⁶⁹ Cfr. la página web: http://www.congreso.es./frames_diputados.htm

Hasta 10.000 residentes, 11 Consejeros; de 10.001 a 20.000, 13 Consejeros; de 20.001 a 50.000, 17; y de 50.001 a 100.000, 21 Consejeros; de 100.001 en adelante un Consejero más cada 100.000 residentes o fracción, se añade uno o más cuando el resultado sea un número par (artículo 42, apartado 3).

La elección de los Consejeros Insulares se realiza mediante el procedimiento previsto para la elección de Concejales, pero cada isla constituye una circunscripción electoral.

Para la elección de Consejeros Insulares regirán los mismos derechos de sufragio pasivo y las incompatibilidades previstas en los artículos 202 y 203 de esa Ley (art. 201).

Constituidos todos los Ayuntamientos de la respectiva Provincia, la Junta Electoral de Zona procede inmediatamente a formar una relación de todos los partidos políticos, coaliciones, federaciones y de cada una de las *agrupaciones de electores* que hayan obtenido algún Concejel dentro de cada partido judicial, ordenándolos en orden decreciente al de los votos obtenidos por cada uno de ellos.

Para ello, en los municipios de menos de 250 habitantes a los que se refiere el artículo 184 de la Ley, el número de votos a tener en cuenta por cada candidatura se obtiene dividiendo la suma de los votos obtenidos por cada uno de sus componentes entre el número de candidatos que formaban la correspondiente lista hasta un máximo de cuatro.

F. Disposiciones para elecciones al Parlamento Europeo

Para los efectos previstos en el artículo 43 de la Ley en cita, cada uno de los partidos, federaciones y coaliciones que pretenden concurrir a las elecciones, designan un representante general en los términos previstos en el artículo 168.1 de esa Ley.

Los promotores de cada *Agrupación de Electores* designan, en los mismos términos, a su representante general en el momento de presentación de su candidatura.

El artículo 221 contiene lo relativo a las papeletas electorales destinadas a la elección de Diputados al Parlamento Europeo, en las cuales se manifiesta la inclusión de estas agrupaciones y en las que deben contener la denominación, sigla y símbolo del partido, federación, coalición o Agrupación de Electores que presenta la candidatura.

IV. Algunos tratados internacionales respecto al derecho de ser votado de los que México forma parte

Con la influencia de la internacionalización y la globalización, los derechos fundamentales han sido gradualmente considerados no solo como asunto interno de los Estados, pues se ha propiciado la creación de normas e instituciones internacionales que brindan protección **adicional y subsidiaria** de las existentes en cada Estado.

Por lo tanto, se han pretendido aplicar mediante un marco internacional de derechos humanos a los derechos individuales y los derechos políticos a un ámbito universal no obstante las diversas contradicciones que ello implique.

Sin embargo, en cuanto a los derechos políticos en el derecho internacional, el tema de las candidaturas independientes ha sido poco abordado, pues como vimos en el capítulo anterior, el mayor desarrollo legislativo, aunque no tan extenso, se ha hecho en el ámbito interno de los Estados.

Por ello, en esta parte se hace una breve referencia a algunos criterios en el Derecho Internacional en cuanto a Derechos Humanos, pues cabe señalar que dicha referencia solamente constituye un precedente significativo y que

manifiesta la complementariedad del sistema internacional y nacional que, como veremos, tiene por objeto una mejor protección de los derechos humanos sin que dicha protección sustituya o pretenda sustituir a la nacional, pues solo tienen naturaleza complementaria; asimismo se debe considerar que, derivado del artículo 133 de nuestra Constitución, se dispone que los tratados internacionales deben estar de acuerdo con la misma Carta Magna.

Algunas de estas referencias con relación al tema las encontramos en la “*Convención Americana Sobre Derechos Humanos, Adoptada en la Ciudad de San José de Costa Rica*”, el 22 de noviembre de 1969; con la última modificación en el *Diario Oficial de la Federación* el 1º de septiembre de 1998, cuyo texto vigente es como sigue:

Artículo 23. Derechos Políticos

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 voluntad de los electores, y

c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. 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.

Al respecto, en el documento denominado “*Informe sobre la situación de los derechos humanos en México*” de 1998, de la Comisión Interamericana de

Derechos Humanos; establece el siguiente marco jurídico y sus recomendaciones en el siguiente sentido:

CAPÍTULO VI

LOS DERECHOS POLÍTICOS

I. EL MARCO JURÍDICO

A. Normativa Internacional

425. La Convención Americana consagra en su artículo 23 los derechos políticos como derechos humanos. En este sentido, establece 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, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

B. Normativa interna

426. Los derechos y deberes políticos en el derecho mexicano, están consagrados en los artículos 35 y 36 de la Constitución.

427. 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

445. 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.

447. El Cofipe contiene un sistema de medios de impugnación al cual no tiene acceso el ciudadano común, y ni siquiera por sí mismos los candidatos de los partidos a los distintos cargos de elección popular. Los mecanismos que establece el sistema de medios de impugnación son los de revisión, apelación, inconformidad, y reconsideración. De ellos, el ciudadano sólo puede hacer uso del recurso de revisión únicamente cuando no se le haya expedido su credencial para votar, o cuando hayan sido indebidamente incluidos o excluidos de la lista nominal de electores. Un prerrequisito de este único recurso al que tienen acceso los ciudadanos, es que hayan realizado un trámite administrativo para solicitar ante la oficina de Registro Federal de Electores la rectificación del error.

448. Cabe señalar que los ciudadanos están impedidos para hacer una propuesta legalmente válida, cuando su ejercicio del voto no se ajusta a lo preceptuado en el inciso 2 del artículo 4 del Cofipe. Es decir, que el ciudadano carece de medios para hacer respetar su derecho al voto libre y secreto. Incluso en el caso de tratar de impugnar la violación de este precepto a través de los partidos políticos, resulta que de acuerdo con la tesis del Tribunal Federal

Electoral (Trife) relacionada con el recurso SC-I RI-43B/91, la falta de respeto al secreto del voto no constituye una causa para declarar la nulidad de la elección en alguna casilla o grupo de casillas.

449. Así pues, sólo los partidos pueden presentar candidatos, y sólo ellos pueden interponer recursos electorales, excepción hecha del recurso de revisión. En consecuencia, la misma legislación electoral mexicana actual no permite al ciudadano ejercer los recursos en materia electoral, limitándole este derecho sólo al recurso de revisión.

IV. EL FINANCIAMIENTO DE CAMPAÑAS

470. Sin duda, dos de los elementos que definen la calidad de una competencia electoral democrática son la equidad y transparencia en el uso de los recursos económicos. Los partidos políticos, en este sentido, constituyen uno de los ejes básicos sobre los que gira cualquier sistema democrático actual. Para el cumplimiento de sus fines, los partidos políticos necesitan de unos medios materiales y organizativos cada vez mayores y más costosos.

471. En México se han dado algunas reformas significativas, como la limitación de las contribuciones individuales, la inclusión de topes a los donativos anónimos, y la determinación, por primera vez en el país, de un límite a los gastos de campaña. Cabe señalar que de acuerdo con la distribución del financiamiento público para gastos de campañas para el año 1997, según el Cofipe:

Los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, por lo tanto, este tipo de financiamiento prevalecerá sobre los otros tipos existentes en el pasado.

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 y amplio y participativo posible de los candidatos al proceso electoral, como elemento para la consolidación de la democracia.

Como podemos observar, en ningún momento se sostiene que el Estado mexicano, al no prever legalmente la posibilidad de candidaturas

independientes, haya violado el artículo 23 u otro precepto de la Convención Americana ni ningún otro instrumento internacional; así mismo, parte de una interpretación del artículo 35 de nuestra Constitución, sin considerar la interpretación que como máxima autoridad en la materia haría la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación respecto al derecho de ser votado como un derecho de base constitucional pero de configuración legal, parte del supuesto que, en dicho precepto, al establecerse los derechos de los ciudadanos a ser votados, no contempla el que sea forzosamente a través de un partido político.

Ahora bien, de entre otros instrumentos internacionales en donde rige el mismo principio del artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos, encontramos el "Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos", adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI) de 16 de diciembre de 1966, cuya entrada en vigor fue el 23 de marzo de 1976, de conformidad con el artículo 49.

Artículo 25 Observación General Sobre su Aplicación

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.*

Igual medida se adopta en el "Pacto Internacional de Derechos Civiles Y Políticos", abierto a firma en la ciudad de Nueva York, E.U.A. el 19 de diciembre

de 1966; cuyo texto vigente fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el miércoles 20 de mayo de 1981.

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.*

Sin embargo, tales derechos de conformidad con el artículo 5, se establece que:

1. Ninguna disposición del presente Pacto podrá ser interpretada en el sentido de conceder derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos y libertades reconocidos en el Pacto o a su limitación en mayor medida que la prevista en él.

2. No podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un Estado Parte en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, so pretexto de que el presente Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado.

Ahora bien, la Observación General 25, emitida por la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, con fecha doce de julio de mil novecientos noventa y seis, relativo a ese pacto internacional, cuyo tenor, en lo que interesa, es el siguiente:

OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS

Derecho a participar en los asuntos públicos, derecho a votar y derecho al acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas (art. 25):

(57° período de sesiones, 1996)

...

15. 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. Nadie debe ser objeto de discriminación ni sufrir desventajas de ningún tipo a causa de su candidatura. Los Estados Partes deben indicar y explicar las disposiciones legislativas en virtud de las cuales se puede privar a un grupo o categoría de personas de la posibilidad de desempeñar cargos electivos.

...

17. 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 cuenten con un mínimo de partidarios [para presentar su candidatura] deberá ser razonable y no constituir un obstáculo a esa candidatura. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5 del Pacto, las opiniones políticas no deberán usarse como motivo para privar a una persona del derecho a presentarse a elecciones.

...

27. Teniendo presentes las disposiciones del párrafo 1 del artículo 5 del Pacto, los derechos reconocidos y amparados por el artículo 25 no podrán interpretarse en el sentido de que autorizan o refrendan acto alguno que tenga por objeto la supresión o limitación de los derechos y libertades amparados por el Pacto, en mayor medida de lo previsto en el presente Pacto.

Al respecto, es importante destacar que posterior a esta observación general se llevaron en el mismo año las importantes reformas en la materia y que actualmente están en vigor, consultables en el *Diario Oficial de la Federación* de 22 de agosto de ese mismo año, por lo que dicha observación fue emitida sin considerar esa reforma.

Por lo que corresponde a este Pacto Internacional y la recomendación referida, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al pronunciarse en el expediente SUP-JDC-037/2001, sobre este punto señaló:

*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 **critérios objetivos y razonables**, y que rechazan la imposición de requisitos irrazonables o de carácter discriminatorio, como la filiación política, incluyendo dentro de estos últimos el consistente en que los candidatos sean miembros de partidos o pertenezcan a determinados partidos, y agregan que la interpretación de los derechos reconocidos y amparados en el artículo 25 no debe admitir los criterios que conduzcan a la autorización o refrendo de actos que tengan por objeto la supresión o limitación de los derechos y libertades amparados por el Pacto, en mayor medida de lo previsto en el mismo.⁷⁰*

En la misma sentencia, por mayoría de criterios de los magistrados De la Peza, Ojesto y Orozco, consideraron que el requisito constitucional contenido en el artículo 35, fracción II, relativo a las calidades que los ciudadanos deben satisfacer para ejercer su derecho a ser votado, debe considerarse la de ser postulado por un partido político como lo estableció el legislador secundario, sin que dicha restricción represente vulneración alguna a los principios constitucionales o de tratados internacionales, pues estos ordenamientos no prohíben las restricciones legales a los derechos político-electorales ni a los derechos humanos en general; sino lo que prohíben es que tales limitaciones o

⁷⁰ Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, SUP-JDC-037/2001, sentencia de 25 de octubre de 2001, unanimidad de votos, p. 49. (En adelante sólo se hará referencia al número de páginas de la sentencia que corresponda)

restricciones sean irracionales, injustificadas, desproporcionadas o que se traduzcan en privar de su esencia a cualquier derecho, fin, principio o valor constitucional o electoral fundamental.⁷¹

Asimismo, el hecho de que la solicitud de registro de candidatos sólo la puedan presentar los partidos políticos y, por tanto, no se prevean legalmente las candidaturas independientes o no partidistas, por sí mismas, impliquen una vulneración de las normas y principios de los instrumentos internacionales de derechos humanos vigentes en México, toda vez que no existe un derecho fundamental absoluto de todo ciudadano a ser candidato independiente.⁷²

Bajo esa perspectiva, podemos señalar que el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) es un derecho subsidiario o complementario en el sentido de que el deber principal de reconocimiento, respeto y protección de los derechos humanos le corresponde a cada Estado dentro de su jurisdicción, de manera que, si el DIDH actúa, lo hace en defecto del cumplimiento por parte del Estado, en su derecho interno, respecto de esos deberes.⁷³

En esto, cabe destacar que en la legislación ordinaria mexicana federal no se exige como requisito indispensable la membresía o pertenencia de los candidatos al partido político que los postule, por lo que tampoco existe la violación al derecho de libre asociación, cabe recordar que, en conformidad con los estatutos de algunos partidos políticos, éstos dejan cierto número de candidaturas vacantes para ser ocupadas por ciudadanos externos o no afiliados al respectivo partido político.

⁷¹ *Ibidem*, pp. 20-21.

⁷² *Ibidem*.

⁷³ Piza E., Rodolfo y Trejos, Gerardo. *Derecho internacional de los derechos humanos: La convención Americana*, San José, Costa Rica, Ed. Juricentro, 1989, p. 41.

Capítulo Tercero

Conceptos fundamentales para el ejercicio de los derechos político-electorales

I. Ciudadano

Un ciudadano es un miembro de una comunidad política (en su origen, una ciudad; pero hoy en día se refiere a un Estado). La condición de miembro de dicha comunidad se conoce como ciudadanía y conlleva derechos de participación política.

La personería juega un papel importante, ya que no todas las personas pueden ser ciudadanos; cabe recordar que las personas como centro de imputación de derechos y obligaciones se dividen en personas jurídicas también llamadas colectivas y personas físicas; de estas últimas existen para el derecho común dos tipos de capacidades: las de goce para cualquiera y las de ejercicio para las mayores de 18 años con las excepciones que establezca la ley relativa; los que al cumplir con ambas son hábiles para contratar y obligarse; precisamente a éstas, quienes además reuniendo ciertos presupuestos constitucionales se les aplica el término ciudadano como calidad inherente a ellos, sin que esta calidad sea confundida con la de nacionalidad, que además de ser uno de esos supuestos, se le puede otorgar a casi cualquier persona colectiva o física con o sin las capacidades legales.

Esto es lo que caracteriza y distingue al ciudadano del extranjero, y de los nacionales menores de 18 años, quienes por no ser ciudadanos mexicanos tienen derecho a la protección del ordenamiento jurídico, pero no pueden intervenir en su creación ni en su aplicación. De ahí la gran relevancia que tiene el concepto de "ciudadano" dentro de nuestro sistema político, de conocer los

requisitos que se deben cumplir para obtener la calidad de ciudadanos mexicanos y para ejercitar sus derechos y prerrogativas y, asimismo, de cumplir con sus obligaciones para participar directa o indirectamente en la formación de la voluntad del Estado y en la integración de los órganos de gobierno, a través de los cuales actúa ejerciendo el poder estatal.

En términos generales, el ser ciudadano significa poseer, como persona física, una serie de derechos y de obligaciones sociales. Pero ser ciudadano en una sociedad democrática significa, además, haber ganado la prerrogativa de participar en la selección de sus gobernantes y de influir en sus decisiones. Y en un sentido colectivo, el ciudadano participa en las determinaciones que afectarán a los demás integrantes del grupo social.

Actualmente, el concepto político de ciudadanía descansa en los presupuestos de libertad y de capacidad, y su inmediata relación con la nacionalidad y desde luego con los derechos subjetivos públicos, pues ser ciudadanos significa ser sujeto de derechos y obligaciones de carácter político. El ciudadano tiene derecho de participar en el gobierno de la nación a la que pertenece, así como la obligación de respetar las leyes que la rigen. Formar parte de la comunidad política o Estado, otorga a las personas los derechos de la ciudadanía, que consisten, al mismo tiempo, en la posibilidad de intervenir directa o indirectamente (por medio de representantes libremente elegidos) en la conducción de los asuntos de interés público y el compromiso de hacerlo con responsabilidad. Tal es la importancia jurídica y política del concepto "ciudadano".

La *ciudadanía*, según el diccionario electoral, es la condición de ciudadano, sea de titular de la plenitud de derechos públicos subjetivos, políticos, económicos, sociales y culturales, otorgados por el sistema jurídico, en donde citando a Thomas H. Marshall, señala que como elemento político se entiende el derecho de participar en el ejercicio del poder político, como miembro

investido con autoridad política, o como elector de dicho cuerpo; correspondiendo así a los derechos subjetivos públicos de la época actual.⁷⁴

Sin necesidad de recurrir a diversas definiciones modernas, que en su mayoría son coincidentes, la ciudadanía se ha definido como la calidad que se otorga a un habitante de una población que le permite gozar de ciertos derechos políticos que lo facultan para tomar parte en el gobierno de un país, y por lo tanto los ciudadanos son los únicos que poseen la totalidad de los derechos públicos subjetivos.

En nuestro país, la "ciudadanía" está constituida por el conjunto de personas de nacionalidad mexicana, que en una organización democrática son titulares de los derechos políticos que la Constitución señala, en otras palabras, la ciudadanía es el efecto de que el nacional mexicano ha alcanzado la mayoría de edad y tiene un modo honesto de vivir;⁷⁵ los derechos políticos relacionados con la materia electoral se encuentran protegidos en el artículo 35 constitucional y son: voto activo, pasivo y de asociación (en relación con los artículos 9, 41, 99, 116 y 122 constitucionales) los cuales pueden perderse o suspenderse.

Así, para obtener la ciudadanía mexicana, el artículo 34 de la Constitución General de la República establece que: "Son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:

- I. Haber cumplido dieciocho años; y
- II. Tener un modo honesto de vivir."

⁷⁴ Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Diccionario electoral*, Tomo I, México, UNAM-TEPJF-IFE-Capel, 2003, p. 170.

⁷⁵ Reformas de 20 de marzo de 1997, a los artículos 30, 32 y 37 constitucionales.

A. Nacionalidad

La nacionalidad es un atributo de la personería, que ubica a dicha persona en una determinada situación política, con las características propias que conforman ese estado jurídico. Es pues que la calidad de mexicano es un supuesto jurídico (*conditio juris*) necesario para gozar de las prerrogativas que son inherentes a la ciudadanía o, si se prefiere, es una calidad requisito *sine qua non* para gozar de las prerrogativas (derechos y obligaciones), que la ley atribuye al ciudadano.

La nacionalidad es por tanto un estado que toma su origen del nacimiento en territorio nacional o de un acto de voluntad que expresa la voluntad de adquirir la nacionalidad mexicana, pero también nace del matrimonio contraído con mujer u hombre mexicano (artículo 30 constitucional); la nacionalidad mexicana se obtiene por nacimiento o por naturalización, señalando que son mexicanos por nacimiento: los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuera la nacionalidad de sus padres; los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes; así se determina la nacionalidad por lugar de nacimiento. También serán nacionales los que nazcan en el extranjero de padres mexicanos; de padre mexicano o de madre mexicana; así se toma en cuenta el vínculo consanguíneo (lazo de parentesco) para establecer la nacionalidad.

También pueden adquirir la calidad de mexicanos por naturalización los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones Exteriores carta de naturalización, y la mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con un varón o con mujer mexicanos y tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional.

Mientras que la nacionalidad es un complejo de relaciones jurídicas que vincula activa y pasivamente (derechos y obligaciones) al sujeto titular, con un

determinado estado "nacional", la "ciudadanía" está constituida por el conjunto de personas de nacionalidad mexicana que en una organización democrática son "titulares de los derechos políticos" que la Constitución señala.

B. 18 años de edad

Los nacionales que hayan llegado a la edad de 18 años son ciudadanos mexicanos, sin distinción de sexo. Cabe recordar que, el día 22 de diciembre de 1969 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, la reforma a la fracción I del artículo 34 constitucional, simplificando el correspondiente requisito para la ciudadanía de "haber cumplido 18 años, siendo casados, o 21 si no lo son", a la sola exigencia de haber cumplido 18 años; en gran parte influenciado por el movimiento estudiantil del 68 en cuanto a la ampliación del electorado a una mayor participación de los jóvenes en la vida política del país; y que además preparó el terreno para las reformas que posteriormente dieron acceso a los jóvenes de veintiún años a la Cámara de Diputados, como se desprende de la fracción II del artículo 55 de nuestra Constitución.

En efecto, uno de los criterios universales para determinar la calidad de ciudadano es la edad, ya que ello supone una maduración del individuo, la cual le puede permitir estar en posibilidades de formular una decisión política que no está al alcance de los menores de edad.

C. Modo honesto de vivir

Este elemento tiene un contenido de carácter ético-social, en que la conducta en sociedad, la vida social misma, ha de ser ordenada y pacífica, con un sustento moral, como ingrediente indispensable de la regla jurídica. Es un postulado básico del derecho: "vivir honestamente". Si, por otra parte, se observa que el conjunto de ciudadanos nacionales son parte integrante del pueblo mexicano y en él reside la soberanía, el ciudadano debe ofrecer

honestidad, llevar una vida socialmente honesta, que inspire confianza a los demás ciudadanos que concurren a la formación y ejercicio de la soberanía.

Al respecto, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver diversos medios de impugnación, generó la tesis de jurisprudencia S3ELJ.18/2001⁷⁶ en la que define a este requisito para ser ciudadano mexicano, señalando que el concepto de modo honesto de vivir se debe entender como parte de la evolución de las sociedades y de las leyes, a la conducta constante, reiterada, asumida por una persona en el seno de la comunidad en la que reside, con apego y respeto a los principios de bienestar considerados por la generalidad de los habitantes de este núcleo social, en un lugar y tiempo determinados, como elementos necesarios para llevar una vida decente, decorosa, razonable y justa.

Por ello, la locución “un modo honesto de vivir”, se refiere al comportamiento adecuado para hacer posible la vida civil del pueblo, por el acatamiento de deberes que imponen la condición de ser mexicano; en síntesis, quiere decir buen mexicano, y es un presupuesto para gozar de las prerrogativas inherentes a su calidad de ciudadano.

Asimismo, en dicha tesis se señala que para colmar esta definición, se requiere de un elemento objetivo, consistente en el conjunto de actos y hechos en que interviene un individuo; y un elemento subjetivo, consistente en que estos actos sean acordes con los valores legales y morales rectores del medio social en que ese ciudadano viva.

El “modo honesto de vivir” es una referencia expresa o implícita que se encuentra inmersa en la norma de derecho.

⁷⁶ *Compilación Oficial Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002*, Tomo jurisprudencia, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2002, pp. 134-135.

II. Democracia

Tratar de definir a la democracia es relacionarla inmediatamente con el devenir histórico, político, social y económico del hombre. Sin embargo, la democracia como sistema de gobierno y como punto de referencia real para las formaciones políticas desaparece en la Antigüedad y en la Edad Media, y es con el redescubrimiento de Aristóteles que se vuelve a recuperar como categoría académica primero y como modelo de gobierno bastante después.

La gran dificultad de definir o conceptualizar la democracia radica en que actualmente la palabra sufre un exceso de significación. Se aplica jurídica y políticamente a conceptos, formas políticas, sistemas constitucionales y actitudes de la más diversa naturaleza a las que se les atribuye el calificativo de democráticos, aunque se trate de cosas diferentes y de sentidos opuestos. Esto no es, para la Ciencia Política y el Derecho Constitucional, un fenómeno patológico, pero complica y dificulta enormemente la definición del concepto de democracia.

Por su parte, en una acepción moderna y generalizada, podemos entender que democracia es el sistema en que el pueblo en su conjunto ejerce la soberanía y, en nombre de la misma, elige a sus gobernantes.

Sin embargo, la democracia no es únicamente una forma de gobierno con diversas características a través de la historia, sino también una manera de concebir al Estado y la organización política en su integridad, así como una proyección al campo institucional y político de la idea misma del hombre, con la consecuencia de que la democracia puede ser encarada también como exigencia humana y moral.⁷⁷

⁷⁷ Instituto Interamericano de Derechos Humanos. *Diccionario electoral*, San José, Costa Rica, Ed. Capel, 1989, p. 199.

El autor Felipe de Jesús Domínguez⁷⁸ define a la democracia como aquella idea que implica el autogobierno del pueblo, que es el sujeto existencial en todos los órdenes en la vida del Estado; concibe al hombre y a la sociedad dentro de un supuesto racional que lo hace convivir en un orden voluntariamente establecido y cuya esencia radica en las amplias dimensiones de la libertad e igualdad, rechazando cualquier forma de dominación, de injusticia y de gobierno arbitrario; y que es la creencia que tiene un pueblo de que es la mejor manera de conducir su convivencia y progresar en la paz y armonía que garantiza. En ese sentido, la ideología que ostenta la democracia es un régimen político.

Asimismo, y en concordancia con nuestro tema, el propio autor señala que la democracia como una forma de gobierno, es una estructura sistematizada que es creada por el orden jurídico fundamental de un país, como es la Constitución; y que dentro de esta estructura normativa existe un conjunto de elementos combinados, que hacen que un determinado sistema de gobierno sea considerado como democrático.

La democracia fundada en la libertad reconoce también como principio esencial a la igualdad; por tanto, la democracia política no puede hoy concebirse ni existir si no va acompañada de la democracia económica y democracia social, pues donde existe libertad política existe democracia.

La democracia se legitima con el acatamiento de la voluntad política de la mayoría y con la aceptación del orden constitucional, que necesariamente implica el reconocimiento de la existencia de los derechos de las minorías y de su adecuada representación; y de los derechos humanos de todos, sin ningún tipo de discriminación arbitraria. De tal suerte que la legitimidad del poder político en la democracia sólo puede resultar del ejercicio de la voluntad del

⁷⁸ Domínguez Muñoz, Felipe de Jesús. "La cláusula de gobernabilidad en un sistema de partidos competitivo", en Orozco Henríquez, José de Jesús, (comp.). *Democracia y representación en el umbral del siglo XXI*, Tomo I, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas (Serie doctrina jurídica, núm. 12), 1999, pp. 174 y 175.

pueblo manifestada en elecciones libres y periódicas, con multiplicidad de partidos políticos.

Por ello la democracia necesariamente es incompatible con todo sistema basado en la afirmación de la desigualdad o que suponga un tratamiento desigual o separado a diversos seres o grupos humanos, ya sea por razones de raza, ideología, sexo, religión o de cualquier otra naturaleza; y en coexistencia con un verdadero Estado social de derecho encontramos a la libertad política y el respeto a los derechos humanos.

Así, consentimos que, dentro de ese Estado deberá darse el fenómeno del pluripartidismo, pero partidos políticos organizados y fortalecidos, capaces de elegir en libertad sus autoridades, ideología y sus candidatos, independiente del poder político gubernamental, ya que el concepto de Estado democrático es difícilmente conciliable con el de partido único, o con el de partido dominante privilegiado dentro de un sistema pluripartidista, puesto que va contra la naturaleza misma de la democracia verdadera.

Por lo tanto, los regímenes electorales poseen una importancia capital para la democracia. La influencia de los regímenes electorales en el ser de las democracias modernas resulta no sólo de la proyección en el sistema gubernamental, sino de su influencia para la configuración del régimen de los partidos políticos.

Actualmente podemos decir que el sistema democrático es el sistema de gobierno donde las decisiones sobre la marcha de la comunidad las toma el pueblo, entendido éste como todos los habitantes con edad suficiente que forman parte de la sociedad.⁷⁹

⁷⁹ Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Tomo I, México. *Op. cit.*, p. 349.

Existen varios tipos de democracia, los cuales son:

- *Democracia directa*: Está basada en el principio de autogobierno en las que las funciones gubernativas son ejercidas por todos los ciudadanos, y es aplicable a Estados pequeños, ya que de lo contrario generaría una seria problemática por su imposibilidad material.
- *Democracia indirecta*: Donde la actividad política no se desarrolla directamente por el pueblo, sino a través de sus representantes; la cual atiende al resultado de la amplia extensión territorial e incremento de la población y burocracia que dificultan la función estatal; por lo que en este sistema político los gobernantes son elegidos por los ciudadanos y considerados de esta forma como sus representantes.
- *Democracia semidirecta*: Es la combinación de las anteriores, para la intervención del pueblo en el proceso por el cual se elaboran las decisiones del poder estatal, participando en la formación legislativa y gubernamental bajo el ámbito constitucional. Está en un futuro y después de generar cierta cultura política, podría ser muy importante. Las formas de democracia semidirecta dan origen a diversas instituciones: el referéndum, la iniciativa popular, el plebiscito, renovación popular y la apelación de sentencias.

Ahora bien, como rasgos esenciales de toda democracia encontramos:

- Elección de los gobernantes por los gobernados;
- Separación o colaboración de poderes;
- Garantía de los derechos individuales y de las libertades fundamentales;
- Pluripartidismo, y
- Aparición después de la Primera Guerra Mundial, de los derechos sociales, y de los derechos económicos después de la Segunda.⁸⁰

Podemos concluir que la democracia moderna no sólo es el gobierno del pueblo expresado a través de la mayoría de entre los iguales, sino que es el gobierno del pueblo, asumida como sociedad de personas humanas con derechos

⁸⁰ Armenta Gómez, Adán. *De la justicia administrativa y de la justicia administrativa a través de los recursos en materia electoral en el actual código federal de instituciones y procedimientos electorales*, Tesis de licenciatura, Facultad de Derecho, UNAM, 1991, p. 125.

básicos inalienables, expresado por una mayoría de entre los iguales y con el límite fijado por el respeto a esos derechos.⁸¹

III. Derecho

La palabra derecho es un término plurivalente, esto es, que tiene infinidad de significados. Lo mismo se refiere a una calificación sobre la conducta humana, que a un conjunto de conocimientos, que al objeto de estudio de disciplinas teóricas, o que a los deseos de rectitud y justicia en las mismas relaciones humanas.

Dicha palabra puede tomarse en tres acepciones distintas:

Designa el conjunto de normas o reglas que rigen la actividad humana en sociedad, cuya inobservancia está sancionada: *derecho objetivo*.

Designa las facultades pertenecientes al individuo, un poder del individuo: *derecho subjetivo*.

El derecho como equivalente a justicia, como portador del valor justicia.

El derecho objetivo se puede definir como el conjunto de normas por las que se rige una sociedad. Para establecer un concepto más elaborado hay que determinar los elementos que caracterizan estas normas que llamamos jurídicas. Se plantea así una dificultad, en parte material (debido a la amplitud y complejidad de la realidad jurídica) y en parte formal (debido al significado múltiple del término derecho). Por lo tanto, la propiedad u oportunidad de una definición puede ser juzgada solamente desde la realidad a la que se refiere;

⁸¹ Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Tomo I, México. *Op. cit.*, p. 350.

cada corriente jurídica e incluso cada autor, caracteriza el derecho de diferente manera.⁸²

En ese sentido y al tratar de resolver la interrogante ¿qué es el derecho? encontramos las siguientes definiciones:

El derecho es, nos dice Kelsen en su libro *Teoría General del Derecho y del Estado*, un orden de la conducta humana. Un orden es un conjunto de normas. El derecho no es, como a veces se dice, una norma. Es un conjunto de normas que tienen el tipo de unidad a que nos referimos cuando hablamos de un sistema. Es imposible captar la naturaleza del derecho si limitamos nuestra atención a una sola norma aislada. Las relaciones entre las normas de un orden jurídico son también esenciales a la naturaleza del derecho.

Para Eduardo García Máynez es "orden concreto constituido por el hombre para la realización de valores colectivos cuyas normas integrantes de un sistema que regula la conducta de manera bilateral, externa y coercible, y son sancionadas y en caso necesario aplicadas o impuestas por la organización que determina las condiciones y los límites de su fuerza obligatoria".⁸³

De este notable autor también encontramos las siguientes tres definiciones:

- Derecho formalmente válido, es el conjunto de reglas bilaterales de conducta que en un determinado país y una cierta época la autoridad política considera obligatoria.
- Derecho intrínsecamente válido es la regulación bilateral justa de la vida de una comunidad en un momento dado.

⁸² *Diccionario Jurídico Espasa*, p. 524.

⁸³ Autor citado por Ovilla Mandujano, Manuel. *Introducción al estudio del derecho*, México, Copyoffset, 1990, p. 12.

- Derecho positivo es el conjunto de reglas bilaterales de conducta que efectivamente rigen la vida de una comunidad en cierto momento de su historia.⁸⁴

Juan Sánchez Navarro dice que "el derecho es pues, un conjunto de normas de conducta, es decir, de indicaciones fundamentales, en obligaciones que nos indican lo que debemos de hacer debemos hacer."⁸⁵

Para Villoro Toranzo el derecho es un sistema racional de normas sociales de conducta, declaradas obligatorias por la autoridad, por considerarlas soluciones justas a los problemas surgidos de la realidad histórica.⁸⁶

De lo anterior, y compartiendo la opinión del maestro López Betancourt,⁸⁷ observamos que existe un consenso general de que derecho es el conjunto de normas jurídicas obligatorias, cuya inobservancia conlleva a imponer una sanción; tales normas tienden a regular la conducta externa de los hombres a fin de consolidar y desarrollar el orden en sociedad.

En ese sentido, el Derecho puede ser entendido como un orden jurídico que se expresa mediante un conjunto de normas coactivas que rigen la vida de una sociedad, que regulan la conducta de los individuos y grupos que la conforman y resuelven los conflictos que entre ellos se producen.

Sin embargo, esta definición da cuenta del derecho positivo o efectivo, pero no explica su fundamento; es por ello que juristas, filósofos y teóricos del derecho han propuesto a lo largo de la historia diversas definiciones alternativas, sin que exista, hasta la fecha, consenso sobre su validez.⁸⁸

⁸⁴ Autor citado por Villoro Toranzo, Miguel. *Introducción al estudio del derecho*, 15ª ed., México, Porrúa, 2000, p. 123.

⁸⁵ *Ibidem*.

⁸⁶ *Ibidem*, p. 127.

⁸⁷ López Betancourt, Eduardo. *Manual de derecho positivo mexicano*, 4ª ed., México, Trillas, 1999, p. 35.

⁸⁸ Enciclopedia virtual *Divulcat*, www.divulcat.com/enciclopedia/Derecho

Podríamos citar decenas de autores que han penetrado la ciencia jurídica y que han intentado definir el concepto, el cual, para nuestro punto de vista, no tiene una definición única valedera, tanto en espacio como en tiempo, dado que por lo dinámico de las conductas humanas, éste irá cambiando de valor, forma de aplicación, contenido y demás, siendo por tanto imposible una definición determinante. Por lo que cabe señalar, si se quiere ser más exhaustivo en este tema, el estudio del concepto del Derecho lo realiza una de sus ramas, la Filosofía del Derecho.

Sin embargo, para los fines que persigue el presente trabajo, debemos ver al Derecho como orden jurídico.

Esta idea presupone la concepción de que es un conjunto de normas o disposiciones creadas por ciertas instancias apropiadas, reconocidas como las instancias creadoras del Derecho y que son por lo general eficaces, esto es, que son mayormente seguidas u obedecidas.

Este orden jurídico se presenta como una triple pretensión: es comprensivo, es supremo y exclusivo, y por último, es un sistema abierto. Es comprensivo porque pretende autoridad para regular cualquier tipo de comportamiento. Los órdenes jurídicos son diferentes a cualquier otro orden social en que no reconocen ninguna otra limitación a las esferas que pretende regular. Es supremo, en el sentido de que, por un lado, la fuente de validez de sus normas o disposiciones no proviene ni deriva de ningún otro sistema social; es exclusivo porque ahí donde vale un orden jurídico no puede valer ningún otro; y, es abierto, en el sentido de que posee instancias apropiadas para convertir en disposiciones jurídicamente obligatorias, normas que no pertenecen al orden jurídico.

También el Derecho es un sistema normativo, y lo es en dos sentidos:

1. Se compone de normas o requerimientos de conducta formulables (lingüísticamente);

2. Guía y evalúa la conducta humana.

Al imponer deberes (órdenes y prohibiciones), el orden jurídico pretende que el deber, o mejor la disposición jurídica que lo impone, sea la única razón que determine la acción.

Los deberes son requerimientos que excluyen las demás razones; exigen que la gente se comporte pasando por alto las razones (no jurídicas) que pudiera tener en contra de la acción requerida. En otras palabras, la conducta optativa del individuo la hace obligatoria en algún sentido.

En la manera de guiar la conducta el Derecho confiere derechos (subjetivos) y facultades a los individuos; pero contrariamente a las disposiciones que imponen deberes, las normas que confieren derechos y facultades guían la conducta de forma no decisiva. Esto es, la realización de la hipótesis depende únicamente de la voluntad de la gente a la cual el orden jurídico le señala cuáles son las consecuencias (jurídicas) de su ejercicio o no ejercicio.

De lo anterior se deduce que el Derecho guía la conducta del hombre en forma excluyente (deberes) y no excluyente (facultades); y que una disposición jurídica que guía el comportamiento de cualquiera de estas dos maneras, es una norma.

Por otra parte, cabe resaltar que el Derecho no sólo guía la conducta de los gobernados, sino también el de las autoridades, las cuales deciden y hacen uso de las normas, pero nunca deben de ir más allá de lo que las mismas les señalan; además, cuando hagan uso de dichas normas y afecten a los individuos, deberán afectar con las mismas su acción u omisión; y guiando normativamente el Derecho la conducta humana, éste busca realizar propósitos sociales.

El Derecho es, pues, un sistema normativo excluyente y no excluyente, exclusivo, supremo, comprensivo y además un orden jurídico institucionalizado;

pero, ¿qué pasa si aun teniendo todas estas características no se cumplen las normas? Entonces el Derecho deberá también ser un orden coactivo en la medida en que hace uso de sanciones, y ese rango es el que nos hace distinguir el orden jurídico de otros órdenes.

Ahora bien, el término Derecho, además de designar un orden jurídico, se usa para referirse a una ventaja de carácter normativo conferida a un individuo o grupo de individuos. En este sentido, Derecho significa una permisión otorgada normativamente con la garantía que su realización está protegida judicialmente no sólo ante los demás individuos, sino también frente al Estado.

Es importante precisar que por su carácter de institucionalizado que tiene el Derecho, encontramos que no cualquier pretensión que tenga el individuo por muy justificada que sea, ésta sea exigible ante las autoridades protectoras o vigilantes de esos derechos, si esta pretensión no se encuentra conferida como "Derecho" en una norma, entonces no será válida.

Por último, cabe señalar que la palabra Derecho incorpora unos valores a la sociedad, valores que fundamentalmente son dos: la justicia y la seguridad jurídica.

IV. Política

Desde que Aristóteles, en pleno auge de la *democracia* ateniense en los siglos V y IV a.C., se refiere al ser humano como un *zoon politikon*, la categoría de política conformó un espacio superior de la vida en sociedad.⁸⁹

El término política tiene un carácter polisémico en español. En unos casos se puede decir que designa las actividades que desarrollan los individuos o grupos en el desempeño y participación del poder; en otros designa una actividad

⁸⁹ Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Tomo II, México. *Op. cit.*, p. 1007.

parcial en determinado sentido de la actividad política, entonces se habla de política educativa, económica, empresarial, entre otras. Es habitual llamar también política en un sentido social de un país, al arte de conducir un asunto en el orden público con todos los mecanismos que para ello implique.⁹⁰

Sin embargo, de todas ellas es coincidente encontrar en diversos diccionarios y enciclopedias en un sentido más cercano a nuestro tema, que la *política* es considerada como el proceso y la conducta de toma de decisión de un grupo, donde dicha conducta es estudiada por la llamada ciencia política; o como la actividad de quienes rigen o aspiran a regir los asuntos públicos o del ciudadano cuando interviene en los asuntos públicos con su opinión, voto, o de cualquier otro modo.⁹¹

La palabra política deriva del vocablo griego *polis*, que significa ciudad. Por *polis* entendían los griegos a la comunidad social que, según Aristóteles, como toda comunidad está constituida en vista de algún bien, siendo el bien a que tiende el más principal o de mayor categoría entre todos los bienes.

Actualmente la palabra política dista mucho de lo que entendían los griegos con el término *polis*. Hoy día el vocablo se usa en muchos sentidos: política social, política económica, política administrativa, asimismo de la política en el centro de trabajo, política de la empresa, entre otros.

Es claro que no obtendremos una definición concisa del término, en vista de su multiaplicación, por lo que intentaremos señalar cómo nace.

La política nace cuando los hombres se agrupan con sus semejantes, estableciendo entre sí una serie de relaciones, una intercomunicación de ideas y de servicios fundamentales por la división de las tareas, aparece como una

⁹⁰ Moreno, Daniel. *Los partidos políticos del México contemporáneo 1916-1977*, 6ª ed., México, Ed. B. Costa ACIC, 1979, p. 230.

⁹¹ Se puede consultar la enciclopedia virtual *Dvulcat* www.divulcat.com.mx y el *Diccionario de la real academia española*, Tomo II.

necesidad, como un puente de intercomunicación entre los que conforman el grupo o grupos, no como la comunicación en sí, sino como el contenido de dicha comunicación y su fin inmediato; posteriormente la expresión del capitalismo y la democracia supuso la mayoría de edad para la política.⁹²

En ese orden de ideas, la política es para nosotros una forma de comunicación de contenido y fin específico, en busca del fomento de las relaciones interhumanas en cualquiera de sus sentidos; en concordancia con diversos autores en cuanto a un estilo conceptual, la política es una parte integral de la sociedad, y en un aspecto limitativo se habla de fenómenos políticos, los cuales señalan que son las consecuencias agregadas del comportamiento individual estando poco inclinado a adscribir los resultados de la política a estructuras organizativas y a reglas de comportamiento adecuado.⁹³

V. Derechos subjetivos públicos

Este punto reviste particular interés, toda vez que en él se engloban elementos básicos para el desarrollo y objetivo del tema; de tal suerte que iniciaremos exponiendo qué son los derechos subjetivos para posteriormente analizar particularmente el que nos corresponde.

Para tratar de hacer una delimitación terminológica, cabe señalar que al respecto existe una problemática, debido a la pluralidad de términos que los diferentes autores, pensadores y escuelas jurídicas han utilizado para referirse a los derechos subjetivos del hombre.

⁹² Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Tomo II, México. *Op. cit.*, p. 1009.

⁹³ *Ibidem*, p. 1010.

De conformidad con la tesis de Bernardo Windscheid,⁹⁴ señala que el derecho subjetivo es un poder o señorío de la voluntad, reconocido por el orden jurídico; asimismo, que la expresión *derecho subjetivo* suele emplearse en dos sentidos diferentes.

En primer término, por derecho subjetivo entiéndase la facultad de exigir determinado comportamiento, positivo o negativo, de la persona o personas que se hallan frente al titular. Tal facultad aparece cuando el orden jurídico establece que en determinadas circunstancias se haga u omita alguna cosa, y pone a disposición de otro sujeto el mandato que contiene dicha orden; de tal suerte que de la voluntad del beneficiado depende entonces valerse o no del precepto, o poner en juego los medios de garantía que el propio ordenamiento jurídico otorga. Así, este derecho subjetivo se convierte, relativamente al sujeto a quien la norma protege, en derecho subjetivo del mismo, es decir, en ***su derecho***.⁹⁵

Cabe señalar que aun y cuando el titular de los derechos ignore su existencia y no haya, en el propio titular, un querer orientado hacia ellos, no significa que dichos derechos desaparezcan.

Ahora bien, de conformidad con lo que apunta Máynez, los derechos subjetivos al dividirlos en públicos y privados, paralelamente atienden a la distinción que tradicionalmente se hace entre derecho privado y derecho público, se habla de derechos subjetivos privados y públicos:

Los privados los divide en dos grupos: personales o de crédito, y reales; distinción que involucra en la índole de los deberes correlativos y en la determinación o indeterminación de los sujetos obligados.

⁹⁴ Autor citado por García Máynez, Eduardo. *Introducción al estudio del derecho*, 35ª ed., México, Porrúa, 1984, p. 187.

⁹⁵ *Ibidem*.

En cuanto a los derechos subjetivos públicos de una persona, continúa citando a Jellinek, que este autor considera constituyen el estatus del sujeto “Es la suma de facultades que los particulares tienen frente al poder público, y representa una serie de limitaciones que el Estado se impone a sí mismo”;⁹⁶ divide al efecto estos derechos en tres clases de facultades:

1. Derechos de libertad;
2. Derechos que se traducen en la facultad de pedir la intervención del Estado en provecho de intereses individuales; y
3. Derechos políticos.

Por otra parte, el maestro Luis Sánchez Agesta⁹⁷ clasifica los derechos en razón de los bienes jurídicos protegidos de la siguiente manera:

1. Los civiles “especificados por el contenido de los bienes que protegen, pertenecientes a la vida individual”;
2. Las libertades económicas o derechos de libertades económicas;
3. Las libertades públicas propiamente dichas;
4. Los derechos políticos; y
5. Los derechos sociales “que presuponen la creación de condiciones o la prestación de medios que permitan el desarrollo de la plenitud humana”.

Aun y cuando existe heterogeneidad de teorías para tratar de explicar lo anterior, el interés de este tema estriba en dar una visión ágil y didáctica sin ser exhaustivos; por lo que podemos concluir que los derechos subjetivos se dividen en privados y públicos según quien sea el sujeto pasivo de la relación jurídica: si el obligado es el Estado, el derecho subjetivo es público; si, por el contrario, el obligado es un particular o el Estado actúa en una relación de coordinación con el particular, el derecho subjetivo es privado. Asimismo, el derecho objetivo se distingue del derecho subjetivo en que el primero es la norma y el segundo es la facultad derivada de la norma; ambos conceptos se implican recíprocamente, pues no hay derecho objetivo que no conceda

⁹⁶ *Ibidem*, p. 201.

⁹⁷ Autor citado por Ojesto Martínez Porcayo, José Fernando. *Op. cit.*, p. 472.

facultades, ni derechos subjetivos que no dependan de una norma; en este sentido sería erróneo decir que el derecho subjetivo es una creación del objetivo, porque el subjetivo depende de la voluntad de la Ley, es decir, cuando el Estado lo otorga a través de una Ley.

Tocante a ello, el maestro Ojesto señala que, si todo derecho subjetivo supone un orden jurídico objetivo, los derechos públicos subjetivos exigirán como supuesto un orden jurídico público, que otorgue derechos públicos, tanto al Estado como a los sujetos individuales, al mismo tiempo que imponga obligaciones igualmente públicas.⁹⁸

Ahora bien, para la protección de estos derechos subjetivos públicos, compartiendo la opinión del maestro Ojesto, no basta con plasmar en los documentos constitucionales los derechos subjetivos públicos del individuo, pues apunta que es necesario, además, que se establezcan los medios jurídicos necesarios para su protección, para que el interés esté jurídicamente garantizado a través de la acción.

En todo caso, y atendiendo a la clasificación de los derechos subjetivos públicos en:

- De libertad;
- De acción, petición o de solicitud administrativa para la prestación de un servicio de interés particular, y
- Políticos.

Podemos afirmar que los medios jurídicos de protección o garantías que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece para tutelar los derechos subjetivos públicos son: los procedimientos contenidos en los artículos 103 y 107 (el amparo) para los derechos de libertad, de acción, de petición o de solicitud administrativa para la prestación de un servicio de interés

⁹⁸ *Ibidem*, pp. 480, 502-504.

particular; que tienen por objeto la protección de los derechos políticos; y los que derivan de la Constitución en su artículo 99, los electorales: el de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, por los ciudadanos.

Ello por parte del Poder Judicial de la Federación a través de los distintos órganos que lo integran: Juzgados de Distrito, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito; Tribunal Electoral en su Sala Superior y Regionales; Suprema Corte de Justicia, actuando en pleno o salas; el que por estas instituciones Constitucionales será el encargado de la protección y salvaguarda de los derechos subjetivos públicos.

A. Derechos políticos

En el caso de los derechos políticos, aun cuando no ha sido suficiente, estos tienen protección jurídica en virtud de la trascendente reforma electoral de 1996, a excepción de la petición en materia política y el de tomar las armas en defensa de la patria.

Para definir a este grupo de derechos subjetivos, sin coincidir plenamente en ella, incluiremos aquella que constantemente se cita del publicista George Jellinek⁹⁹ en el tomo segundo de su *Teoría General del Estado*, donde establece que los derechos políticos son los que consisten en la facultad de intervenir en la vida pública como órgano del Estado. Así, por ejemplo, el derecho de votar es de índole política, porque es la pretensión de tomar parte en la elección de ciertos órganos, función que tiene además carácter orgánico. Esto quiere decir que el votante obra como órgano estatal, ya que desempeña una función pública. Sin embargo, Jellinek advierte que el derecho de sufragio no debe ser confundido con el acto mismo de votar, porque este último ya no es derecho político, sino cumplimiento de una función; pues el derecho de voto es

⁹⁹ Autor citado por Ojeto Martínez Porcayo, José Fernando. *Op. cit.*, pp. 504 y ss.

simplemente la pretensión de intervenir por medio de éste en la elección de los órganos políticos. Lo propio puede decirse de ser votado. La pretensión de ser electo es el derecho político; el desempeño de los cargos de elección, en cambio, es función orgánica.

Por otra parte, Kelsen define al derecho político como “la facultad de intervenir en la creación de normas jurídicas generales. La creación de las normas generales (leyes) puede realizarse directamente por aquellos para los cuales dichas normas poseen fuerza de obligar (democracia directa); entonces el orden jurídico estatal es producido directa e inmediatamente por el pueblo (esto es, por los súbditos), reunidos en asamblea; cada ciudadano es titular de un derecho subjetivo de participar con voz y voto en dicha asamblea. Que las condiciones de creación de normas generales son las que reciben el nombre de derechos políticos; que en esencia los define como aquellos que conceden al titular una participación en la formación de la voluntad estatal.”¹⁰⁰

Eduardo García Máynez establece que los derechos políticos son prerrogativas del ciudadano de conformidad con la Constitución, pero no todas las prerrogativas cívicas tienen carácter de derechos políticos, pues tales prerrogativas son enumeradas por el artículo 35 de la propia Constitución:

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;

III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica de 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

¹⁰⁰ Autor citado por García Máynez, Eduardo. *Op. cit.*, p. 199.

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

Agrega Máynez que las facultades a que se refieren las fracciones I, II y IV son derechos políticos que nuestra Ley fundamental reconoce. Y que la facultad a que alude la fracción III es un caso especial del derecho de asociación que consagra el artículo 9 de la misma Ley suprema, el establecido en la fracción V pertenece al segundo grupo de la clasificación de Jellinek.

La admisión de las anteriores definiciones, si bien, aun cuando no sean erróneas, actualmente serían incompletas, pues cabe señalar al respecto que tras la importante reforma electoral de 1996 se incluyó una nueva categoría en su artículo 99 constitucional, que desde esa inclusión denomina derechos político-electorales y que son el de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país; pues atentos a la consideración del maestro Ojesto,¹⁰¹ esta categoría no es una especie de las llamadas “garantías individuales” protegidas a través de la vía de amparo; sino que se trata de un nuevo género, y en atención a ello se estableció una nueva vía de protección distinta al juicio de amparo, consagrada en la Constitución en su artículo 41, base IV y el propio artículo 99; donde compete conocerla única y exclusivamente al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En ese sentido, el nuevo género de derechos políticos de rango constitucional además de los referidos por García Máynez son: el derecho contenido en el artículo 41, fracción I, párrafo segundo, que señala: “Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos”, que gramaticalmente es distinto al contenido en el artículo 35, fracción III, de “Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica de los asuntos políticos del país”, y en el 99, fracción V “de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país”; el de petición en materia política (art. 8°) y el de participar como observadores de los actos de

¹⁰¹ Ojesto Martínez Porcayo, José Fernando. *Op. cit.*, p. 507.

preparación y desarrollo del proceso electoral federal, así como de los que se llevan a cabo el día de la jornada electoral (art. 5, párrafo 3, del Cofipe), y por último el de constituir partidos políticos nacionales y agrupaciones políticas, y afiliarse a ellos libre e individualmente (art. 5, párrafo 1, del Cofipe).

Para concluir, podríamos decir que la expresión de derechos políticos está articulada por una serie de prerrogativas o derechos subjetivos públicos que no se agotan en el mero voto activo o pasivo, como tradicionalmente se ha entendido, ya que, además de éste, los derechos políticos involucran:

1. El derecho a participar o intervenir en los actos que han sido encomendados por la ciudadanía o pueblo a los órganos del poder público; esto es, en la toma de decisiones gubernamentales y en el ejercicio del poder del Estado;
2. El derecho a ocupar cargos públicos o fungir como servidor público, o sea, de intervenir directamente como depositario del poder público;
3. Las libertades ideológicas y su manifestación o difusión por cualquier medio; gregarias, tanto transitoria como permanente, y de petición, con fines políticos;
4. De defensa de las instituciones republicanas (como ocurriría con las derivadas de las formas de Estado y de gobierno mexicano); y
5. Prohibición de la extradición de personas perseguidas por causa de sus ideas políticas.¹⁰²

B. Sufragio y voto

Comúnmente se ha referido como sinónimo a los vocablos de voto y sufragio: el vocablo voto proviene del latín *votum* , en el sentido religioso como prenda u ofrenda o promesa hecha a los dioses.¹⁰³ La acepción sufragio proviene de la voz derivada de la latina *suffragium* , que quiere decir ayuda o auxilio, los ciudadanos coadyuvan, en cuanto miembros del Estado-comunidad, a la

¹⁰² Silva Adaya, Juan Carlos. "Defensa integral de los derechos políticos propios de la democracia participativa", en Orozco Henríquez, José de Jesús, (comp.). *Justicia electoral en el umbral del siglo XXI* , Tomo III, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas (serie Doctrina jurídica Núm. 14), 1999, p. 1226.

¹⁰³ Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Tomo II, México. *Op. cit.* , p. 1243.

conformación del Estado-aparato y, en consecuencia, a la integración funcional de toda su sociedad política.¹⁰⁴

Para el doctor José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, el derecho político de sufragio es: “aquél que tiene un ciudadano de participar en la integración de los órganos del Estado de elección popular. Este derecho implica el de que su voto sea recibido y tomado en cuenta, de acuerdo con las leyes respectivas por los correspondientes funcionarios”.¹⁰⁵

Nicolás Pérez Serrano lo define como: “Una operación administrativa por su forma y procedimiento, mediante la cual se designa a quienes hayan de ocupar determinados cargos públicos, se manifiesta el criterio del Cuerpo electoral con respecto a una medida propuesta, o se expresa la opinión de los ciudadanos con voto en un cierto momento con respecto a la política nacional”.¹⁰⁶

El diccionario define al sufragio como “voto; parecer o dictamen explicado en una congregación o junta en orden a la decisión de un punto o elección de un sujeto; y el que se da sin fundarlo, diciendo simplemente un sí o un no, o por medio de papeletas, bolas, etc.”;¹⁰⁷ sin embargo, como vimos brevemente en los capítulos I y II, el voto ha tenido en México una connotación relevante a través de su evolución histórica desde los aztecas, y que no lo podía ejercer cualquier sujeto, sino aquel que reunía ciertas características; incluso se muestra en México su ejercicio con carácter de segundo grado y no fue sino hasta la Constitución de 1917 en que fue directo, y que posteriormente se le otorgó también a la mujer en 1953; evolución que se ha logrado con diversas reformas y que actualmente han forjado sus características que hoy conocemos

¹⁰⁴ *Ibidem*, p. 1206

¹⁰⁵ Ojesto Martínez Porcayo, José Fernando. “El derecho de sufragio”, en *Informe de actividades del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, proceso electoral 1987-1988*. p 205.

¹⁰⁶ Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica. *Op. cit.*, p. 1243.

¹⁰⁷ Dios Calles, Ciriaco Batilde de. “¿Sufragio efectivo! ¿No reelección?”, en Orozco Henríquez, José de Jesús, (comp.). *Democracia y representación en el umbral del siglo XXI*. *Op. cit.*, p. 149.

como las de libre, secreto, directo, personal e intransferible. Asimismo que, por medio del sufragio, los ciudadanos ejercen el derecho contenido en la norma constitucional a participar en la determinación de la orientación política general, a través de la designación de sus representantes

En cuanto a definir el sufragio como dualidad (como derecho y obligación), el sufragio en nuestro derecho constitucional está regulado de esa manera por el artículo 35, pues lo considera un derecho, pero en el siguiente artículo 36 lo establece como una obligación ciudadana; y que aun existiendo esta confusa dualidad, en nuestro derecho **el sufragio es obligatorio** en oposición a potestativo.¹⁰⁸

Para explicar esa afirmación se cita al maestro García Máynez, en cuanto a que señala que existen dos tipos de derechos subjetivos: los de cumplimiento obligatorio y los de cumplimiento potestativo. Los primeros se derivan del principio de que una norma no puede, al mismo tiempo, ordenar y prohibir una misma conducta, pues para ser congruente la norma tiene que permitir el cumplimiento de lo ordenado, es decir, todo el mundo tiene derecho de cumplir sus obligaciones.

El derecho que se funda en un deber, se llama derecho del obligado; en cambio, los derechos de ejercicio potestativo no se fundan en una obligación propia (termino usual al hablar de derechos subjetivos).

Visto lo anterior, el votar desde una perspectiva lógica jurídica, es una obligación que se traduce en la función pública de integrar los órganos de elección popular y que funda, a su vez, el derecho de ejercicio obligatorio de votar.

¹⁰⁸ Ojesto Martínez Porcayo, José Fernando. *Op. cit.*, pp. 519 y 520.

Esta doble naturaleza jurídica del sufragio produce, en el campo jurídico, diferentes teorías del acto jurídico de votar, así como protecciones y garantías muy diversas.

Por otra parte, cabe precisar que aun cuando diversos autores se refieren a voto y sufragio como sinónimo, otros consideran que entre ambos vocablos existen diferencias: en este sentido se pronuncia el doctor Ojesto, al señalar que *“Aunque generalmente voto y sufragio se utilizan como sinónimos creemos que son distintos, el primero se refiere al acto de elegir y el segundo es la esencia del sufragio, así encontramos que en otras épocas se daba a los electores el derecho al sufragio y a través de éste tenían varios votos”*.¹⁰⁹

En los mismos términos se expresa Jesús Alfredo Dosamantes Terán, en otro Diccionario de Derecho Electoral: “aunque se emplea como sinónimo de voto, sólo se produce cuando materialmente y en forma voluntaria se introduce la boleta electoral en la urna respectiva”.¹¹⁰

Como todo derecho fundamental, el sufragio puede ser entendido a partir de sus dos dimensiones, la subjetiva y la objetiva. Desde la primera, “aparece como una facultad del titular del derecho garantizada por el ordenamiento, esto es, como un derecho de libertad; el derecho o prerrogativa a votar y por lo mismo también la libertad de no votar. Desde la consideración objetiva es un principio básico de la democracia”.¹¹¹

El votar se puede definir atendiendo al punto de vista individual o al punto de vista orgánico:

¹⁰⁹ *Ibidem*, p. 201.

¹¹⁰ Dosamantes Terán, Jesús Alfredo. “Voz: sufragio”, en *Diccionario de Derecho Electoral*, México, Porrúa, 2000, p. 309.

¹¹¹ Aragón Reyes, Manuel. “Derecho Electoral, Sufragio activo y pasivo”, en Dieter, Nohlen, (comp.). *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica-Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Universidad de Heidelberg-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-Instituto Federal Electoral, 1998, p. 89.

El sufragio como derecho individual constituye la manifestación unilateral y externa de la voluntad del ciudadano por medio de la cual éste, de manera libre, secreta, directa y personalmente, opta por la elección del candidato del partido político que prefiere, o bien nulifica su voto, o bien se abstiene de participar no emitiendo su voto para esa elección.

El sufragio como función orgánica (obligación cívica), es la concurrencia de manifestaciones unilaterales de voluntad de los ciudadanos hechas de manera libre, secreta, directa, personal e intransferible, por las que éstos, en su calidad de cuerpo político o cuerpo electoral y órgano soberano del Estado, cumplen su obligación cívica de formar la voluntad general que integra los órganos de elección popular del Estado e integra, por tanto, la voluntad de éste.

Fernando Serrano Migallón¹¹² en su libro *Legislación Electoral Mexicana, Génesis e Introducción*, señala que en el voto recae todo el peso de la democracia, y que se trata del derecho que tienen los ciudadanos de elegir a sus gobernantes. Y agrega que el sufragio popular queda establecido como un derecho constitucional para todos los ciudadanos mexicanos, es decir, aquellas personas que teniendo desde su nacimiento la nacionalidad mexicana, o bien, naturalizándose mexicanas, en los términos del artículo 30 de la Constitución, se encuentran gozando la ciudadanía, es decir, hayan cumplido 18 años y tengan un modo honesto de vivir, como lo señala el artículo 34 constitucional; en este sentido, se tiene que considerar como lo contempla nuestro derecho electoral, tanto el voto activo, que es el acto de votar propiamente o elegir; así como el voto pasivo, que es el derecho que tiene aquel ciudadano que cumpla con los requisitos señalados por la propia Constitución para ser votado o elegido.

¹¹² Serrano Migallón, Fernando. *Legislación electoral mexicana, génesis e introducción*, México, Porrúa, 1991, p. 39.

C. Voto pasivo

Se puede definir el derecho de sufragio pasivo como el derecho individual a ser elegible y a presentarse como candidato en las elecciones para cargos públicos, en que la cualidad de elector es un requisito indispensable (aunque no suficiente) para tener la cualidad de elegible.¹¹³

Los requisitos positivos son el conjunto de condiciones que se requieren para poseer la capacidad de ser elegible, y que a través de la evolución legislativa, nos encontramos que han sido los siguientes y que en esencia se conservan en la mayoría de las legislaciones:

- a. poseer la cualidad de elector
- b. clase de ciudadanía
- c. edad
- d. vínculo con el distrito electoral
- e. grado de instrucción (en su caso)
- f. poseer determinados medios económicos
- g. modo honesto de vida
- h. estado seglar
- i. afiliación o no a un partido político.

En efecto, se ha entendido el voto pasivo como el derecho a participar en los asuntos públicos, concurriendo como candidato en un proceso electoral. Sin embargo, la titularidad del derecho de sufragio pasivo presupone la del derecho de sufragio activo, pues sólo pueden ser elegibles los electores. Pero es importante mencionar que en todo caso, también los requisitos para atribuirle este derecho (que se formulan en negativo como causas de inelegibilidad) son más exigentes. Las *inelegibilidades* pueden ser absolutas (impidiendo a una persona presentarse en cualquier circunscripción) o relativas (cuando sólo

¹¹³ Aragón Reyes, Manuel. *Op. cit.*, p.111.

impiden presentarse en las circunscripciones comprendidas en el ámbito territorial en que se ejercen determinadas funciones.¹¹⁴

El derecho a ser votado se manifiesta en la práctica en dos etapas.¹¹⁵

1a. Se origina cuando el individuo alcanza la calidad de ciudadano y decide ejercer su derecho a ser votado a través de un partido político, para lo cual pasa por un proceso de preselección, donde se decide a través de un procedimiento interno, regulado por los estatutos, quién será postulado y registrado ante el Instituto Federal Electoral como candidato a ocupar un puesto de elección popular.

2a. Esta etapa inicia una vez que el partido político lo postula, también registra la candidatura de dicho ciudadano.

D. Derecho electoral

El derecho electoral ha experimentado una larga evolución dentro de la modernidad, al grado de verse inmerso poco a poco en gran parte de las constituciones latinoamericanas. Es frecuente definirlo 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.¹¹⁶ En atención a que esta definición, si bien nos da una noción de lo que debe entenderse por derecho electoral, resulta incompleta, por lo que incluiremos otras.

Así, tenemos la que lo refiere como el conjunto de normas jurídicas que regulan la elección de órganos representativos, o bien, aquellas determinaciones

¹¹⁴ *Diccionario Jurídico Espasa*, "Voz: voto pasivo", España, Ed. Espasa, 2001, p. 539.

¹¹⁵ Véase la página web: www.geocites.com/jherrerapena/ponencia.

¹¹⁶ Orozco Henríquez, José de Jesús (comp.). *Democracia y representación en el umbral del siglo XXI*. Op. cit., p. 3.

legales que afectan el (derecho) del individuo a participar en la designación de los órganos representativos.¹¹⁷

En el diccionario de derecho electoral¹¹⁸ nos señala que este concepto tiene dos sentidos, un sentido amplio y uno estricto:

En sentido amplio contiene las determinaciones jurídico-positivas y consuetudinarias que regulan la elección de representantes o personas para los cargos públicos; en este caso, es el conjunto de normas jurídicas que regulan la elección de órganos representativos, abarcando así todas las regulaciones jurídico-positivas y todas las convenciones desde las candidaturas hasta la verificación de la elección.

El sentido estricto alude únicamente a aquellas determinaciones legales que afectan al derecho del individuo a participar en la designación de los órganos representativos, concretizando el derecho de sufragio, es decir, quién es elector y quién es elegible, determinando a la vez si es universal, igual, directo y secreto.

Por su parte, el maestro Ojeto señala que en *strictu sensu*, el Derecho Electoral es la rama del derecho público que regula la organización de las prerrogativas que en un sistema democrático tienen los ciudadanos para la integración de los poderes del Estado.¹¹⁹

El Derecho Electoral tiene como objeto 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

¹¹⁷ Hernández Martínez, María del Pilar. Autor citado por Ávila Ortiz, Raúl. "Derecho Electoral y derechos humanos", en Orozco Henríquez, José de Jesús, (comp.). *Democracia y representación en el umbral del siglo XXI*. Op. cit., p. 61.

¹¹⁸ Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Tomo I, México, Op. cit., pp. 381 y 382.

¹¹⁹ Ojeto Martínez Porcayo, José Fernando. Op. cit., p. 518.

pasiva del derecho a acceder, mediante la elección popular, al ejercicio de cargos públicos.

Sea cual sea la forma de enfocar el objeto del derecho electoral, ya en un sentido amplio o estricto, lo cierto es que en él sobresale, como parte fundamental, el sufragio, de tal manera que todo aquel derecho está encaminado a garantizar la efectividad de éste en sus vertientes pasiva y activa; aún cuando no se limita a esa parte, sino que alrededor de este existen también una serie de temas impescindibles de lo que conocemos como derecho electoral moderno, como serían los medios de impugnación, los delitos electorales, y en sí todos los actores electorales además de los ciudadanos y candidatos, a los observadores, autoridades y partidos políticos; pues en todos ellos, el derecho electoral tiene por objeto hacer efectivo el principio de que la soberanía reside en el pueblo.

VI. Elecciones

El concepto de elecciones está estrechamente ligado al de política. Según el diccionario electoral, la acepción elección está marcada por un dualismo de contenido. Por una parte, puede tener un sentido neutro o técnico, y por la otra, un sentido sesgado u ontológico, se puntualiza que de no hacerse esa distinción no podría entenderse por qué en sociedades y sistemas políticos tan diversos en su estructura y orientación, las elecciones son parte de lo cotidiano de la política.

El significado neutro puede ser definido como una técnica de designación de representantes, sin incluir aquí las normas que regulan su verificación y las modalidades que tiene su materialización.

El significado ontológico se basa en vincular el acto de elegir con la existencia real de la posibilidad de que el elector tiene de optar libremente entre ofertas

políticas diversas, y con la vigencia efectiva de normas jurídicas que garanticen el derecho electoral y las libertades y derechos políticos.

Los tipos de elecciones son:

- Las de ámbito territorial, en las cuales se pueden distinguir entre elecciones federales, estatales y municipales;
- Las unipersonales y pluripersonales, las primeras son efectivas por ejemplo para el presidente de la república, y las segundas para la conformación de las cámaras de diputados o de senadores (Congreso de la Unión y de los estados);
- Las de sistemas de poder político, donde encontramos la integración de alguno de los poderes, ejecutivo (presidentes y gobernadores), y legislativo (congresos y en el caso del Distrito Federal la asamblea de representantes);
- Las simultáneas, que ocurren cuando en el mismo día e incluso en algunos casos en la misma boleta (si con el mismo voto se eligen a varios candidatos como ocurre en el caso de planillas completas de candidatos en los municipios) se celebran dos o más elecciones como podría ser la de presidente y senadores, y
- Las ordinarias o extraordinarias, referidas a las primeras cuando la fecha de celebración periódica de renovación de autoridades a elegir corresponde a la establecida en el ordenamiento respectivo (generalmente en las constituciones) una determinada fecha y hora; en cambio las extraordinarias además de efectuarse bajo las disposiciones legales en la materia, se realizan en un momento diverso al establecido previamente fijado por el congreso correspondiente; y en diversos casos puede ser por ausencia definitiva del funcionario o por la nulidad de una elección ordinaria por autoridad jurisdiccional competente.

Un proceso electoral, al igual que un procedimiento, alude a una serie de actos colocados en una secuencia temporal, a través de los cuales progresa el tratamiento de un determinado asunto por parte de un órgano público, desde un acto inicial o introductorio hasta una decisión final.¹²⁰ Es así que el proceso electoral está diseñado en la Ley como un conjunto de actividades regidas por la Constitución y las respectivas leyes, confinadas a diferentes protagonistas,

¹²⁰ Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Tomo II, México. *Op. cit.*, pp. 1014 y 1015.

que son entonces, los sujetos de dicho proceso (los candidatos, los partidos políticos, los ciudadanos en lo particular y autoridades electorales) que tiene por objeto la renovación periódica de los integrantes de los poderes.

En ese sentido, el proceso electoral está compuesto de varias etapas:

1. La etapa preparatoria: que comprende en el caso de las elecciones federales se inicia con la primera sesión que el Consejo General del Instituto celebre durante la primera semana del mes de octubre del año previo al en que deban realizarse las elecciones federales ordinarias y concluye al iniciarse la jornada electoral (art. 174, párrafo 3, del Cofipe). En esta etapa es donde, entre otros actos, se lleva a cabo la postulación y registro de candidatos por parte de los partidos o coaliciones.
2. La de la jornada electoral: esta se considera como la etapa integrativa de eficacia, pues en esta es donde se expresa la voluntad de los ciudadanos por medio del voto, la cual en un proceso federal se inicia a las 8:00 horas del primer domingo de julio y concluye con la clausura de casilla (art. 174, párrafo 4, del Cofipe), y
3. Etapa posterior: la que a su vez en elecciones federales se comprende la de resultados y declaraciones de validez de las elecciones; y la de dictamen y declaraciones de validez de la elección y de Presidente electo; esta se inicia con la remisión de la documentación y expedientes electorales a los Consejos Distritales y concluye con los cómputos y declaraciones que realicen los Consejos del Instituto, o las resoluciones que, en su caso, emita en última instancia el Tribunal Electoral; y para la de presidente al resolverse el último de los medios de impugnación que se hubiesen interpuesto en contra de esta elección o cuando se tenga constancia de que no se presentó ninguno y concluye al aprobar la Sala Superior del Tribunal Electoral, el dictamen que contenga el cómputo final y las declaraciones de validez de la elección y de Presidente electo (art. 174, párrafos 5 y 6 del Cofipe).

Las elecciones en México se han entendido hoy en día y con una imparable evolución legislativa en la materia, en la ventana a la democracia donde se tiene la “oportunidad” de participar en la vida política del país, es decir, donde se hacen realmente efectivos los derechos subjetivos públicos.

VII. Monopolio

El concepto monopolio aparece ligado en la mayoría de las definiciones al de economía o mercado, en otras encontramos simplemente que es una condición de exclusividad o clara ventaja o preponderancia en el ejercicio de una función, en el control de un mercado, en el ámbito político, entre otros; en el *Diccionario de la Real Academia Española* se señala que es *acaparamiento* y ejercicio exclusivo de una actividad, con el dominio o influencia consiguientes; o monopolio del poder político, de la enseñanza; de ahí se parte al significado de monopolizar como término utilizado para adquirir, usurpar o atribuirse el exclusivo aprovechamiento de una industria, facultad o negocio. También lo define con el numeral 2. Acaparar algo o a alguien de una manera exclusiva.

Ello nos conlleva al término *acaparar*, el cual según la *Enciclopedia del Idioma* de Martín Alonso, señala que es apropiarse de algo tratando de que otros no lo posean.¹²¹

Desde esa óptica, se ha entendido como monopolio partidista en el derecho electoral a la representación política a los políticos para que sean los únicos en postular candidatos a cargos de elección popular; en el sentido que un ciudadano no puede acceder a cargo de representación popular alguna, si no es postulado forzosamente por un partido político.

¹²¹ Alonso, Martín. *Enciclopedia del Idioma*, Tomo I, México, Ed. Aguilar, 1998, p. 46.

Capítulo Cuarto

Los ciudadanos frente al monopolio de los partidos políticos para la postulación de candidatos

I. Diseño constitucional y legal del actual sistema de partidos

Como hemos visto, el tema de los partidos políticos es uno de los aspectos más relevantes en la vida institucional de nuestro país, ya que son ellos quienes tienen ahora (después de afrontar todo un proceso de reformas) las tareas de mayor relevancia en la transición del estado de derecho que soporta el actual sistema político mexicano.

Incluso el régimen de partidos políticos a nivel mundial, sobre todo en estados democráticos, ha tenido que pasar por diferentes etapas de transición que van desde su prohibición legal de hecho, a un reconocimiento indirecto a nivel de leyes secundarias.

Ahora bien, se entiende por sistema de partidos el marco general en el que se desenvuelven los partidos y su actividad, y está integrado fundamentalmente por los propios partidos y por la red de interrelaciones que establecen entre sí, pero que comprende adicionalmente las relaciones de los partidos con el resto de la sociedad civil y con las instituciones de gobierno.¹²²

Por su parte, el diccionario electoral lo define como el conjunto de partidos en un determinado Estado y los elementos que caracterizan su estructura: cantidad de partidos, las relaciones entre sí, tanto respecto a la magnitud de ellos como

¹²² Martínez Sospedra, Manuel. *Introducción a los partidos políticos*, España, Ed. Ariel, 1996, p. 115.

a sus fuerzas relacionales y en tercer lugar, las ubicaciones respectivas, ideológicas y estratégicas, como elementos para determinar las formas de interacción; las relaciones con el medio circundante, con la base social y el sistema político.¹²³

De lo anterior, atinadamente el autor Martínez Sospedra¹²⁴ señala que el sistema de partidos constituye la instancia prioritaria desde la que hay que contemplar el funcionamiento de los partidos mismos, no sólo porque constituyen el marco de referencia de la actividad externa de todos los partidos políticos, sino porque también el carácter y definición del sistema y su funcionamiento tienen un papel no despreciable en la configuración de la vida interna del partido, de cada partido concreto.

Existen diferentes tipos de sistemas de partidos:

- **Partido hegemónico:** Es el que no tiene el monopolio total del poder, pero no se encuentra en riesgo el poder total del partido hegemónico, porque los demás partidos no tienen la suficiente fuerza para preocupar al hegemónico.
- **Partido predominante:** En donde la concentración del poder es menor que el del hegemónico. El partido puede perder el poder; sin embargo, no existe la alternancia en el poder. Aquí sí hay riesgo de perder el poder.
- **Partidos bipartidistas:** Es cuando hay concentración equilibrada del poder con alternancia en el mismo.
- **Partidos de pluralismo moderado:** Existe fragmentación baja, es decir, es un sistema en donde siempre hay alternancia en el poder entre tres o cinco partidos, los cuales disputan el poder por ciclos políticos.

¹²³ Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Tomo II, México. *Op. cit.*, p.1150.

¹²⁴ Martínez Sospedra, Manuel. *Op. cit.*, p. 115.

- **Partidos de pluralismo polarizado:** Es la polarización con alta segmentación, existen entre cinco y siete partidos, en donde no hay partido que sea el eje con los demás. Todos tienen posibilidad de llegar al poder.
- **Atomización:** Es la dispersión. Decenas de partidos, en donde es extremadamente difícil la concentración del poder.¹²⁵

Sin embargo, el sistema de partidos va estrechamente ligado al sistema electoral, que es el conjunto de medios a través de los cuales la voluntad de los ciudadanos se transforma en órganos de gobierno o de representación política; con las que se conocen las fórmulas electorales como protagonistas centrales del proceso de transformación de votos en curules.¹²⁶ Algunos de esos sistemas electorales son:

- **Sistema de mayoría simple:** El más viejo y sencillo de los que existen, se aplica donde se elige un sólo representante popular, donde el que tenga la mayor parte de los votos gana. Este se aplica en distritos uninominales, que son las partes en que se divide el país para elegir un solo representante, por mayoría en cada una de ellas.
- **Sistema de mayoría relativa:** La diferencia con el anterior es que debe existir mayoría absoluta, pues se debe obtener más del 50% de la votación, y por ello generalmente se van a segunda vuelta.
- **Sistema de representación proporcional:** Es el usual en los sistemas de mayoría, donde se asignan solamente a cada partido político tantos representantes como corresponda a la proporción de su fuerza electoral derivada del porcentaje de los votos obtenidos correspondientes a los órganos legislativos de gobierno; este se aplica en regiones en que se

¹²⁵ Domínguez Muñoz, Felipe de Jesús. "La cláusula de gobernabilidad", en Orozco Henríquez, José de Jesús, (comp.) *Democracia y representación en el umbral del siglo XXI*. Op. cit., pp. 187-189.

¹²⁶ *Ibidem*, p. 181.

divide el país para dicha elección (circunscripciones plurinominales). Este sistema intenta resolver la sobre y subrepresentación; pues se establece un número máximo de curules al partido mayoritario, en tanto los restantes serán repartidos igualmente entre el porcentaje de los demás; cabe señalar que cada legislación electoral (locales y federal) desarrolla los porcentajes y lineamientos para efectuar dicho sistema bajo el método de cociente (natural) y resto mayor en su caso.

Es evidente que en este sistema sólo participan los partidos, pues estos presentan un listado de candidatos de los que se votan en bloque y no de manera individual, donde en proporción al número de votos se obtienen los curules en orden numérico de esa lista hasta agotarse en caso de alcanzar la votación requerida, es por ello que en él se excluyen a los candidatos independientes.

- **Sistema mixto:** Se conocía como sistema de lista adicional; actualmente este sistema mezcla generalmente los mecanismos de mayoría y representación proporcional; aunque se basan en una estructura de mayoría simple en distritos uninominales, complementada por diputaciones adicionales distribuidas por representación proporcional que generalmente se reservan a partidos minoritarios que obtienen más del 1.5% de la votación total.

Como se expuso en el capítulo respectivo, la participación en nuestro país de los partidos políticos en los procesos electorales e incluso fuera de ellos, ha ido evolucionando a través de diversas reformas constitucionales (en ocasiones tardías), que se han suscitado desde 1911, su mención constitucional en 1963, y la importante constitucionalización de estos en 1977.

De tal suerte que las funciones y facultades que inicialmente se limitaban al registro de candidatos a puestos de elección popular y a la vigilancia del legal desarrollo del proceso electoral, al paso del tiempo fueron viendo ampliadas sus

atribuciones, corresponsabilizándose del desarrollo de los procesos electorales; teniendo acceso a los medios de comunicación, y formando parte de los órganos electorales federales, dotándolos así, de elementos tanto materiales como jurídicos para que estas organizaciones políticas sean las protagonistas de los procesos electorales, al grado de haber llegado a tener la dirección de éstos, aun cuando en ocasiones era en detrimento de los propios ciudadanos.

Actualmente, como lo señala el maestro Ojesto,¹²⁷ gracias a la apertura democrática que ha alcanzado nuestro país, los partidos políticos desempeñan un papel de gran importancia en los procesos electorales, tendiendo a privilegiar el respeto absoluto a la voluntad ciudadana a través del voto.

En efecto, tal y como lo señala, estos organismos políticos se encuentran investidos de una naturaleza jurídica privilegiada al ser considerados como entidades de interés público (reforma de 1977), pues no son asociaciones privadas como en el derecho anglosajón, ni órganos del Estado, como alguna vez fueron considerados por la doctrina jurídica alemana, sino que son asociaciones intermedias entre los ciudadanos y las instituciones. Su carácter no corresponde al de personas morales del derecho público como son los órganos descentralizados, pero tampoco sus estatutos son del derecho privado como sociedades o asociaciones.

Es por ello que tienen un régimen jurídico especial integrado básicamente por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y por las legislaciones locales referentes a la materia.

¹²⁷ Ojesto Martínez Porcayo, José Fernando. *Op. cit.*, pp. 712 y 713.

A. Alcances constitucionales

De acuerdo con el artículo 41 de la Constitución General de la República, los partidos políticos son entidades de interés público que tienen como fin promover la participación de la ciudadanía en la vida democrática, así como contribuir a la integración de la representación nacional, y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, conforme a los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Esa función mediadora-electoral de los partidos políticos se encuentra en la legislación electoral o, en su caso, de partidos de todos los países democráticos.

Por ello, Manuel Aragón Reyes¹²⁸ señala que nuestra actual democracia es una democracia de partidos políticos y difícilmente podría ser de otra manera, y agrega que sin la libertad de asociación política (como la contempla el citado artículo 41), es decir, sin la existencia de partidos no puede haber democracia auténtica, o democracia pluralista.

Cabe dejar claro que en nuestra legislación se contemplan dos tipos de partidos políticos, los estatales y los nacionales, y el precepto en cita permite que estos últimos puedan participar tanto en elecciones nacionales como en las locales (estatales y municipales), limitándose los primeros a participar solamente en las locales.

En cuanto a sus derechos y prerrogativas en la Carta Magna, tenemos el del uso en forma permanente de los medios de comunicación social, conforme con lo que establezca el Cofipe, señalando que en este se fijan las reglas a que se sujetará su financiamiento (para actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto) y sus campañas electorales, con el requisito

¹²⁸ Aragón Reyes, Manuel. "Democracia y representación", en Orozco Henríquez, José de Jesús, (comp.). *Democracia y representación en el umbral del siglo XXI*. Op. cit., p. 9.

constitucional de mantener su registro después de cada elección, resaltando que los recursos públicos prevalecen sobre los de origen privado, y que para las ordinarias se otorgará un porcentaje en forma igualitaria y otro en proporción al número de votos obtenidos.

Para 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; además 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.

Asimismo, se establece que la Ley (Cofipe) fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, y en general vigilar y regular minuciosamente el manejo y origen de los recursos.

En el artículo 54 se regula la participación de los partidos políticos con registro en la elección de diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales a que tengan derecho siempre y cuando hayan cumplido el porcentaje mínimo de la votación (2%), así como sus limitantes; pero además la Ley secundaria se encarga de regular más específicamente tal situación con reglas y fórmulas aplicables.

Como medios de defensa constitucionales se contempla que los partidos con registro federal o estatal pueden, los primeros presentar acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales federales o locales, y los segundos, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro (art. 105).

Asimismo se establece que las constituciones locales podrán determinar las condiciones de equidad y los lineamientos para otorgarles el financiamiento público de los partidos registrados para su sostenimiento durante los procesos electorales (art. 116).

En el caso del Distrito Federal, por medio de la Asamblea de Representantes, se deben expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal, tomando en cuenta los principios establecidos en los incisos b) al i) de la fracción IV del artículo 116 de esta Constitución. Pero puntualizando que en estas elecciones sólo podrán participar los partidos políticos con registro nacional (art. 122, base primera).

B. Alcances de la normatividad electoral (Cofipe)

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), que como ya apuntamos, después de la Constitución y en atención a ella, es el ordenamiento federal en la materia; en el que se expresan de una manera clara y precisa, los lineamientos de los derechos político-electorales del ciudadano, de la actuación y funcionamiento de los partidos políticos (rigurosamente su financiamiento), y la formación y desarrollo de las elecciones por parte de los órganos electorales; con su reforma más significativa el 22 de noviembre de 1996, regula en su libro segundo a los partidos políticos, contiene como aspectos más relevantes los siguientes:

Para formar un partido político, se prevé que una agrupación política¹²⁹ debe cumplir con los siguientes requisitos:

¹²⁹ 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; no pueden postular candidatos por sí ni en coalición con un partido; en todo caso pueden participar por un acuerdo con algún partido para proponer un candidato, pero el partido será el que lo registre y al que represente; esta forma es el primer paso para constituir un partido político.

1. *Formular una declaración de principios y, en congruencia con ellos, su programa de acción y los estatutos que normen sus actividades, y*
2. *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% 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 (art. 24).*

Posteriormente, informar al IFE de su intención, y celebrar asambleas (en por lo menos 10 entidades, y una nacional constitutiva) en presencia de un fedatario público, donde se aprueben sus estatutos y programas de acción y sobre todo que se formaron las listas de afiliados con el número mínimo que en ningún caso será menor a 3,000 o 300, estatal y distrital respectivamente.

Cumpliendo con ello, se presenta la solicitud, de registro ante el IFE, acompañándola de la declaración de principios, el programa de acción y los estatutos aprobados por sus miembros; así como las listas de afiliados; y las actas de asambleas protocolizadas.

Con ello el Consejo General del IFE, al conocer la solicitud verificará que se cumplan con los requisitos y la Comisión encargada emitirá un proyecto de dictamen para su aprobación por dicho Consejo (art. 30).

Únicamente podrán hacer uso de la denominación de partido político aquellas organizaciones políticas que obtengan su registro como tal, por parte del Instituto Federal Electoral (IFE).

Cabe recordar que cuando se tiene el registro de partido político nacional para contender en las próximas elecciones, se debe obtener en ellas por lo menos el 2%, pues de lo contrario pierde su registro y con ello sus derechos y prerrogativas; y solo puede volver a solicitarlo pasado otro proceso federal ordinario (art. 32).

1. Derechos de los partidos políticos

En esta Ley particular federal, se reitera la personalidad jurídica de los partidos, y un amplio catálogo de derechos los cuales pueden ser no pecuniarios, y otros económicos a los que cataloga como prerrogativas.

a. Pecuniarios o prerrogativas

- **El financiamiento público:** participar en él, es considerado como la principal prerrogativa, esta por su naturaleza se encuentra meticulosamente regulada; y se encuentra permanentemente vigilado (informes periódicos y comprobaciones de su restringido uso por los partidos) y deberá destinarse, entre otros fines, a la promoción de la participación del pueblo en la vida democrática del país, contribuyendo a la integración de la representación nacional. *"Esto hace que los partidos se constituyan como escuelas de la democracia, en virtud de que tienen el privilegio, y la obligación, de ser difusores de la cultura cívica".*¹³⁰ Si bien el tema del financiamiento público requiere de un estudio particular y pormenorizado, en esta parte sólo haremos referencia a rasgos esenciales para ilustrar el tema.

Esta prerrogativa de los partidos políticos, se divide en tres conceptos consistentes en: gastos para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes; para el sostenimiento de actividades específicas, y para gastos de campaña para lograr la obtención del voto; recibiendo las ministraciones, por ese tercer concepto únicamente durante los años de elección (proceso electoral), por un monto equivalente al primero de estos rubros durante el mismo año.

¹³⁰ Ojesto Martínez Porcayo, José Fernando. *Op. cit.*, p. 713.

Cabe destacar que el financiamiento público prevalece sobre otros tipos de financiamiento que son: financiamiento por sus militantes; de sus simpatizantes; autofinanciamiento; y por rendimientos financieros y fideicomisos (art. 49).

Pero en cualquiera de los casos, el partido, al igual que las agrupaciones políticas nacionales, está obligado a reportar todos los ingresos y egresos, sean de financiamiento público o privado para corresponder a la estricta fiscalización por parte del IFE.

- **El acceso a los medios de comunicación.** Concretamente radio y televisión, para difundir sus principios ideológicos, programas de acción y plataformas electorales, con sujeción a los tiempos y restricciones que establecen la Ley y la Dirección de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto; esta actividad estará a cargo de la Comisión de Radiodifusión del IFE y no de empresas particulares, gubernamentales o paraestatales; es importante destacar que también los partidos tienen además el derecho de contratar tiempos en estos medios pero limitados a sus restrictivos gastos de campaña (arts. 42 y sigs.).
- **El Régimen Fiscal Especial.** Que en términos generales, se contempla que los partidos políticos nacionales no son sujetos de ciertos impuestos, como el que se aplica sobre la renta, venta de impresos que editen, rifas, sorteos, ferias y festivales (art. 50).
- **Las Franquicias postales y telegráficas.** Para el cumplimiento de sus funciones, para el envío de su propaganda, correspondencia ordinaria, y sus publicaciones periódicas, siempre y cuando se efectúen dentro del territorio nacional y sean necesarias para el desarrollo de sus actividades (arts. 55 y sigs.)

b. Derechos considerados como “no patrimoniales”

- **Postulación de candidatos a puestos de elección popular.** Este derecho lo tienen en exclusiva los partidos políticos o, en su caso, coaliciones de estos; se considera así que estas organizaciones tienen el monopolio del acceso al poder público, toda vez que en nuestro sistema no le está reconocido a ningún otro tipo de organización política el derecho de postular candidatos para tal efecto. Este es uno de los derechos más importantes que tienen los partidos, ya que para poder contender en las elecciones es un requisito indispensable registrar candidato. Por tanto, si una persona aspira a ocupar un cargo de elección popular, necesariamente tendrá que ser a través del apoyo de un partido político que solicite su registro como candidato, en ciertos casos sin necesidad de que esté afiliado al mismo (art. 175).

Para el registro de candidaturas a todo cargo de elección popular, el partido político postulante deberá presentar y obtener el registro de la plataforma electoral que sus candidatos sostendrán a lo largo de las campañas políticas.

- **Formación de frentes, coaliciones y fusiones.** Este es otro derecho que prevé nuestra legislación para los partidos nacionales; los frentes para alcanzar objetivos políticos y sociales compartidos de índole no electoral, mediante acciones y estrategias específicas y comunes. Además, dos o más partidos pueden fusionarse para constituir un nuevo partido o para incorporarse en uno de ellos mediante la celebración de un convenio en el que se establezcan las características del nuevo partido; cuál de ellos conserva su personalidad y su registro y, en qué caso, el partido o los partidos que quedarán fusionados. Esta última forma la pretenden pequeños partidos ante uno grande para lograr salvar su registro, pues el porcentaje de la votación obtenida opera para todos los coaligados.

- **Registro de representantes a los órganos electorales.** De igual manera, los partidos políticos se encuentran facultados para nombrar representantes ante los órganos del IFE, lo cual les autoriza para supervisar el legal desempeño de este organismo y, por ende, de los procesos electorales.
- **Campaña y propaganda electoral.** Los partidos políticos que participan en la contienda electoral tienen derecho a realizar las campañas electorales para difundir sus candidaturas y plataformas electorales, por lo tanto la propaganda electoral como las actividades de campaña deberán propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por los partidos políticos en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral; siempre y cuando dichas actividades no rebasen los topes máximos (arts. 182 y sigs.).
- **Vigilancia del Padrón Electoral, y revisión y formulación de observaciones a los listados nominales de electores.** Dichos listados son las relaciones elaboradas por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores que contiene el nombre de las personas incluidas en el Padrón Electoral, agrupadas por distrito y sección, y a quienes se ha expedido su credencial para votar; con ello se pretende un padrón confiable para los actores políticos y que refleje a los verdaderos ciudadanos que tienen el derecho de sufragio; también contarán con acceso permanente al contenido de la base de datos igualmente para el Padrón Electoral y su vigilancia, donde se encuentran todos los que son considerados ciudadanos aun sin contar con credencial para votar (arts. 158 y sigs.).
- **Participar en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral.** Los hace corresponsables de que éstos se efectúen en términos de la Constitución y la Ley de la materia (art. 36).

2. Obligaciones de los partidos políticos

Como principales protagonistas del proceso electoral, los partidos políticos deben cumplir con una serie de obligaciones, estas se encuentran listadas en 19 incisos de la a) a la s), en el numeral 1, del artículo 38; sin que ello implique tener carácter limitativo, pues en el inciso t) incluye el criterio extensivo a las demás que disponga la Ley. Resultaría desaprovechado para este espacio enlistar de nueva cuenta todo ese catálogo, por lo que sólo haremos referencia a algunas de estas obligaciones.

a. Mantener el mínimo de afiliados requeridos para su constitución y registro

Al respecto cabe recordar que el artículo 24 señala que es con 3,000 afiliados en por lo menos 20 entidades federativas, o bien tener 300 afiliados, en por lo menos 200 distritos electorales uninominales.

b. Ostentarse con la denominación, emblema y colores registrados

Sólo puede ser uno y debe utilizarse de forma continua y permanente en todos y cada uno de los actos que realice, incluso en la papelería del partido además de la propaganda y actos en que participe.

c. Cumplir con las normas de afiliación y los procedimientos para postulación de candidatos

Estos quedan contenidos en los estatutos del partido donde se prevén los mecanismos para la afiliación libre e individual de sus miembros, así como la determinación de sus derechos y obligaciones, al igual que los procesos de integración de sus órganos directivos. Igualmente, deben señalarse los procedimientos para la selección de sus candidatos; además de garantizar la participación de las mujeres.

d. Mantener en funcionamiento efectivo a sus órganos estatutarios

Los órganos directivos y ejecutivos de los partidos deben funcionar en forma permanente, así como celebrar reuniones periódicas y notificar al IFE de la verificación de las mismas.

e. Contar con un domicilio social para sus órganos directivos

Como atributo de las personas jurídicas, para todo tipo de actuaciones es indispensable que estos entes cuenten con un domicilio social que sirva de sede a sus principales órganos estatutarios, sin que ello implique que pueda establecer varias oficinas en distintos lugares.

f. Publicar y difundir su plataforma electoral

Esta obligación, sustentada en su declaración de principios y programas de acción, debe ser sostenida por sus candidatos en la elección de que se trate, por los medios que estén a su alcance y en las demarcaciones electorales en que participen.

g. Aplicar sanciones administrativas a sus miembros que infrinjan sus disposiciones internas

Ello con el fin de salvaguardar la disciplina interior del partido, así, los miembros que infrinjan las disposiciones estatutarias y apegadas a la Ley, deben quedar sujetos a sanciones, como la suspensión temporal de sus derechos hasta la expulsión, sin perjuicio de acciones penales; pero siempre y cuando se respeten los medios y procedimientos de defensa necesarios.

h. Editar publicaciones de carácter teórico

Para cumplir con los fines que la Constitución les señala y fundamentalmente para promover la participación de la comunidad (aun los que todavía no son

ciudadanos) en la vida democrática, además de hacer posible la información y la divulgación de sus actividades y principios para un mejor conocimiento del público en general; por lo menos una publicación de divulgación mensual y otra en forma trimestral.

i. Sostener un centro de formación política

Atendiendo al fin contenido en el artículo 41 de la constitución de “promover la participación del pueblo en la vida democrática”, coadyuvando así en la participación activa de sus militantes y simpatizantes en los procesos electorales, y fomentar la participación ciudadana con un mínimo de conocimiento al sentido de la democracia.

j. Comunicar sus modificaciones ante el IFE

Respecto de cualquier declaración de principios, programas de acción o estatutos, las cuales surten efectos hasta que el Consejo General las declare legal y constitucionalmente procedentes.

k. Presentar informes sobre ingresos y egresos

Ante la Comisión de Fiscalización del IFE, informes anuales sobre el origen y monto de sus ingresos y egresos, así como el relativo a financiamiento y gastos de campañas.

II. Los ciudadanos y sus derechos político-electorales en la legislación mexicana

Una vez establecidos con anterioridad los derechos subjetivos públicos, en esta parte nos enfocaremos a puntos esenciales derivados de los mismos, desde un aspecto jurisdiccional, el de votar en cuanto a la calidad de elector, el de

afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, y con especial interés el de ser votado con las cualidades y calidades que la Ley y la Constitución establecen, y que consisten en la facultad de intervenir en la vida pública como órgano del Estado.

Derechos y prerrogativas, que quedan contenidos principalmente en los artículos 34, 35 y 36 (con relación al 41 y 99) de la Constitución General; preceptos que, como vimos, han sufrido muy pocas reformas, concretamente en los años 1947, 1953, 1969, 1990 y 1996.

En ese sentido, cabe recordar que el contenido del artículo 34, tras la reforma de 1953 incluía a la mujer como ciudadana, quedando en igualdad con los hombres que satisfagan los requisitos para ello, otorgándole así los derechos inherentes a los ciudadanos mexicanos (sufragio pasivo y activo); para 1969 se disminuyó el primer requisito de la edad de 21 a 18 años, que continúa a la fecha, al igual que el modo honesto de vivir.

En el artículo 9 de la Constitución General se consagra la libertad general de asociación, concebida como un derecho constitucional establecido para los ciudadanos mexicanos de este género deriva, como una especie autónoma e independiente, el derecho de asociación política contenido en el artículo 35 de la misma Carta Magna; al respecto cabe recordar que para la reforma de 1996, ese derecho de los ciudadanos de asociarse para tomar parte en forma libre y pacífica en los asuntos políticos del país consagrado en el artículo 35, se le aumentó el requisito de que la asociación correspondiente se diera de manera individual, reforzándose en el párrafo segundo, base I, del artículo 41 de la propia Constitución, con la expresión de que *"...sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos"*, esta prerrogativa debe ser ejercida libre y en forma pacífica, es decir, sin coacción ni violencia, respetando a la persona en su propia dignidad. Bajo esta prerrogativa se puede exigir el respeto a la libertad de reunión o asociación para los fines políticos, por

lo que el ejercicio de ésta se reserva a los ciudadanos mexicanos con exclusión de los extranjeros de conformidad con el contenido del artículo 9 de la Constitución.

Las obligaciones del ciudadano que aparecen como prerrogativas en el artículo 35, que concretamente es la de votar, conscientes que el votar y ser votados no deben verse como derechos aislados sino como una misma institución; existe una dualidad de derecho-obligación que ya habíamos establecido en el presente trabajo y que se trata de un derecho de ejercicio obligatorio, con la finalidad de que esas atribuciones sean ejercidas necesariamente, porque así lo exige el interés público.

La Constitución general señala en el artículo 36, las obligaciones que deben cumplir los ciudadanos mexicanos, estas obligaciones se encuentran inspiradas en los principios básicos necesarios para el establecimiento de un régimen de derecho democrático y representativo, cuyo cumplimiento es necesario para la vida política del país.

Por último, encontramos en el contenido del artículo 38 de la misma Constitución los supuestos para la suspensión de esos derechos o prerrogativas; por faltar a las obligaciones del artículo 36, que pueden ser por estar sujeto a un proceso penal privativo de libertad o pagando esa pena,¹³¹ por estar prófugo de la justicia; o por sentencia que imponga dicha pena, y para la pérdida y rehabilitación de los mismos la Ley fijará los casos.

A. El ciudadano como elector

Todos los ciudadanos que, habiéndose inscrito oportunamente en el Registro Federal Electoral y obtenido su credencial para votar con fotografía, pueden sufragar el día de la elección en la casilla que corresponda a su domicilio o, en

¹³¹ Véase tesis relevante S3EL 003/99, *Compilación oficial jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2002*, Tomo tesis relevantes, pp. 382 y 383.

su defecto, en una casilla especial cuando se encuentre en tránsito dentro del país para cierto tipo de elecciones.

En ese sentido, el elector es el individuo que integra el electorado, junto con todos los demás ciudadanos capacitados para votar, es decir, aquellos encargados de pronunciarse a favor de alguno o algunos de los candidatos o partido en la elección respectiva. Para ejercer ese derecho a sufragar es necesario que el individuo cumpla con ciertos requisitos para que se le permita integrar parte del electorado. La capacidad electoral es generalmente coextensiva con la ciudadanía; sin embargo, existen prohibiciones para que un ciudadano ejerza el *derecho de voto*, por lo que, se puede decir que generalmente el subconjunto de los electores es parte del conjunto de los ciudadanos, y que a su vez, bajo ciertos criterios es parte del conjunto de los nacionales de un Estado.¹³²

Citando a Guillermo Cabanellas: "La persona que reúne las condiciones exigidas por la Constitución o las leyes, para ejercitar el derecho de sufragio y que, por tanto, tiene facultades para influir con su voto en la elección o nombramiento de concejales, diputados, senadores e incluso del jefe de Estado".¹³³

Se resalta que se excluyen de este derecho a las personas que tengan suspendidos sus derechos políticos; respecto a los ministros de los cultos, si bien estos no pueden ocupar cargo público alguno, en el inciso d) del artículo 130 de la Constitución, se señala que solamente tendrán derecho a votar, con lo que evidentemente se les reconoce una calidad de ciudadano.

La necesidad de inscribirse en el Registro Federal de Electores es inherente también a la figura de la vecindad como requisito para el otorgamiento del

¹³² Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Tomo I, México. *Op. cit.*, p. 473.

¹³³ *Ibidem*.

derecho al voto, no sólo por la conveniencia técnica de aparecer en el padrón electoral, sino por su pertenencia y vínculos con la comunidad local. Con base en este registro se elabora el Padrón Electoral y se entrega la respectiva credencial para votar con fotografía, posteriormente se procede a la inclusión en los Listados Nominales donde quedan incluidos los ciudadanos que además de formar parte del Padrón, recogieron su credencial respectiva.

La credencial para votar constituye así un requisito indispensable para poder ejercitar este derecho, incluso para poder ser votado, pues atendiendo al principio constitucional rector de certeza electoral de conformidad con los criterios que la Sala Superior del Tribunal Electoral han sostenido, en que si un ciudadano no cuenta con su credencial para votar con fotografía con la característica de ser vigente y actualizada al cumplir también con la obligación que conlleva el cambio de domicilio; además de su respectiva inclusión en la lista nominal de electores correspondiente a la sección electoral de ese domicilio, no podrá ejercer su derecho de votar ni de ser votado; criterio recogido en la tesis de jurisprudencia número ES3 ELJ 05/2003 cuyo rubro es "CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFÍA VIGENTE. CONSTITUYE UN REQUISITO PARA OBTENER REGISTRO COMO CANDIDATO Y SER VOTADO, CUYO INCUMPLIMIENTO ACARREA INELEGIBILIDAD"; con una excepción hecha a la vigencia pero que, por ser tesis relevante¹³⁴ no resulta obligatoria, es cuando se registra como candidato a un ciudadano con una credencial que recuperó y dejó de tener vigencia por tramitar su reposición por robo o extravío y no recogió la nueva que sería la vigente; criterio que atiende a considerarla como un simple duplicado.

Sin embargo, es de resaltar que ese requisito de contar con la credencial tiene alcances superiores al de votar y ser votado, pues también en su caso es necesario para participar en el proceso electoral y más visiblemente el día de la

¹³⁴ Cfr. Tesis relevante emitida el 1º de marzo, cuya clave de publicación es S3EL 005/2005, consultable en la página web <http://www.trife.org.mx>.

jornada, como sería el caso de formar parte emergente de los funcionarios de casilla.

No obstante lo anterior, el calificativo de vigente reviste gran interés, puesto que el hecho de que un ciudadano posea su credencial para votar no es suficiente para determinar el cumplimiento de ese derecho, debido a que ésta pudo haber sido dada de baja por diversas circunstancias, como ocurre al tramitar un cambio de domicilio y no acudir a recoger la credencial nueva que por el hecho de tramitarla invalida cualquiera anterior, ya que cuando se tramita algún movimiento, no se requiere entregar la credencial anterior; y con ello es común ver el caso de robo o extravío por el que se realiza el movimiento de reposición y no se recoge la nueva credencial porque en algunos casos se llega a recuperar la extraviada.

Es de hacer mención, que una excepción al derecho de votar sin la credencial con fotografía, es cuando a través de una resolución satisfactoria por el Tribunal Electoral y en su caso las Salas Regionales, se permite que la copia certificada de los puntos resolutive por los que se ordene el otorgamiento de la credencial, en caso de que humanamente no fue posible entregarla a tiempo para la elección inmediata, estos pueden hacer las veces de credencial para votar del ciudadano que promovió el respectivo medio de defensa.¹³⁵

Por otra parte, en nuestro país se permite que el ciudadano empadronado vote fuera de su circunscripción local, cuando se trata de elecciones de Presidente de la República, pero está limitado con respecto a las elecciones de la circunscripción donde se encuentra ausente, ni en relación con aquella en que esté en tránsito.

¹³⁵ Véase tesis de jurisprudencia S3ELJ 05/98, *Compilación oficial de jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2002. Op. cit.*, pp. 50 y 51.

Para el escrutinio y cómputo de los votos en la casilla, el Cofipe contiene en su artículo 230 la forma para determinar la validez o nulidad de los votos depositados; que en resumen señala que serán nulos o no válidos los votos que simplemente no se hayan expresado marcando en un solo recuadro en el que se contenga el emblema o emblemas del partido político o coalición.

En síntesis, los mecanismos legales que han evolucionado tras las diversas reformas y, sobre todo, la “credencialización” del electorado, pretenden garantizar este derecho al evitar que algunos ciudadanos voten por otros, que la misma persona vote más de una vez, que se vea limitado cuando está en tránsito; y principalmente, otorgar la calidad de elector (actor político), y, con ello ser titular del derecho subjetivo público tanto de votar como de ser votado y, en su caso, como participe en el proceso electoral; y que por diversos casos al momento de contabilizarlos se pueden considerar como no válidos o anular en lo individual o conjuntamente por la nulidad de una casilla completa; ello sin olvidar que las Salas del Tribunal Electoral siempre han promovido el principio de conservación de esos actos públicos válidamente celebrados.¹³⁶

B. El ciudadano y la opción a ser candidato

La persona que tiene la calidad de *ciudadano*, y que además cumpla con los requisitos legales, puede ser candidato a ocupar un cargo de elección popular, ello de conformidad con el citado artículo 35 en su fracción II que señala: son prerrogativas del ciudadano “poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión teniendo las calidades que establezca la Ley”, en consecuencia esta posibilidad solamente la tienen los que cumpliendo los requisitos constitucionales contenidos en el artículo 34 son reconocidos como ciudadanos mexicanos, además de que cumplan con los requisitos de elegibilidad para el cargo que pretendan.

¹³⁶ Véase las tesis de jurisprudencia S3ELJ 01/98 y S3ELJ 13/2000, *Compilación oficial de jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2002*. Op. cit., pp. 210-212 y 147-148.

Ahora bien, para iniciar este apartado con base en lo hasta aquí visto, cabe referirnos al significado moderno de lo que se debe entender por candidato como protagonista indispensable en los procesos electorales, desde una acepción legal y práctica.

Si bien, la Ley de la materia no nos da una definición de lo que se debe entender por *candidato*, y existiendo una pluralidad de definiciones en otros textos; partiremos desde el punto de vista del Cofipe, así podríamos decir que los candidatos son ciudadanos que, cumpliendo con los requisitos de elegibilidad que marca la Ley, son propuestos por los distintos partidos políticos para representar sus principios, programas y plataformas políticas (arts. 175 al 181).

Según el *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*, el candidato es la persona propuesta o indicada para una dignidad o un cargo, aunque no lo solicite.¹³⁷

Para la doctora Ma. Macarita Elizondo Gasperín *candidato* es: "todo individuo que aspira a ocupar un lugar, un cargo o una situación específica. La candidatura es el estatus dado con ciertas formalidades jurídicas que establece la posibilidad de ocupar un determinado puesto, cargo o posición política, económica o social en los diversos sectores de la comunidad".¹³⁸

Otra definición de candidato señala que es el individuo que tiene derecho al sufragio pasivo, es decir, a ser votado, ya que ha cumplido los requisitos legales exigidos para ser contendiente a un cargo público de elección popular.¹³⁹

Si bien, la palabra candidato y candidatura son utilizadas bajo el mismo género, podemos observar que el candidato es la persona como tal que ha cumplido

¹³⁷ *Diccionario de la Real Academia Española*, 54 ed., Madrid, 1986, p. 236.

¹³⁸ Elizondo Gasperín, Ma. Macarita. *Op. cit.*, p. 400.

¹³⁹ Véase la página web: [http:// www.aceproject.org/main/espanol/pi/pig.htm](http://www.aceproject.org/main/espanol/pi/pig.htm).

una serie de requisitos para obtener dicha calidad; en cambio la candidatura es su entorno de identidad para obtener el triunfo.

En ese sentido, el diccionario electoral nos define a las candidaturas como la oferta política sobre la cual se pronuncian los electores; agregando que es la condición para que se materialice la elección de representantes.¹⁴⁰

Ahora bien, para efectos del presente trabajo, en la Ley y la práctica podríamos manifestar el derecho a ser votado en dos etapas:

1ª. Se origina cuando el individuo alcanza la calidad de ciudadano y decide ejercer su derecho a ser votado a través de un partido político, para lo cual pasa por un proceso de preselección, donde se decide a través de un procedimiento interno, regulado por los estatutos, quién será postulado y registrado ante el Instituto Federal Electoral como candidato a ocupar un puesto de elección popular.

2ª. Esta etapa inicia desde que el partido político o coalición postula y registra (considerando que es aprobado) la candidatura de un ciudadano.

En consecuencia, la calidad de candidato para nuestra legislación electoral y de conformidad con las diversas definiciones, se adquiere hasta que éste es registrado por un partido o coalición y dicho registro es aprobado por la autoridad competente; pues de lo contrario, no podría contender en la elección para el cargo que pretenda y materializar así la finalidad de las elecciones.

De conformidad con lo anterior, el derecho a participar en los asuntos públicos se puede ejercer también como candidato en un proceso electoral.

No debemos pasar por alto que existe una unidad de ese derecho con el de votar, es decir, que la titularidad del derecho de sufragio pasivo presupone la

¹⁴⁰ Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Tomo I, México. *Op. cit.*, p. 127.

del derecho del sufragio activo, por tanto, sólo pueden ser elegibles los electores.

En ese sentido, considero que el término de candidato empleado en el Cofipe en ciertos casos no es del todo correcto, pues su interpretación puede dar lugar a serias lagunas jurídicas, como ocurre al hablar de candidatos no registrados parecería que existe un error legislativo (arts. 218.1 y 230 inciso c); pues si partimos de la interpretación que permite la Ley para el término candidato, estaremos hablando de que cualquier persona (incluso sin ser ciudadano) puede acceder al derecho de sufragio pasivo y no solamente aquellos que comúnmente se les conoce como “candidatos independientes” (que será análisis del siguiente apartado); en atención de que para ello no es necesario que exista autoridad electoral que revise si cumple con los requisitos constitucionales y legales antes de poder ser votado y, en su caso, dejar esta revisión de elegibilidad o incompatibilidad después de haber obtenido el triunfo; pues la propia Ley establece que para otorgar el registro como candidato, se debe cumplir con ciertos requisitos, que incluso la autoridad competente puede requerir se subsane algún requisito faltante en la solicitud de registro, y una vez cumplido con ello se le otorga dicha calidad (art. 179).

Incluso cuando se habla de candidatos registrados se hace en un sentido incorrecto, si atendemos a que el término de candidato se obtiene precisamente después del registro, ya que de lo contrario, daría la posibilidad de entender que existen para la Ley dos tipos de candidaturas, bajo las cuales los ciudadanos o personas pueden hacer efectivo su derecho a ser votado: las registradas y las accidentales (no registradas), o lo que es lo mismo, existentes y preexistentes; lo que además implica dividir un derecho inherente del sufragio entre votar y ser votado.

Al respecto cabe traer a colación la tesis de jurisprudencia cuyo rubro es “DERECHO DE VOTAR Y SER VOTADO. SU TELEOLOGÍA Y ELEMENTOS

QUE LO INTEGRAN”,¹⁴¹ donde se señala que el derecho de votar y ser votado, es una misma institución, pilar fundamental de la democracia, que **no deben verse como derechos aislados**, distintos el uno del otro.

Pretender hacer una distinción entre los dos supuestos de candidatos que maneja esa Ley sería ocioso y no llevarían a ningún fin práctico, si partimos del supuesto que las candidaturas sin registro no podrían encuadrar en el derecho electoral, ello es así, desde el punto de vista que el candidato que no es reconocido por autoridad competente, por así haber cumplido los requisitos para ello, no puede por ningún motivo considerarse como tal, pues en todo caso, sería un ciudadano con la pretensión a ser candidato o, como apuntamos, un *candidato accidental*.

C. Requisitos legales para ser candidato

Atentos al concepto de lo que debe entenderse actualmente por candidato, en este apartado nos referiremos a los requisitos señalados tanto en la Constitución General como en el Cofipe, ya sean de carácter positivo o negativo, que deben reunir los que pretendan dicha calidad con relación a los solicitados para ocupar los diversos cargos federales de elección popular.

Sin duda alguna y desde la época de los aztecas, aquellas personas que podían ocupar algún cargo público, debían reunir ciertas calidades y cualidades; así, tras diversas épocas, se ha entendido que los cargos públicos deben estar revestidos de la más exquisita buena fe, evidentemente por la magnitud y relevancia que representa el ocuparlos.

Situación que en nuestro derecho se ha visto reflejada en lo que, como ya vimos, corresponde al derecho inherente de votar y ser votado a través de la evolución histórico legislativa, desde la Constitución de Cádiz y hasta la

¹⁴¹ Tesis de jurisprudencia S3 ELJ 27/2002, *Compilación oficial de jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2002. Op. cit.*, pp. 71 y 72.

madurez que dicho derecho ha alcanzado con la reforma de 1996. En ese trayecto hemos visto cómo han variado los requisitos para ser candidato, o mejor dicho, para ocupar cargos públicos y en especial los de elección popular (sin pasar por alto incluso el caso de los electores y las votaciones de segundo grado); requisitos que normalmente son mayores que los exigidos para el ejercicio del voto y que permiten que se observen ciertos elementos de garantía, así como impedir incompatibilidades entre algunos funcionarios en uso de los cargos públicos que propicien alguna desventaja sobre sus contendientes. Atendiendo a las condiciones histórico-políticas del país y que han intentado ir a la par de su evolución electoral, algunos de esos requisitos han sido eliminados, pero generalmente han ido en aumento; esa madurez del derecho electoral ha permitido que en la actualidad, si bien no se pueden considerar como deficientes, tampoco como excesivos, irracionales o desproporcionados.

En consideración de lo anterior, actualmente los requisitos de elegibilidad tienen un carácter general y son exigibles a todo candidato a ocupar un determinado cargo de elección popular por ser cuestiones de orden público, en atención a que se refieren a la idoneidad constitucional y legal de una persona para ser registrado como candidato a un cargo de elección popular y, en su caso, ocuparlo.

En ese sentido, debemos entender como requisitos de elegibilidad aquellos que se encaminan a demostrar los atributos o calidades inherentes al ciudadano que pretenda ocupar dicho cargo de elección popular, no sólo para ser registrado como candidato sino también para ocupar el cargo de elección popular, contenidos tanto en las respectivas constituciones como en las leyes secundarias, los que suelen dividirse en los de carácter positivo y los de carácter negativo.

1. Requisitos positivos

a. Calidad de ciudadano

Evidentemente y de conformidad con lo desarrollado en este trabajo, se requiere, en primer lugar, poseer la calidad de ciudadano, es decir, ser mexicano por nacimiento; mayor de 18 años y tener un modo honesto de vivir; por lo que ya no es necesario abundar en este punto.

b. Padre o madre mexicano

Este requisito sólo es aplicable en el caso de Presidente de la República, por lo que cualquier otro cargo federal (senadores y diputados) no lo exige al igual que los cargos estatales o municipales.

c. Calidad de elector

La condición de ser elector corrobora el sentido del derecho indivisible de votar y ser votado; con lo que se asume también la calidad de ciudadanía, además de no estar impedido por alguna causa los derechos político-electorales; y al igual que el anterior, ha sido un punto agotado en páginas anteriores de que el candidato tenga la calidad de elector asumiendo con ello la inscripción en el Registro Federal de Electores y contar con su credencial para votar vigente como lo ha sostenido por el propio Tribunal para ser registrado y en su caso ocupar el cargo; situación aplicable a nivel municipal y estatal (art. 7, inciso a).¹⁴²

d. Residencia mínima efectiva

Acreditar una residencia por un tiempo determinado, dentro de la circunscripción por la que pretende contender, como elemento *sine qua non*

¹⁴² Cfr. Tesis de jurisprudencia S3ELJ 05/2003, consultable en el III Informe de actividades del Magistrado José Fernando Ojeto, en las páginas 180-183.

para obtener dicho registro, que debe ser desde la fase de registro de candidatos, es decir al momento de solicitar y decidir lo relativo al registro de la candidatura, caso en el cual son aplicables las reglas generales de la carga de la prueba, por lo que el solicitante tiene el *onus probando*; y en el caso de haber obtenido el triunfo y se sigue considerando elegible expresa o implícitamente por existir una presunción legal, se impugne su inelegibilidad, éste al ser un hecho negativo, corresponde la carga de la prueba al impugnante.¹⁴³

En el caso de Presidente de la República, haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección (art. 82, frac. III constitucional); y en el caso de Senadores y Diputados 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 (art. 55, frac. III Constitucional), ello con atención al tipo de sistema electoral y a la división territorial correspondiente a las circunscripciones electorales.

e. Edad mínima

Esta se exige particularmente en el cargo para el cual se pretende: para el caso de los cargos federales, vienen contenidos en la Constitución General de la República; en el caso de los Diputados tener veintiún años cumplidos el día de la elección (art. 55, frac. II); para los Senadores veinticinco años cumplidos el día de la elección (art. 58); y para Presidente de la República treinta y cinco cumplidos al tiempo de la elección (art. 82, frac. II).

2. Requisitos negativos

Llamados así aquellas prohibiciones o impedimentos para ocupar el cargo o en su caso para ser registrado como candidato, los cuales vienen contenidos en

¹⁴³ Cfr. Tesis de Jurisprudencia S3ELJ 09/2005, aprobada el 1º de marzo de 2005, consultable en la página del Tribunal (www.trife.org.mx).

los artículos 55 y 82 de la Constitución Federal; y en el artículo 7 de los incisos b) al f) del Cofipe.

a. Para presidente

Art. 82...

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 (relativo a no volver a desempeñar el cargo ocupado con cualquier carácter).

b. Para Diputados y Senadores

Art. 55...

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 (aún cuando sí pueden ser electores); y

VII. No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59 (relativo a la no reelección inmediata).

Art. 7...

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.

Como podemos observar, en todos los casos donde se prohíbe a ciertos funcionarios públicos de alto rango con facultades de dirección, jurisdiccionales, o de mando, principalmente con relación a los órganos relacionados con la materia electoral; con excepción del inciso e) que se limita al momento de dejar ese cargo; existen las circunstancias como el *salvo*, palabra que debe usarse en su sentido ordinario, pues en el referido ordenamiento legal, no hay base alguna para considerar algo distinto; por lo que resulta claro que se refiere indudablemente a una temporalidad, es decir, a manera de medir el tiempo, que

es la que debe transcurrir a fin de que opere la salvedad a la prohibición ahí indicada, incluso, la propia disposición legal establece una referencia precisa a partir de la cual debe computarse el plazo respectivo, como es la fecha de la elección, que de acuerdo con lo señalado en los artículos 19 y 174, párrafo 4, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), es el primer domingo de julio del año de la elección.¹⁴⁴

Por lo que respecta al acreditamiento de estos requisitos de elegibilidad de carácter negativo, en virtud del amplio aspecto de los mismos y su dificultad para acreditarlo por parte del candidato, se ha reiterado por la Sala Superior que estos por lo general gozan de la presunción *iuris tantum*, pues no resulta apegado a la lógica y a las posibilidades físicas que se deban probar hechos negativos, por lo que corresponderá a quien afirme que no se satisface alguno de ellos el aportar los elementos probatorios suficientes para demostrar tal circunstancia. Al respecto, es aplicable la tesis relevante emitida por esta Sala Superior, consultable en las páginas 410 y 411 del tomo de tesis relevantes de la *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002*, publicada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo rubro es: "ELEGIBILIDAD. CUANDO SE TRATA DE REQUISITOS DE CARÁCTER NEGATIVO, LA CARGA DE LA PRUEBA CORRESPONDE A QUIEN AFIRME NO SE SATISFACEN".¹⁴⁵

c. No ser postulado a diversos cargos

Si bien no es estrictamente considerado un requisito de elegibilidad, sí es una condición cuya falta conlleva a la cancelación automática del registro respectivo, toda vez que nuestro derecho electoral no admite la postulación simultánea a varios cargos en el mismo proceso, aun siendo entre uno local y

¹⁴⁴ Cfr. Tesis relevante S3EL 014/2004, visible en las páginas 310 y 311, del *IV Informe de actividades* del Magistrado José Fernando Ojesto.

¹⁴⁵ Cfr. Juicio de revisión constitucional electoral clave SUP-JRC-81/2005, de 7 de abril de 2005, unanimidad de votos, pp. 95 y 96.

otro federal; por lo tanto, a diferencia de los requisitos de elegibilidad, este opera solamente para efectos de la validez del registro respectivo (art. 8 Cofipe).

3. Postulación por un partido político como requisito indispensable

Aun cuando este requisito lo consideremos para efectos de este trabajo como el principal, consentimos en dejarlo al final de ellos, en atención al desarrollo que haremos de él, toda vez que la opción del ciudadano para ser candidato en un cargo federal se ejercita a través de la postulación por un partido político o coalición, que es parte del tema central de este trabajo.

El Código de la materia a través del artículo 175, párrafo uno, establece que es exclusivo de los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos y, por ende, a las coaliciones de estos (arts. 56.2, 58, 63 y 64).

En efecto, se debe entender como primer requisito para poder ejercer el derecho a presentarse como candidato, o mejor dicho, para ser titular del derecho de sufragio pasivo, el que exige que sean postulados por un partido político con registro; sin embargo, cabe señalar que ello no implica como lo hacen otras legislaciones de Latinoamérica que contemplan el monopolio absoluto, que además se exija una afiliación partidista; este último requisito no impera en nuestro país, ya que en todo caso hay partidos políticos que fijan los lineamientos de selección para postular un candidato externo o no afiliado.

La postulación por un partido para ser candidato y posteriormente ocupar un cargo de elección popular pretendido, también puede contener ciertos requisitos derivados de la selección interna (que veremos en el apartado respectivo), además de ciertas limitantes como no postular al mismo candidato a más de una elección en el mismo proceso; ni a más de 60 candidatos a diputados por ambos principios; registrar por fórmulas de diputados y senadores

correspondientes; equidad e igualdad de oportunidades; respeto al principio de género; presentar y obtener el registro de la plataforma electoral a sustentar; y respetar los plazos fijados para el registro de cada elección (art. 8.2, 175.2, 175-A y B, 176, y 177 Cofipe).

4. Cualidades de los candidatos

Además de satisfacer los requisitos que establece la Ley, en similar posición como se contemplaba a los cargos de funcionarios desde la época preispanica y las virtudes de tener ciertos atributos; Mario Martínez y Roberto Salcedo Aquino en su obra "Manual de Campaña", nos señalan que no es suficiente para ser candidato y obtener el triunfo los requisitos legales, sino que deben reunir ciertas cualidades personales de la siguiente manera:

Cada sociedad comparte creencia acerca de las cualidades personales que los candidatos deben poseer y que se manifiestan en las preferencias electorales. Por ejemplo, respecto al liderazgo: competencia, experiencia, confianza, control, prudencia, decisión y valor. Con relación a la personalidad: fortaleza, honestidad, imparcialidad, mente abierta, confiabilidad, energía y cierto atractivo físico. Estas cualidades sirven de patrón de comportamiento para juzgar la aceptabilidad de los candidatos concretos; sin embargo, estos atributos no son los mismos para todos los cargos ni para toda la elección; varían conforme al contexto en que tenga lugar el proceso electoral, como la guerra o la depresión. Asimismo, las imágenes que los electores tienen de los partidos afectan para bien o para mal la percepción que los electores tienen de sus candidatos y sus propuestas.¹⁴⁶

¹⁴⁶ Martínez Silva, Mario y Salcedo Aquino, Roberto. *Manual de campaña*, Tomo I, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1997, p. 8.

Asimismo destacan ciertas características que debe tener el candidato ideal las que resumen en cinco puntos: físicas (sexo, edad, compleción, estado civil, etc.); intelectuales (educación, inteligencia y postura ideológica); emocionales (conducta, personalidad y carácter); pasajes oscuros (si existen preparar una respuesta) y evaluación histórica del candidato (ajustar su historia a la preferencia).

D. Derecho a ser votado como un derecho de configuración legal

La figura denominada de "*configuración legal*" es una expresión acuñada en el lenguaje jurídico constitucional europeo, considerada como la técnica jurídica que utilizan las normas constitucionales al reconocer que ellas mismas, y en especial aquellas que regulan derechos, precisan de la intervención legislativa para completar su regulación.

A esta intervención legislativa por remisión pueden atribuirse dos usos. Uno de ellos, el más frecuente, aparece cuando se deja al legislador la regulación del ejercicio de un derecho fundamental, a grado tal que puede sostenerse que todos estos derechos, en mayor o menor medida, son de configuración legal.

Otro de ellos surge cuando la intervención legislativa no tiene que ver exclusivamente con el ejercicio de un derecho, sino también con la determinación de su contenido, lo que sucede cuando la Constitución no lo detalla y lo deja en manos del legislador, regulación de contenido que por definición nunca será total, ni siquiera cuando expresamente lo determine la Constitución, pues estaríamos frente a una "desconstitucionalización" a favor del legislador no permitida en un Estado que se catalogue ser de derecho.

En estas circunstancias, conviene señalar que el control constitucional puede efectuarse con mayor certeza cuando la configuración legal se limita al ejercicio

de un derecho, ya que su límite lo encontramos en el contenido del derecho expuesto en la norma constitucional.

Con esa premisa y de conformidad, como lo hemos venido manejando, con los derechos subjetivos públicos; el artículo 35, fracción II, de la Constitución General de la República, contiene el derecho a ser votado, mismo que es considerado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como un derecho fundamental de carácter político-electoral y de configuración legal, en cuanto a que deben establecerse en la Ley reglamentaria las calidades (requisitos, circunstancias o condiciones), o términos para su ejercicio por parte de los ciudadanos; en ese sentido, es necesario reproducir textualmente el precepto aludido:

*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**,...*

Como puede verse, la Constitución prevé expresamente que se interpongan requisitos para acceder y, por tanto, es el mismo artículo el que permite a la Ley sujetar a determinados requisitos el acceso a los cargos públicos. Es más, la Ley aparece como absolutamente necesaria para el ejercicio del derecho material de acceder porque éstos no nacen absolutamente de la Constitución, sino de la Ley.

Ello es así dado que, a diferencia de los derechos de autonomía, los derechos democráticos “necesitan para su ejercicio de una superior configuración legal, esto es, una actuación normadora de alcance verdaderamente delimitador o tuitivo”;¹⁴⁷ esa necesidad de la Ley para el ejercicio del derecho a los cargos públicos de elección popular la ha subrayado el Tribunal Electoral en los

¹⁴⁷ Cfr. Fossas Espadaler, Enric. *El derecho de acceso a los cargos públicos*, España, Editorial Grafiris, 1993, pp. 127 y 128.

expedientes SUP-JDC-037/2001, SUP-JRC-238/2002; SUP-JRC-44/2003; SUP-JRC-39/2004; SUP-JRC-432/2003; SUP-JRC-81/2005; SUP-RAP-027/2003; SUP-REC-017 y 032/2003 Acumulados.

Atentos al contenido del artículo 35, la Constitución no contiene pues el derecho material de acceso y ejercicio del cargo público; es decir, a la ocupación de cargos, desempeño de funciones determinadas y ni siquiera derecho a proponerse como candidato o en todo caso el de tomar parte en el procedimiento selectivo o electivo; pues este derecho nace de las normas legales o reglamentarias que regulan en cada caso dichos derechos.

Esta circunstancia del artículo 35 es la que lo sitúa como un derecho de configuración legal; en tanto que la exigencia de ciertos requisitos establecidos de carácter general en la Ley ordinaria de la materia, entre otros, el de ser postulado por un partido político; son aplicados con criterios razonables y en términos de generalidad, por lo tanto, consideramos que es inconcuso argumentar que existe una idea discriminadora en su aplicación, la cual debe hacerse como lo es, de la forma más favorable al ejercicio de ese derecho de acceso.

Por tanto, se debe entender que el derecho constitucional al voto pasivo, no es un derecho absoluto, sino que está sujeto a las regulaciones o limitaciones previstas en la Ley, bajo la condición de que el legislador ordinario al hacerlo debe ponderar que sean razonables y proporcionadas, esto es, que no violen el núcleo esencial o hagan nugatorio su ejercicio de forma alguna.

En atención a lo anterior, el legislador ordinario en el Cofipe estableció, como ya vimos, ciertas calidades, requisitos, circunstancias o condiciones necesarias para poder ejercer el derecho al voto pasivo del que se viene haciendo referencia, y así acceder a los cargos de elección popular correspondientes, con el requisito de ser postulado por un partido político conjuntamente con los

denominados, tanto por el legislador como por la doctrina en la materia, como "requisitos de elegibilidad"; disposiciones jurídicas que fueron vertidas en el apartado anterior, sin pasar por alto el contenido del artículo 5 del Cofipe en el que se reitera el planteamiento constitucional de que es derecho de los ciudadanos mexicanos constituir partidos políticos nacionales y agrupaciones políticas, así como afiliarse a ellos individual y libremente, insistimos en el sentido de que no es necesario la afiliación a un partido para que éste pueda postularlo como candidato, aun cuando sea criticable el hecho de que con ello, aquel tenga que someterse o aceptar la plataforma política o su ideología del partido que lo postula.

Esos requisitos o exigencias, en forma alguna, hacen nugatorio el derecho político-electoral fundamental a ser votado sino, más bien, atienden al principio constitucional rector de certeza electoral.

E. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano: medio de defensa jurisdiccional

Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establece un sistema de medios de impugnación en los términos que señalan la Constitución y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (art. 41, frac. IV constitucional).

El sistema de medios de impugnación en materia electoral se integra según el artículo 3 de la citada Ley de Medios por:

a) El recurso de revisión, para garantizar la legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal;

b) El recurso de apelación, el juicio de inconformidad y el recurso de reconsideración, para garantizar la constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal;

c) El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano;

d) El juicio de revisión constitucional electoral, para garantizar la constitucionalidad de actos o resoluciones de las autoridades locales en los procesos electorales de las entidades federativas, y...

El denominado juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano como medio de control constitucional, ha sido la inclusión más novedosa en cuanto a la protección de los derechos subjetivos públicos por la reforma de 1996, el cual encuentra su regulación en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; cuya finalidad consiste en garantizar a través de las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la participación estrictamente electoral de los ciudadanos bajo la Constitución; que en observancia a las Leyes de la materia, resolverán en su caso de manera definitiva e inatacable la restitución del derecho político-electoral violado por actos o resoluciones de autoridades electorales, incluidos en estos a los partidos políticos.

Este derecho en un plano constitucional, a decir de Enric Fossas¹⁴⁸ es un mecanismo *reaccional* contra los actos de los poderes públicos que conculquen la integridad del derecho fundamental.

Por ello el derecho de carácter *reaccional* sería un autentico derecho subjetivo consistente esencialmente en la posibilidad atribuida por el ordenamiento al individuo de realizar una acción impugnatoria dirigida a anular un acto (ilegal) anticonstitucional de (la administración) los poderes públicos que le han perjudicado y restablecer así la integridad del derecho.¹⁴⁹

¹⁴⁸ *Ibidem*, pp. 132 y 133.

¹⁴⁹ *Ibidem*, p. 135.

Bajo la misma línea, se pronuncia el maestro Flavio Galván¹⁵⁰ al señalar que los actos y resoluciones de la autoridad electoral, susceptibles de impugnación mediante este juicio, son presuntamente violatorios de las disposiciones expresamente contenidas en el artículo 35 fracciones I, II y III, de la Constitución Federal, y que por ende este juicio *"es una genuina garantía constitucional"*, que asume la naturaleza jurídica de vía procesal judicial para el control de constitucionalidad, a fin de garantizar a los ciudadanos el libre y pleno ejercicio de sus facultades político-electorales o la restitución en el goce de sus derechos, conculcados por el acto o resolución violatorio de la Constitución.

Para ilustrar lo anterior es necesario traer a colación la parte textual de los preceptos relativos basándonos en su acogimiento constitucional:

Art. 99...

Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:...

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;...

Bajo el rubro de procedencia, el legislador ordinario estableció en la citada Ley de medios las siguientes reglas para el juicio en comento:

Art. 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

¹⁵⁰ Galván Rivera, Flavio. "Control de constitucionalidad", en Orozco Henríquez, José de Jesús, (comp.). *Justicia electoral en el umbral del siglo XXI. Op. cit.*, p. 1094.

libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos...

Cabe recordar que de conformidad con el artículo 80 de la Ley de Medios, con este medio de impugnación se puede defender los derechos relativos tendientes al ejercicio del voto activo como pasivo; por ejemplo, ante la negativa de otorgarle su credencial para votar y en su caso la inscripción a la lista nominal de electores correspondiente; o habiéndose asociado con otros individuos, consideren se les negara indebidamente su registro como partido o agrupación política; o consideren que un acto o resolución de la autoridad es violatorio de cualquier otro de los derechos político-electorales a que se refiere el artículo 79; y sobre todo que el propio ciudadano puede impugnar la negativa de registro como candidato postulado por un partido político además de la impugnación que el partido haga.

Art. 80

1. El juicio podrá ser promovido por el ciudadano cuando:

...

*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;*

No obstante como se observó, el sistema de medios de impugnación, concretamente para los ciudadanos, se basa en un sistema partidista para la postulación de candidatos, por tanto, no debe entenderse que el hecho de que el artículo 80 señale la previa postulación por un partido, tenga que considerarse como requisito de procedencia del citado juicio en caso de

negativa del registro como candidato, sino que, dicho precepto solamente contiene circunstancias de tiempo; por lo que incluso cualquier ciudadano que se le niegue su registro como candidato, independientemente de que lo postule o no un partido político, puede interponer este medio de defensa, ello de conformidad con la tesis de jurisprudencia S3ELJ 02/2000.¹⁵¹

Pero en una etapa posterior, es decir, en el caso de resultar electo y se determinara su inelegibilidad en la etapa de declaración de validez y la respectiva negativa de otorgarle o revocarle la constancia de mayoría en la elección federal, tiene solamente el recurso de reconsideración o el juicio de inconformidad; pero en el caso de procesos locales, y de no preverse algún otro medio, o si habiéndolo considere no se reparó el daño; sí le es procedente el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, ello de conformidad con el artículo 82 de la citada Ley de medios.

Además de la protección a los derechos individuales, también existe la llamada protección a los *derechos difusos*, que son aquellos que corresponden a las comunidades indeterminadas y amorfas (tratándose de las acciones de interés público o colectivas), y se ejercen en favor de todos los integrantes de cierto grupo, clase o sociedad, que tiene en común cierta situación jurídica o estatus, sobre el que recaen los actos impugnados; y que a través del medio de impugnación idóneo se ejerce por un partido político como entidades de interés público con el objeto de preservar las prerrogativas de la ciudadanía.

Por otra parte, cabe señalar que el juicio de amparo considerado como la llave del control constitucional en nuestro país en la protección de las garantías individuales, que además por ser de naturaleza distinta no obedece a cuestiones político-electorales pues, como vimos, estas atienden, en su caso,

¹⁵¹ Jurisprudencia visible a fojas 121 a la 123, de la *Compilación oficial de jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2002*, Tomo jurisprudencia; emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

exclusivamente al referido juicio de los ciudadanos de conformidad con lo establecido en el artículo 73 de la Ley de Amparo que señala:

Artículo 73.- EL JUICIO DE AMPARO ES IMPROCEDENTE:

...

VII.- CONTRA LAS RESOLUCIONES O DECLARACIONES DE LOS ORGANISMOS Y AUTORIDADES EN MATERIA ELECTORAL;...

No obstante la importante defensa de los derechos político-electorales que otorga el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, se ha considerado que existe todavía una laguna en cuanto al control de la constitucionalidad en materia electoral, pues cabe recordar que mediante él, las llamadas acciones de inconstitucionalidad, de conformidad con el artículo 105, fracción II, de la Constitución, es un procedimiento que compete exclusivamente a la Suprema Corte para impugnar las leyes electorales que se consideren contrarias a la Constitución, que sin embargo, solo es posible interponerlas a los partidos políticos o por minorías legislativas; quedando excluidos los ciudadanos.

F. Usos y costumbres en la postulación de cargos públicos

Partiendo de que México es una composición pluricultural, por lo que respecta a los pueblos indígenas en sus designaciones de gobernantes a nivel municipal, estas se efectúan bajo consenso por usos y costumbres legalmente respetado tanto por la Constitución general como por la Constitución y legislación electoral local, y pueden ser por *escalafón* (como forma predominante) o por *voto*, en este último caso ese sistema de usos y costumbres aun cuando generalmente es público, es un mecanismo complementario en el proceso de edificación del consenso, y que en realidad no determina el acceso al poder, sino que legitima el servicio público que se ejercerá a través del cargo. Pues en este caso no interesa tanto la forma como eficacia pura, ni la cantidad de votos como

participación de la mayoría ciudadana, ni su universalidad como sentido honorífico.¹⁵²

En efecto, no se puede hablar propiamente de un derecho electoral aun cuando este sistema está protegido por el mismo, dentro de una comunidad indígena sujeta y reconocida constitucionalmente incluso con carácter internacional a usos y costumbres (derechos indígenas como derechos humanos de tercera generación), y mucho menos de un sistema de organización política donde tenga plena cabida un mecanismo electoral legal donde concurren los actores políticos que contempla nuestro actual derecho; en mucho, como lo señala Covarrubias Dueñas,¹⁵³ porque han tenido que pelear contra los poderes de facto, ante lo que los poderes formales no han podido imponerse; pues es evidente que los pueblos reclaman el control sobre su territorio o, como apunta Flores Cruz,¹⁵⁴ que se trata de una sociedad que históricamente ha vivido serias desventajas: restricción a la educación, discriminación, entre otras.

Evidentemente la costumbre juega un papel importante en los "derechos indígenas" que nace después de elaborar prácticas de ritos que se convierten en valores religiosos y que de ahí evolucionan hacia las normas jurídicas como ha sido con diversas ramas del derecho que hoy en día conocemos; esos derechos indígenas que han evolucionado en un entorno tanto nacional como internacional, han quedado bajo el reconocimiento expreso en nuestra constitución, que para lo que interesa al tema es como sigue:

Artículo 2º.

...

¹⁵² Flores Cruz, Cipriano. *Op. cit.*, p. 248.

¹⁵³ Covarrubias Dueñas, José de Jesús. "Comunidades autóctonas en México", en Orozco Henríquez, José de Jesús, (comp.), *Democracia y representación en el umbral del siglo XXI*. *Op. cit.*, p. 104.

¹⁵⁴ Flores Cruz, Cipriano. *Op. cit.*, p. 248.

A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, **política** y cultural;

II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las **garantías individuales**, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes;

III. **Elegir** de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o **representantes** para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados;

...

VII. **Elegir**, en los municipios con población indígena, **representantes** ante los ayuntamientos.

Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas;

De tal suerte que se puede entender por derechos de los pueblos indígenas el conjunto de prerrogativas y facultades otorgadas en la legislación a los individuos y grupos étnicos minoritarios, complementarios a los derechos regulados a favor de la población mayoritaria de un determinado Estado-nación.¹⁵⁵

El caso de Oaxaca es el más renombrado dado que, la presencia de los pueblos indígenas es tal que sólo en 10 de sus 570 municipios no se registran

¹⁵⁵ Ávila Ortiz, Raúl. "Derecho electoral y derechos humanos", en Orozco Henríquez, José de Jesús, (comp.). *Democracia y representación en el umbral del siglo XXI*. Op. cit., p. 56.

hablantes de lenguas indígenas, que a decir de algunos, es propiciado por el aislamiento geográfico, proveniente en gran parte de la dominación colonial.¹⁵⁶ Situación que provocó que evolucionaran políticamente con una identidad particular, caracterizándose en diversos momentos de su historia por la resistencia de sus pueblos a la pérdida de su cultura, su religión, su lengua y sus territorios.

Así, el derecho de los partidos políticos para la renovación de sus ayuntamientos, en la mayoría de los casos es vano o inexistente, si bien por la falta de interés o, en su caso, por considerarlos como una violación a esos derechos de regirse por usos y costumbres, por ello existió la necesidad de identificar y registrar cuáles de esos 570 municipios se reglan para designar autoridades por usos y costumbres, y que los estudios respectivos han arrojado que se trata de un sistema flexible y heterogéneo, que sin embargo aplican principios comunes y eficaces de la representación que de cualquier manera denotan una comprensión compleja de un “régimen de usos y costumbres como sistema electoral” y órdenes sociales con sistema honorífico como consejos de ancianos; es decir, existe una jerarquía que también es aplicada a diversas comisiones o cargos desde agrícolas hasta miembros de bandas musicales; permitiendo que los escalafones en los cargos puedan aplicarse a sus designaciones como una carrera en el servicio público sin la necesidad del “derecho electoral” o de un sistema de partidos.

En ese orden, los requisitos de elegibilidad quedan basados normativamente a los valores sociales propios del paso por el sistema de cargos, dando como resultado que no se *elijan* candidatos, sino que se designen personas por su desempeño individual y con trayecto en sus servicios a la colectividad, dando peso a su designación, los valores sociales incluyendo las cualidades morales

¹⁵⁶ Flores Cruz, Cipriano. *Op. cit.*, p. 239.

de la persona o incluso hasta económicos o intelectuales (vg. saber leer y escribir; conocimiento de las costumbres, entre otros).¹⁵⁷

Cabe señalar que, no obstante se contempla detalladamente en su legislación local a todo un sistema de partidos políticos, en cuanto a la intervención de estos en los municipios que se rigen bajo este principio de usos y costumbres (normas de derecho consuetudinario), se señala que esos ayuntamientos no deben tener filiación partidista alguna (art. 118 del Código electoral de Oaxaca).

Esa exclusión partidista encuentra justificación constitucional, pues no es lógico incluir un sistema partidista antagónico por naturaleza en donde existan elecciones basadas en el principio de consenso; sin embargo, ello no implica que en la realidad algunos partidos actúen de manera “invisible” para lograr dicho consenso, atendiendo a sus propios intereses y preparando el panorama para que, en un futuro, la necesidad de su intervención sea necesaria.

III. Candidatos sin partido o independientes en la actual legislación electoral mexicana

Debemos entender en un concepto práctico para este trabajo a los “candidatos independientes” como aquellos ciudadanos que pretenden acceder a los cargos públicos de elección popular en condiciones de autonomía frente a las reconocidas entidades de interés público (a nivel federal los partidos políticos o coaliciones de ellos), cuya situación no se encuentra permitida en la legislación electoral federal.¹⁵⁸

Cabe señalar que esa calidad de hecho o accidental, puede intentar materializarse, aunque no es necesario, a través de la obtención de un registro

¹⁵⁷ *Ibidem*, p. 244.

¹⁵⁸ Véase el caso de la elección de los municipios del Estado de Tlaxcala.

como “candidato”, por sí o por otra u otras personas o un grupo significativo de ellas que en todo caso, no son reconocidas como entidades de interés público.

En ese contexto, como apuntamos líneas anteriores, no se les puede registrar como candidatos a cargos federales por no cumplir con el requisito de postulación por un partido y, por ende, no pueden participar en esos procesos electorales, diverso a lo que puede ocurrir en algunos cargos municipales como veremos enseguida.

Insistimos en que no se debe confundir el término de candidato independiente con el de candidato no registrado, del que se hablará en el caso del espacio reservado en la boleta para tal figura; pues con el candidato no registrado, puede ocurrir que esté apoyado por algún partido político y no fue posible por alguna causa su registro, o inclusive, que no tenga el conocimiento y la intención de que alguien pretenda o “vote” por él; a diferencia del candidato independiente que sí tiene esa pretensión, la cual legalmente no es posible alcanzar a nivel federal, y que además por ello, se manifiesta como figura independiente de todo partido político.

Por lo tanto, resultaría ocioso pensar que para efectos didácticos se puede decir que, cuando se hable de candidatos independientes también se hablará de candidatos no registrados, pero cuando se hable de candidatos no registrados no siempre se estará hablando de candidatos independientes; debido a la situación que hemos venido sosteniendo de que en ninguno de los dos casos pueden tener siquiera la calidad de candidatos.

A. Tratamiento local

Las elecciones locales también han sido reguladas en parte por la Constitución Federal, en sus artículos 115 y 116.

Pero además, las vertientes que siguen las legislaciones locales, en gran número de ellas, corresponden a un reflejo de los ordenamientos federales que, como es lógico, han seguido una pauta jerárquica o en su caso por considerarlas más elaboradas, es el caso casi invariable de todas las constituciones y legislaciones locales tratándose de la materia electoral.

Es por ello que nos remitiremos a resaltar la situación particular del marco jurídico concretamente con relación a la calidad de los candidatos en el Estado de Tlaxcala por ser este el único que en nuestro país presenta la figura de candidatos independientes a nivel municipal; así como la distinción de dicha figura con la de candidatos postulados por agrupaciones de ciudadanos como entidades de interés público que contiene la legislación del Estado de Veracruz.

No obstante que aun y cuando nuestro tema tiene un enfoque estrictamente federal, no podemos pasar por alto el contenido de la legislación electoral en los Estados de Tlaxcala y Veracruz, que en esta parte toma cierta importancia para nuestro tema, aun cuando corresponda a nivel local, pues como hemos observado a nivel histórico evolutivo de algunas figuras del ámbito federal, es dable el surgimiento primeramente a nivel municipal y ponderar así su posible aplicación a nivel federal.

En ese sentido, y sin pasar por alto que se observa un fortalecido sistema de partidos al que se le ha dado incremento a través de diversas reformas, la Constitución local como el Código Electoral del Estado de Tlaxcala, permiten a diferencia del resto de los códigos tanto federales como locales, en un ámbito municipal a los *candidatos independientes* sólo para el cargo de Presidente de Comunidad¹⁵⁹ a los que la Ley les llama "candidatos de ciudadanía", conjuntamente y a la par de las postulaciones de candidatos para el mismo cargo que hacen los partidos políticos, exigiendo los mismos requisitos de

¹⁵⁹ Anteriormente se permitía con la figura llamada Presidente Municipal Auxiliar.

elegibilidad para la postulación independiente que para postulación por un partido; según lo dispuesto en los siguientes preceptos:

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala

Artículo 10.-...

En los procesos electorales los votos válidos se computarán sólo a favor de los partidos políticos; para los candidatos de ciudadanía, en el caso de presidentes de comunidad, se computarán sólo a favor de éstos.

...

La Ley de la materia establecerá las obligaciones y prohibiciones que conciernen directamente a los partidos políticos, a sus militantes, dirigentes, representantes y candidatos a cargos de elección popular, así como las sanciones que sea necesario aplicar, y determinará las formas específicas de su participación en los procesos de elección a que se refiere el párrafo primero del presente Artículo.

Código de Instituciones y procedimientos electorales para el Estado de Tlaxcala

Requisitos de Elegibilidad

Artículo 18.- *Para ser Diputado Local, Gobernador, integrante de Ayuntamiento y presidente de Comunidad, además de los que señala la Constitución local, deberá reunir los requisitos siguientes:*

I. Estar inscrito en el padrón electoral del Estado y contar con credencial para votar; y

II. Tener vigentes sus derechos político electorales.

El artículo siguiente contempla la figura de presidentes de comunidad al igual que de cualquier municipe aplicando los mismos principios para su elección, sea por sufragio o sea por usos y costumbres; asimismo, contempla la posibilidad de postular candidatos tanto a los partidos como a los grupos significativos de

ciudadanos siempre y cuando cumplan con los requisitos para la aprobación de su solicitud:

Artículo 87.- Cada Ayuntamiento se integrará por un Presidente Municipal, un Síndico y los regidores cuya cantidad determinen las Leyes aplicables. Por cada integrante propietario habrá un suplente.

El Presidente Municipal, el Síndico y los regidores tendrán el carácter de municipales... **También tendrán ese mismo carácter los presidentes de comunidad**, y las Leyes aplicables determinarán las reglas, los procedimientos y las modalidades de su elección, así como sus atribuciones y obligaciones.

...

Las elecciones de presidentes de comunidad se realizarán por el principio de sufragio universal, libre, directo y secreto, y bajo la modalidad de usos y costumbres.

...

Corresponde a los **ciudadanos y a los partidos políticos postular candidatos a presidentes de comunidad** en los términos que prescriba la Ley respectiva.

CAPÍTULO IV

Sistemas de Elección de Presidentes de Comunidad

Artículo 414.- Los ciudadanos y los partidos políticos podrán postular y solicitar el registro de candidatos a presidentes de Comunidad.

Artículo 415.- Tratándose de candidaturas postuladas por ciudadanos, será suficiente que **cuando menos cincuenta de ellos suscriban** por escrito la propuesta y la anexen a la solicitud de registro respectivo.

La propuesta se integrará con al menos los requisitos siguientes:

I. Nombre del candidato propietario y suplente;

II. La manifestación de los ciudadanos que voluntaria y libremente deciden postular al candidato en mención;

III. Los datos de identificación electoral de los ciudadanos que lo postulan, anotados en forma de lista en la que conste su firma; y

IV. Copias anexas de la credencial para votar de cada uno de los ciudadanos.

Artículo 416.- *Conforme al cómputo de la votación que realice el consejo municipal, en la elección de presidente de Comunidad de que se trate, se otorgará constancia de mayoría al candidato que obtenga el mayor número de votos válidos.*

Artículo 417.- *Las comunidades que realizan elecciones por el sistema de usos y costumbres serán incluidas en un Catálogo, el que será elaborado y actualizado por el Instituto, conforme a criterios que acuerde el Consejo General.*

Artículo 418.- *Para la preparación, organización, desarrollo y vigilancia de las elecciones por usos y costumbres, el Instituto podrá prestar asistencia técnica, jurídica y logística, en la medida que lo requieran por escrito las comunidades.*

Como observamos, a los "candidatos ciudadanos" se les conceptúa en un plano práctico intrascendente aun cuando quedan contenidos tanto en la Constitución particular como en su respectivo Código electoral, no obstante que los contemplan al mismo nivel de acceso por sistema de sufragio, ello sin olvidar el sistema de usos y costumbres.

Probablemente por su reducido ámbito de habitantes de una comunidad municipal, tampoco se resalta algún tipo de financiamiento o régimen fiscal especial para los candidatos postulados de manera ciudadana o independiente, sin considerar a su vez, la regulación respecto de alguna campaña; aunque se tiene un amplio catálogo de derechos y prerrogativas de los partidos políticos, que en condiciones de desigualdad por la ventaja que estos tendrían, se les permite contender también para esos ínfimos cargos de Presidentes de Comunidad por el sistema de sufragio, toda vez que resultaría difícil encuadrar

a la figura de candidatos independientes en un sistema creado, tal vez erróneamente, de manera exclusiva para los partidos políticos por el legislador ordinario en esa entidad.

Asimismo, para la postulación de estos "candidatos" sin partido o independientes; en este caso asumen su categoría de candidatos ciudadanos precisamente porque el requisito para ser registrados, es ser postulado por lo menos por 50 *ciudadanos* de la comunidad, sin que exista entre ellos algún vínculo como persona jurídica o entidades de interés público como los partidos políticos o agrupaciones, aun de manera temporal; dado que solamente deben tener cierta representatividad o impacto en el reducido electorado, bases de organización que puedan hacer posible el cumplimiento en su caso de la campaña electoral y la obtención del voto de manera libre y razonada; situación que en esencia es similar, aunque más elaborada, por otras legislaciones de Latinoamérica en donde se permite la figura de los candidatos independientes; en nuestro caso afortunadamente también se les exige acorde con los requisitos de elegibilidad el de contar con la calidad de elector y, en su caso, tener la credencial para votar cuando es por sistema de sufragio; ello sin pasar por alto que en ningún caso, tanto en México como en otros países, se permite la libre postulación de manera completamente individual, tal vez por la problemática legal y administrativa que ello implicaría, desde abusos hasta llegar a absurdos de tener miles de candidatos, derivado de una incorrecta apreciación de la democracia moderna; y por tanto, el predominio de un sistema de partidos fortalecido es la mejor vía en una población crecida para postular candidatos.

Por otra parte, y con el fin de establecer una distinción entre la Legislación del Estado de Tlaxcala y la legislación electoral del Estado de Veracruz en cuanto a la postulación de un candidato sin partido, cabe señalar que existe en ésta, también a nivel municipal lo que se llaman *agrupaciones de ciudadanos*, que no podrían compararse con los grupos de ciudadanos independientes que maneja

la legislación de Tlaxcala para postular candidatos con esa calidad (candidatos independientes); pues atinadamente a las primeras, se les reconoce legalmente como entidades de interés público, que aunque independientes de ellos, son equiparables a los partidos políticos incluso con los mismos derechos para postular candidatos, y que al igual, se les exige cumplir aun cuando son menores, con una serie de requisitos contenidos en el artículo 28 de la misma Ley electoral local, para lo cual y de conformidad con el diverso artículo 19 párrafo segundo, deben contar con registro para otorgarles ese reconocimiento que les permite figurar en la postulación de candidatos en conjunción con todo un sistema de partidos, sin que ello implique una drástica ruptura del mismo, ya que por el contrario, lo complementan:

Artículo 19...

La denominación "agrupación" se reserva para las agrupaciones de ciudadanos de un municipio y la de asociación para las asociaciones políticas estatales. Estas organizaciones deberán contar también con registro ante el Instituto Electoral Veracruzano.

No obstante lo anterior, en el caso de Veracruz, acorde con la definición que expusimos, en momento alguno cataloga a los candidatos postulados por estas agrupaciones ciudadanas elevadas al rango de entidades de interés público, como candidatos independientes:

Artículo 18.- *Los partidos políticos, las agrupaciones de ciudadanos de un municipio y las asociaciones políticas estatales son entidades de interés público, que tienen como finalidad promover la participación de los ciudadanos en la vida democrática y contribuir a la integración de la representación estatal y municipal, de conformidad con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.*

Las agrupaciones de ciudadanos de un municipio y las asociaciones políticas estatales son formas de organización política que tienen por objeto complementar el sistema de partidos políticos, coadyuvar al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, fomentar la libre discusión y difusión de las ideas

la legislación de Tlaxcala para postular candidatos con esa calidad (candidatos independientes); pues atinadamente a las primeras, se les reconoce legalmente como entidades de interés público, que aunque independientes de ellos, son equiparables a los partidos políticos incluso con los mismos derechos para postular candidatos, y que al igual, se les exige cumplir aun cuando son menores, con una serie de requisitos contenidos en el artículo 28 de la misma Ley electoral local, para lo cual y de conformidad con el diverso artículo 19 párrafo segundo, deben contar con registro para otorgarles ese reconocimiento que les permite figurar en la postulación de candidatos en conjunción con todo un sistema de partidos, sin que ello implique una drástica ruptura del mismo, ya que por el contrario, lo complementan:

Artículo 19...

La denominación "agrupación" se reserva para las agrupaciones de ciudadanos de un municipio y la de asociación para las asociaciones políticas estatales. Estas organizaciones deberán contar también con registro ante el Instituto Electoral Veracruzano.

No obstante lo anterior, en el caso de Veracruz, acorde con la definición que expusimos, en momento alguno cataloga a los candidatos postulados por estas agrupaciones ciudadanas elevadas al rango de entidades de interés público, como candidatos independientes:

Artículo 18.- *Los partidos políticos, las agrupaciones de ciudadanos de un municipio y las asociaciones políticas estatales son entidades de interés público, que tienen como finalidad promover la participación de los ciudadanos en la vida democrática y contribuir a la integración de la representación estatal y municipal, de conformidad con los programas, principios e ideas que postulen y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.*

Las agrupaciones de ciudadanos de un municipio y las asociaciones políticas estatales son formas de organización política que tienen por objeto complementar el sistema de partidos políticos, coadyuvar al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, fomentar la libre discusión y difusión de las ideas

políticas, así como la creación de una opinión pública mejor informada en la Entidad.

Artículo 33.- *Las disposiciones de este Código en materia de derechos, prerrogativas y demás aspectos relativos a la actividad de los partidos políticos y su participación en los procesos electorales, serán aplicables, en lo conducente, a las agrupaciones de ciudadanos de un municipio, siempre y cuando cumplan con los requisitos establecidos para su registro y postulen candidatos en las elecciones municipales correspondientes.*

Como podemos observar de los preceptos en cita, a dichas agrupaciones las adjunta como complementos al sistema de partidos y no fuera de él aun cuando sea como agrupaciones independientes, al grado de considerarlos solamente a nivel municipal como entidades de interés público sin catalogarlos como una especie de partidos políticos temporales, no obstante que cuentan con todos los derechos y obligaciones que señala la Constitución local y su respectivo código electoral como inherentes a ellos; situación que evidentemente soluciona y armoniza la participación en el sistema electoral mexicano de los candidatos postulados por grupos de ciudadanos y por partidos políticos:

Artículo 35.- *En cada elección, sólo tendrán derecho a postular candidatos los partidos políticos, agrupaciones y coaliciones que obtuvieren su registro ante el Instituto Electoral Veracruzano, en los siguientes plazos:...*

En ese sentido el ejercicio del derecho que tendría un ciudadano a ser votado, necesariamente debe ser ejercido bajo un registro serio y formal reflejado en su calidad de candidato ante la autoridad electoral administrativa correspondiente, bajo el amparo de un interés colectivo de origen legal, formal y responsable en su participación política, al ser postulado por una entidad de interés público como son los partidos políticos o coaliciones; incluso a nivel local por agrupaciones reconocidas que pretenden identificarse como apáticos de los ideales y propuestas partidistas; previstos en un sistema que pretende, entre otros, que sean rectores de la contienda los principios de libertad, igualdad y equidad, según corresponda.

B. Tratamiento federal

Partiendo del plano constitucional, es incuestionable que si bien no se contemplan las candidaturas independientes, tampoco se limitan o se proscriben aun y cuando bajo la óptica histórico-legislativa que ha tenido nuestra carta magna con relación al tema, tiende a un sistema de partidos políticos cuyo fortalecimiento ha sido visible bajo las múltiples reformas reflejadas, sobresaliendo en particular la de 1996; por lo que no se puede hablar de un sistema de monopolio partidista a nivel constitucional para postular candidatos a cargos de elección popular, como algunos consideran partiendo de una interpretación teleológica o mediante el método tópico de los artículos 35 fracción II, y 41 de la carta magna, que a su decir, se entiende que el ejercicio del derecho a ser votado se establece de manera constitucional en atención a que el verdadero sentido de las diversas reformas constitucionales que concluyeron con el vigente artículo 41, fue la de no incluir a las candidaturas independientes en el sistema electoral y, por ende, establecer de manera exclusiva y definitiva la primacía de los partidos como el único medio constitucional para el acceso a los cargos públicos de elección popular, interpretación que no se comparte en este trabajo por los motivos expuestos en el mismo.

En cuanto al plano secundario federal, atentos a los derechos de configuración legal, el legislador ordinario por así considerarlo, estableció un exclusivo sistema partidista para la contienda electoral bajo el principio contenido en el artículo 175, con el cual excluye no sólo a los *candidatos independientes* o sin partido, sino también a cualquier otra agrupación u organización de cualquier índole a la postulación de candidatos a cargos públicos federales que seguramente llegarán a surgir; en ese sentido, podemos hablar de la existencia de un *monopolio partidista* de carácter restrictivamente federal, quedando por tanto la facultad al legislador de incluir en su caso cualquier otra figura o

modalidad atento a la necesidad social y política del país con estricto apego a la Constitución federal y, en su caso, por lineamientos internacionales.

En ese orden, no hay pues, en el contenido de la legislación federal vigente, tratamiento alguno respecto a los ciudadanos que pretenden contender a cargos de elección popular de manera independiente, es decir, sin la postulación de un partido político como entidades de interés público; y por lo que corresponde a diversos criterios de interpretación jurisdiccionales con supuesta base constitucional contrarios a esa postura, cabe señalar que no han trascendido al marco legal; pues basta corroborar las resoluciones emitidas al respecto, en donde diversas interpretaciones que pretenden manifestar la existencia constitucional de un monopolio de partidos, o en su caso la admisión de dicha figura accidental en la Constitución general, han quedado en el mejor de los casos por su disenso a diversas resoluciones, en un nivel de voto particular por disenso en diversas resoluciones; estableciéndose por tanto la mayoría de votos a considerar la no existencia de un monopolio de partidos a nivel constitucional con base en que el derecho a ser votado es un derecho constitucional pero de configuración legal, el legislador ordinario consideró dicho monopolio en el Cofipe, como ha quedado plasmado en diversas resoluciones de la Sala Superior del Tribunal Electoral.

C. Opiniones a favor y en contra de candidatos independientes

Actualmente es muy común encontrar opiniones a favor y en contra de las candidaturas independientes en México a cualquier nivel, algunas atentas a intereses partidistas, otras con intención de crítica a los sistemas políticos y electorales, algunas que atienden a cuestiones netamente sociológicas, o simplemente para considerarlas como parte de la democracia moderna; sin embargo, no es la intención en este trabajo agotar todas ellas, por lo que solamente mencionaremos brevemente algunas de las que se han considerado relevantes en el campo jurídico electoral:

En ese sentido Maurice Duverger advierte en su obra *Los partidos políticos* que:

... Oponer las candidaturas individuales a las candidaturas de los partidos es demasiado simplista; aparte de algunas candidaturas fantasmas que no tienen ninguna oportunidad de éxito, nadie se presenta jamás sólo al sufragio de los electores. Detrás de un candidato, hay siempre una organización al menos embrionaria, para apoyarlo en su campaña: comité electoral, periódico, apoyo financiero, propagandistas y supporters. El problema de las candidaturas fuera de los partidos consiste en definir cómo estos diversos elementos pueden reunirse fuera del partido. La ausencia de monopolio de partido no significa que la libertad de candidatura esté al alcance de todo el mundo: sino, simplemente, que otras organizaciones, distintas a los partidos, pueden intervenir en la lucha electoral, considerando como "organizaciones" a las grandes fortunas privadas (cuyo papel directo disminuye en este terreno). No es seguro que estas organizaciones sean más abiertas que los partidos en la selección de los candidatos; no es seguro que la limitación del papel de los partidos y la supresión de su monopolio aumente la libertad de los electores y la posibilidad, para personalidades independientes, de afrontar el escrutinio.¹⁶⁰

Por su parte, el licenciado Tobías García Tovar al exponer el tema en el Foro para la reforma política electoral en 1995 en la ciudad de Durango, Durango, contenido en la respectiva memoria, si bien sus comentarios fueron anteriores a la importante reforma de 1996, señala cuestiones interesantes relativas al monopolio de partidos y la participación ciudadana al margen de ellos, de donde sobresale lo siguiente:

Los partidos políticos son deseables en toda democracia moderna, pero ello no es justificación para que el ser humano vea limitados sus derechos políticos. Parte de su responsabilidad social es promover la participación política, y si en determinado momento no son capaces de atraer todas las corrientes sociales, o caen en el desprestigio, debe permitirse y garantizarse la opción de las candidaturas comunes para que se fortalezcan ellos mismos y las candidaturas independientes bajo el cumplimiento de reglas mínimas...

¹⁶⁰ Duverger, Maurice. Autor citado en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, expediente SUP-JDC-037/2001, p. 73.

Los partidos no pueden ser los únicos protagonistas en la circulación de élites, deben existir vías legítimas que permitan al ciudadano medio, intervenir de manera independiente en la toma de decisiones y el ejercicio de posiciones políticas. Los individuos y los grupos sociales reclaman espacios y respuestas.

La evolución y complejidad de la sociedad obliga a redimensionar el papel de los partidos y los ciudadanos en la orientación colectiva...

Los partidos buscan al ciudadano para obtener su voto de canje, de utilidad. Ofrecen productos y el consumidor entrega su voto a cambio, mas por no haber normas mínimas para "controlar la calidad" de representación, la ciudadanía está imposibilitada para asegurarse de que se satisfagan sus necesidades y se cumplan las ofertas...

No podemos sostener la ficción de que la más alta norma jurídica garantice al ciudadano ser electo y que la legislación secundaria obstruya su registro. Es lamentable que un ciudadano apartidista deba postularse para contender por puestos de elección popular, son también lastimosos los casos en que un miembro de un partido que no obtiene su respaldo, renuncia para postularse por otro que en ocasiones es ideológicamente opuesto, y estar así en posición de competir, es deplorable y quizá absurdo que los partidos postulen candidatos y una vez que obtienen el triunfo, aquéllos manifiesten independencia: Esto, si no es farsa es comedia...

Observo dos vías concurrentes para asegurar la mejor representación: fortalecer el sistema de partidos políticos y que se reglamenten las candidaturas independientes...

Las candidaturas comunes e independientes son el reconocimiento a una sociedad pluralista y dinámica, cuyas orientaciones cívicas deben estar sólidamente sustentadas en valores comprometidos y generalmente aceptados...

Propuestas y conclusiones

1. La legislación ordinaria debe reconocer la facultad jurídica que la Constitución atribuye a los ciudadanos para participar en forma independiente en las contiendas comiciales.

2. Las candidaturas independientes son expresión del pluralismo democrático que debe caracterizar a la sociedad mexicana...

3. *Para registrar candidaturas independientes se requiere cumplir los requisitos que exige la ley para cualquier candidato, pero además, será necesario, para el caso de presidente de la República, el respaldo del uno punto cinco por ciento del padrón electoral nacional para gobernadores y senadores el uno por ciento del padrón estatal; para diputados federales y locales el uno por ciento del padrón distrital; para ayuntamientos el uno por ciento del padrón municipal.*

4. *Para evitar variaciones en los cocientes, el país deberá redistrictarse, de modo que cada distrito esté construido por similar número de electores, dividiendo el padrón electoral, entre el número de distritos electorales. La redistricación deberá realizarse cada diez años invariablemente.*

5. *Los candidatos independientes tendrán derecho a acceder a los medios de difusión en tiempos oficiales. El Estado reembolsará los gastos de campaña a los candidatos independientes triunfantes.*

6. *El nuevo marco jurídico electoral debe conducir a la sociedad democrática y no agotarse en la presunta actualización de la democracia política.*

7. *La reforma político electoral que se prepara debe generar una verdadera revolución cultural que reafirme los valores y principios que conduzcan a la concreción de la sociedad democrática y al resaltamiento de la virtud cívica...¹⁶¹*

En el mismo foro que García Tovar, pero en otro apartado intitulado "*La aceptación de candidaturas independientes incrementará la participación ciudadana y reforzará la democracia*", el ingeniero Guadalupe Roberto Herrada expone basándose en un concepto legal de democracia en México, algunos de los puntos relativos al monopolio de los partidos políticos de la manera siguiente:

De todos es conocido, que los legisladores ponen mayor atención a las "líneas" que les marcan los partidos políticos que los postularon, que a los intereses de la ciudadanía a la que se deben y mucho menos a la población entera que representan.

¹⁶¹ García Tovar, Tobías. "Candidaturas comunes e independientes", en *Memoria del foro para discutir la agenda de la reforma político electoral, foro nacional*, Tomo IV, México, Instituto Federal Electoral, 1995, pp. 131-134.

Los legisladores han modificado nuestras leyes elevando a rango constitucional a los partidos políticos como entidades de interés público; por otra parte, en la ley electoral reglamentaria han puesto el candado para que únicamente los partidos políticos puedan registrar candidatos a cargos de elección popular, y de esta manera obligar al elector a entregarle su soberanía, porque la posibilidad de llegar a ser gobernador o representante por la vía de candidaturas independientes, solamente está enunciada...

Propuestas

Que el pueblo ejerza su soberanía como desee, pudiendo votar por candidatos independientes registrados.

Que a la ley reglamentaria se le quite el candado puesto por las organizaciones políticas a través de sus legisladores, en el sentido de que sólo los partidos políticos tienen el derecho de solicitar el registro de candidatos a puestos de elección popular. Que permita el registro de candidatos independientes.

Que se haga efectivo el ejercicio del derecho del ciudadano para integrar los órganos del Estado de elección popular, prescrito en el artículo 4 del Código de la materia. Así como el derecho a poder ser votado por todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley, consagrado en el artículo 35 de nuestra Carta Magna.

Que se elimine el monopolio que tienen los partidos políticos para que sean ellos, únicamente, los que puedan solicitar el registro de candidatos a puestos de elección popular; monopolio prohibido por el artículo 28 de nuestra Carta Magna, interpretado el lato sensu, no solo desde el punto de vista de la producción o acaparamiento, sino en términos generales.

Que así como los partidos políticos cuentan con derechos y obligaciones, así también se les concedan derechos, prerrogativas y financiamiento público a los candidatos independientes registrados; obviamente como el establecimiento de obligaciones, requisitos y condiciones, pero que fomenten la participación ciudadana.

*Finalmente, concluyo que con la aceptación de candidaturas independientes registradas, se verá incrementada la participación ciudadana, reforzando la democracia...*¹⁶²

El tema de las candidaturas independientes también fue abordado por el Poder Revisor de la Constitución en las discusiones parlamentarias del 25 de julio de 1996, quien por mayoría determinó, por el momento, no incluir dicha figura al régimen jurídico constitucional mexicano; el texto de las intervenciones de los legisladores que proponían se incluyera quedaron además vertidos en los argumentos de la referida sentencia SUP-JDC-037/2001 en las páginas 63 a la 66:

(Intervención del diputado José Jesús Ortega Martínez)

...¡Sin embargo, y a pesar de nuestro esfuerzo, en algunos temas de la mayor importancia persistieron y se impusieron resistencias y actitudes francamente retardatarias y timoratas, que hacen que esta reforma, a pesar de todo, no pueda ser considerada completa y menos definitiva como lo prometió el Jefe del Ejecutivo Federal!

Así, es lamentable que el Gobierno y algunos partidos mantuvieran su posición al no permitir las candidaturas independientes y con ello persisten en negar el derecho a muchos ciudadanos a ser candidatos a puestos de elección popular, sin la obligación de pertenecer a ningún partido político...

(Intervención del diputado Itzcóatl Tonatiuh Bravo Padilla):

"...Queremos dejar constancia aquí de las notorias ausencias. No podemos dejar de señalar las grandes e importantes ausencias que quedan de manifiesto en el actual proyecto de decreto. No se hace mención a las candidaturas independientes, aunque el veto anticonstitucional para que los ciudadanos podamos ejercer libremente nuestro derecho a ser votados, está establecido en el Cofipe. Hubiese sido muy importante que fuera incluido este tema en la presente iniciativa.

¹⁶² Roberto Herrada, Guadalupe. "La aceptación de candidaturas independientes incrementará la participación ciudadana y reforzará la democracia", en *Memoria del foro para discutir la agenda de la reforma político electoral, foro nacional*, Tomo IV, México, Instituto Federal Electoral, 1995, pp. 134-136.

Por nuestra parte seguiremos insistiendo en el próximo período de sesiones ordinarias para que atendamos esta legítima demanda de la sociedad; presentaremos nueva iniciativa de ley para modificar el Cofipe y se abra así la posibilidad a las candidaturas independientes...".

(Intervención del diputado Graco Luis Ramírez Garrido Abreu):

"...En la exposición de motivos que se nos ha entregado del dictamen y de la iniciativa se observa una contradicción grave y delicada, porque se señala que se ampliarán los espacios de participación y representación ciudadana y sin embargo se olvida lo que dice en el mismo texto: que la cédula para ello se cifra en la medida que el interés democrático nacional se consolida en el factor unipersonal de los mexicanos para ser capaces, con base en su legítimo liderazgo, de postularse y ser electos enarbolando ideas propias que no necesariamente se sustenten en posturas partidistas.

Tengo la impresión, muy respetuosa, de que en la lógica de esta reforma prevaleció el fijar las reglas de los partidos políticos junto con el Gobierno, olvidándose que final y esencialmente de lo que se trata es del ejercicio libre y voluntario de los ciudadanos para ejercer mediante el sufragio el mandato del voto. Se trata de condiciones no para los partidos políticos exclusivamente, sino garantías para los ciudadanos para poder ejercer con toda libertad el sufragio y poder elegir de esta manera a sus representantes o al poder que lo gobierne.

¿En qué artículo de la Constitución se establece la obligación de estar afiliado a un partido político para ser candidato? ¿De qué manera está entonces arrogándose y abrogándose, arrogándose los partidos y abrogando en la práctica el derecho de los ciudadanos a participar de acuerdo con el artículo 35 de la Constitución?

¿De qué manera se establece en el artículo 41 el derecho de los partidos a participar en elecciones, pero no para que tengan un monopolio registrando únicamente los partidos las candidaturas, ese derecho de los partidos? En consecuencia el monopolio es excluyente del derecho ciudadano de votar y ser votado.

Si el fin entonces es fortalecer las garantías ciudadanas, ¿por qué se niega ese derecho de votar y ser votado con toda libertad?

Estamos llegando a la aberración, compañeras y compañeros diputados, de que en la boleta electoral o se reconozca el apartado del candidato no registrado y suponiendo que la mayoría de los ciudadanos de una demarcación, distrito o entidad decidan votar mayoritariamente por ese candidato no registrado, llegaríamos al absurdo de que ese candidato votado mayoritariamente por el sufragio libre ciudadano, no pueda ser electo porque no cumple con el requisito de haber sido registrado por un partido político.

Aquí se demuestra la convivencia desafortunada de la mayoría de los partidos políticos y el Gobierno, para mantener un oligopolio. Reconozco la actitud de mi grupo parlamentario, pero no puedo estar de acuerdo con el espíritu de esta reforma que niega ese derecho.

...Lo que no podemos aceptar es que haya partidos que nieguen la expresión libre de los ciudadanos. Es necesario reconocer en la ley el derecho de las candidaturas independientes, hay que reglamentarlas para que sean candidaturas respaldadas consistentemente por ciudadanos si es necesario y darles también condiciones de equidad en la lucha electoral.

...Por lo tanto, debemos reconocer que a partir de 1997 una posibilidad de construcción del sistema político mexicano democrático que queremos, es de que se abra a las figuras políticas de los candidatos independientes..."

(Intervención del diputado Alejandro Rojas Díaz-Durán):

"...Sin embargo, yo creo que a todos nos queda claro que aún hay algunos elementos dentro de estas reformas, que habrán que discutirse, profundizarse y expandirse.

Creo que fue un error el hecho de no haber incluido el derecho que tienen los mexicanos, todos, para que puedan registrarse independientemente de los partidos políticos, porque eso hubiera fortalecido a los propios partidos; el hecho de entrar en competencia con liderazgos, con personalidades o con ideas, hace también posible que las estructuras partidarias entre a un proceso interno de mejoría y de mejores propuestas. Yo creo que cerrar el paso a las candidaturas independientes, va en contra de los propios partidos políticos. Hubiera sido un paso complementario importante el hecho de que esto se hubiese aceptado, con el

propósito de mantener vías, como cualquier régimen democrático, abiertas para la participación...”

Nota.- El contenido de los paréntesis no forma parte de la transcripción literal.

D. Análisis del espacio reservado para candidato no registrado en la boleta electoral

El documento electoral llamado boleta electoral o de votación es el elemento físico o instrumento consistente en un trozo de papel (u otro material: cartón, cartulina, plástico) que contiene el nombre de un *candidato* o el de todos ellos, que sirve para consignar en él la voluntad ciudadana, bien sea depositando en la urna un solo nombre, o una marcación en el o los candidatos que prefiera y con el cual se ejerce el voto.¹⁶³

La iniciativa de Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, de fecha 3 de mayo de 1990, incorporó como requisito de la boleta electoral un apartado para candidato no registrado. La exposición de motivos señaló que este requisito se agregaba por razones de técnica legislativa, sin especificar más acerca del tema.

Esta disposición quedó plasmada en el artículo 205, numeral 2, que señala que las boletas para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senadores y diputados contendrán: inciso j): espacio para candidatos o fórmulas no registradas.

Cabe traer al tema, como hemos señalado reiteradamente, que esta inclusión no debe confundirse con la idea de que tal inciso se refiere a candidatos independientes, ya que como vimos, esta última figura sólo existe en el derecho municipal del Estado de Tlaxcala, pues en este apartado nos centraremos a analizar, desde el punto de vista práctico, la existencia de la figura del candidato

¹⁶³ Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Tomo II, México. *Op. cit.*, p. 102.

no registrado y que sucede cuando en alguna elección se obtiene la mayoría por un candidato de esta naturaleza.

Para analizar esta problemática debemos señalar lo que establece sobre el tema el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales:

Artículo 218:

*Una vez comprobado que el elector aparece en las listas nominales y que haya exhibido su Credencial para Votar con fotografía, el Presidente le entregará las boletas de las elecciones para que libremente y en secreto marque sus boletas en el círculo o cuadro correspondiente al partido político por el que sufraga, o **anote el nombre del candidato no registrado por el que desea emitir su voto.***

Este precepto, al igual que el 205, establece la posibilidad de sufragar por un candidato no registrado, y que en ningún caso se refiere a candidatos independientes, pues de lo contrario, tales preceptos contravendrían lo dispuesto en el artículo 175 ya señalado, que establece, como vimos, la exclusividad de los partidos políticos nacionales para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular.

Por lo que toca al escrutinio y cómputo el artículo 227 señala que es el procedimiento por el cual los integrantes de cada una de las mesas directivas de casilla, determinan:

- a) *El número de electores que votó en la casilla;*
- b) *El número de votos emitidos a favor de cada uno de **los partidos políticos o candidatos;***
- c) *El número de votos anulados por la mesa directiva de casilla; y*
- d) *El número de boletas sobrantes de cada elección.*

*2. Se entiende por voto nulo aquel expresado por un elector en una boleta que depositó en la urna, pero que no marcó **un solo cuadro***

en el que se contenga el emblema de un partido político, el de una coalición o el de los emblemas de los partidos coaligados...

Por su parte el artículo 229 señala las bases para clasificar esos votos:

1. El escrutinio y cómputo de cada elección se realizará conforme a las bases siguientes:

...e) Los dos escrutadores bajo la supervisión del Presidente, clasificarán las boletas para determinar:

*I. El número de votos emitidos a favor de cada uno de los **partidos políticos o candidatos**; y*

*II. El número de votos que sean **nulos**...*

En cuanto al contenido de las actas de escrutinio y cómputo para cada elección, de conformidad con el artículo 232, deberá contener:

*a) El número de **votos** emitidos a favor de cada partido político o candidato;*

b) El número total de las boletas sobrantes que fueron inutilizadas;

*c) **El número de votos nulos**;...*

Sin embargo, de la lectura de las partes conducentes de los artículos 227 y 229, se habla de votos emitidos a favor de partidos políticos o candidatos, sin hacer distinción de si se trata de candidatos postulados por partido político, no registrados o independientes; criterio que continúa en el artículo 232 siguiente, por tanto, donde la ley no distingue no es dable distinguir al intérprete.

E. Alcances del voto emitido para candidato no registrado

Una vez analizada la posibilidad legal de votar por un candidato no registrado, es menester determinar cuál es el alcance legal y utilidad de este tipo de sufragio.

Para determinar la *votación total emitida*, el artículo 12 del Cofipe dispone que, para los efectos de la aplicación de la fracción II del artículo 54 de la Constitución, se entiende por votación total emitida la suma de todos los votos depositados en la urna; donde se incluyen los de los partidos políticos, candidatos no registrados y nulos.

Para determinar la *votación nacional emitida* en la aplicación de la fracción III del artículo 54 de la Constitución, para la asignación de diputados de representación proporcional, se entenderá como votación nacional emitida la que resulte de deducir de la votación total emitida, los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el 2% y los votos nulos.

En consecuencia, el voto emitido por candidato no registrado se considera como no válido para determinar la votación nacional emitida, pues éstos se restan, junto con los nulos.

Para determinar la votación en las elecciones para Presidente de la República, senadores y diputados (estos dos últimos exclusivamente por el principio de mayoría relativa):

Artículo 230

1. Para determinar la validez o nulidad de los votos se observarán las reglas siguientes:

a) Se contará un voto válido por la marca que haga el elector en un solo cuadro en el que se contenga el emblema de un partido político, el de una coalición o el de los emblemas de los partidos coaligados;

b) Se contará como nulo cualquier voto emitido en forma distinta a la señalada, y

*c) Los votos emitidos a favor de **candidatos no registrados** se asentarán en el acta por separado.*

No obstante la separación que contempla dicho precepto para votos nulos y los de candidatos no registrados, en ambos supuestos esos votos no se computarán para un fin práctico y en todo caso siguen la suerte de los nulos, ello en atención de que nuestro sistema jurídico electoral, partiendo de la existencia de una laguna legislativa de dicho precepto y del artículo 175 del Cofipe, otorga exclusivamente a los partidos políticos el postular candidatos a cargos de elección popular federal. En esta tesitura, resulta evidente que los votos que se emitan en favor de algún candidato no registrado, no se emiten a un partido político ni a una coalición, razón por la cual conforme al citado artículo no son válidos; luego, si no son válidos, no producen efectos jurídicos, por lo tanto, no cuentan para el efecto de que algún partido político obtenga o no el triunfo en una contienda electoral, ni tampoco deberán producir efectos en relación con las asignaciones de representación proporcional.

Al respecto, ha sido criterio de la Sala Superior que de una interpretación gramatical de los preceptos conducentes, no puede considerarse que los votos emitidos a favor de determinadas personas como a candidatos no registrados, si bien no son nulos, estos deban admitirse como válidos; ello basado principalmente en la distinción que se hizo de los vocablos utilizados *contar* y *computar* un voto emitido a favor de candidatos no registrados.¹⁶⁴

Es importante puntualizar que en ningún momento la Ley le resta la calidad de voto en el caso de los nulos incluso cuando se utiliza el espacio reservado para candidato no registrado; pues esta es una simple forma de catalogarlos para determinar el cómputo respectivo; al señalar que los votos emitidos en favor de candidatos no registrados, se asentarán en el acta, por separado; es decir, el legislador les asignó una categoría diferente, al ordenar no asentarlos junto con los votos emitidos en favor de los partidos políticos contendientes, o sea, ordenó separar de los votos válidos, los votos emitidos a favor de candidatos no

¹⁶⁴ Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, expediente SUP-JDC-713/2004, de 22 de diciembre de 2004, mayoría de votos, pp. 69 y 70.

registrados, lo que sólo resulta explicable en virtud de que consideró que no tenían la misma naturaleza que los votos válidos (emitidos a favor de partido político o coalición).

A ese respecto, también existe la pronunciación de que, si esos votos no son válidos y tampoco nulos, corresponden a una tercera categoría específica, los cuales deben computarse o contarse por separado, sin que disposición constitucional o legal alguna les confiera la aptitud de producir el efecto jurídico de que sus destinatarios eventualmente se estimen triunfadores en una elección, máxime que en ningún momento se contempla siquiera la posibilidad de que, con motivo de los procedimientos respectivos de escrutinio y cómputo en cada una de las casillas, ni en el correspondiente cómputo municipal, se identifique de manera individual quiénes son los beneficiarios de tales votos en favor de candidatos no registrados, sino que todos ellos se agrupan en un mismo rubro y así se registran en las actas respectivas.¹⁶⁵

De conformidad con ello, se comparte de igual modo el argumento que sostiene la propia Sala del Tribunal respecto de que el procedimiento de registro de candidatos constituye una fase fundamental en el proceso electoral, y tiene como finalidad, entre otras y según se mencionó, permitir a las autoridades electorales administrativas conocer quiénes serán los contendientes, con el objeto de encontrarse en las condiciones necesarias para cumplir con su obligación de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales, principalmente, por lo que se refiere al proceso electoral y al origen, monto y aplicación de los recursos de las organizaciones políticas contendientes; de lo contrario, se deja sin la posibilidad al elector de planear su razonamiento para la opción política que considere; y por lo que toca al financiamiento, tampoco existiría control y vigilancia respecto del origen y destino de los recursos utilizados por esos ciudadanos en sus campañas, en

¹⁶⁵ *Ibidem*, pp. 71-73.

atención a que la Ley prevé que los únicos susceptibles de sanción son los partidos políticos o en el caso particular de los municipios de Veracruz, las agrupaciones de ciudadanos registradas; de lo contrario implicaría que a un candidato no registrado se le pretendiera el beneficio de un cargo público de elección popular sin haberse sometido a las obligaciones previstas en las reglas relativas.¹⁶⁶

Un criterio controvertido y que no comparto en su totalidad, es el sostenido al resolver el SUP-JDC-713/2004 del municipio de Las Vigas, Veracruz, respecto al alcance que pretenden darle al voto marcado en espacio no reservado, donde literalmente se señala lo siguiente:

*...establecer que, en todo caso, el efecto que pueden tener tales sufragios es, además de servir de apoyo para que la autoridad electoral ejerza sus atribuciones relativas a la estadística electoral, el respetar la libre manifestación de las ideas, establecido en el artículo 6° constitucional, teniendo en consideración que, en conformidad con el artículo 36, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, votar en las elecciones populares constituye una obligación de los ciudadanos de la República, es decir, este tipo de votos constituye una de las formas en que **un ciudadano puede expresar su voluntad en el sentido de no emitir su voto en favor de candidato alguno de los postulados y registrados**, cuyos nombres aparecen en la boleta electoral respectiva, porque, a su parecer, sería mejor que alguna otra persona accediera al cargo correspondiente, sin que dicho sufragio, como se señaló, pueda tener el efecto de que se otorguen las constancias de mayoría al ciudadano en cuyo favor se emite el voto, pues, con independencia de lo razonado a lo largo de este considerando, debe destacarse que, como contraparte del ejercicio del derecho y la obligación de votar, se encuentra el derecho a ser votado, el cual debe ejercerse dentro de los cauces legales, cumpliendo con las calidades y requisitos que establezca la ley, y respetando todos los principios y reglas previstos en el sistema jurídico aplicable.¹⁶⁷*

¹⁶⁶ *Ibidem*, pp. 87-92.

¹⁶⁷ *Ibidem*, pp. 96 y 97.

Ello porque con tal manifestación judicial, entre otras cosas, se estaría exhortando a la confusión al electorado al señalar el uso de ese espacio cuando la ley no lo prevé de esa manera.

No obstante ello y en atención a lo expuesto en este punto, tampoco comparto la idea de otros respecto de que se tenga que derogar el citado artículo 205 numeral 2, inciso j); ya que ello, en un sentido amplio y lejos de traer un beneficio jurídico y práctico, repercutiría drásticamente al coartar la libre voluntad que tienen los electores respecto a su derecho político de votar, el cual ha sido abanderado con la inherente característica de *libertad*, término este último que en materia de derechos políticos reviste la mayor extensión bajo los cauces legales. La problemática deviene de la laguna legislativa que el mismo precepto genera; por tanto, lo que se necesita en todo caso, es determinar los alcances y límites jurídicos de dicho precepto respecto el fin práctico que debe alcanzar esa inclusión de espacio para candidato no registrado.

De no ser así, ese precepto no solo sería letra muerta como lo es, sino que además de la dificultad que presenta para la interpretación judicial, también generara, como vimos, incertidumbre en el electorado que, habitualmente como se observa en varios casos, ocupa ese espacio ya sea para desviar su voto o pretendiendo cualquier otra intención, por su desconocimiento provoca solamente anularlo sea o no su voluntad; pues cabe recordar que no todo lo que se ponga en ese espacio tiende a anularlo, tal y como se resolvió en el expediente SUP-JRC-1001/2004, en el cual además de cumplir con la correcta emisión del voto al marcar sólo una opción política como se establece, en ese espacio se anotó una leyenda para recordar a su candidato la falta de una obra pública en la localidad.

Siguiendo este orden de ideas, consideremos los siguientes ejemplos:

El día de la elección los ciudadanos acuden a las urnas y sufragan (cumpliendo los requisitos constitucionales y legales), por un candidato no registrado; después de hacer las sumas de las actas de escrutinio y cómputo, y emitida la declaración de validez de la elección, se determina que es precisamente este candidato el que obtuvo el triunfo. ¿Debe el Consejo Distrital, previo el examen de elegibilidad del candidato, expedirle la constancia de mayoría y validez?

En el proceso electoral ordinario tamaulipeco de 1998, el Instituto Estatal Electoral debido a las reformas legislativas del Código Electoral vigente en esa época, tuvo una experiencia similar; el día de la jornada, la ciudadanía participó en los comicios de Ayuntamientos, acudiendo a las urnas a depositar su particular sufragio a favor de candidatos no registrados, logrando éstos, en el municipio de Jiménez, Tamaulipas un resultado favorable y manifiesto. "El Consejo Electoral Municipal, sin otra limitación que la Constitución y la ley, en estricto apego al voto popular, declaró la validez y legalidad de la elección y expidió la constancia de mayoría a la planilla de candidaturas no registradas".¹⁶⁸ Sin embargo, se revocó dicha determinación por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación bajo la clave de expediente SUP-JRC-165-1998 bajo los argumentos de derecho exclusivo a los partidos políticos a postular candidatos, contenido en la legislación electoral local.

Por otro lado, en el Estado de México, se han presentado en los Municipios de Tenango del Valle, Almoloya del Río y San Mateo Ateneo,¹⁶⁹ casos en los que los ciudadanos han votado en el recuadro de candidato no registrado y tales candidatos han obtenido la mayoría, pero en estos citados ejemplos los Consejos Electorales no otorgaron las constancias de mayoría, argumentando

¹⁶⁸ Santos Fraga, Javier de los. "Candidatos no registrados", en *Apuntes electorales*, México, Instituto Electoral del Estado de Tamaulipas, ponencia presentada en Xalapa, Veracruz, el 25 de mayo de 1999, en la presentación de la revista *Uma*, 1999, p. 50.

¹⁶⁹ Véase González, Benigno, "Candidatos independientes: su legalidad", en *Revista del Tribunal Electoral del Estado de México*, (México), número 2, abril-junio de 2000, p. 393.

que la ley estatal establece la exclusividad de los partidos políticos para la postulación de candidatos a los cargos de elección popular.

De lo acontecido en Tamaulipas y el Estado de México, podemos advertir que el tema que se estudia tiene diversas vertientes, pues aunque los preceptos que dan fundamento al voto, a favor de candidato no registrado están redactados en los mismos términos, en el primero de los casos se ponderó el voto popular, en tanto que en el segundo, se calificó que al no existir la postulación de ese candidato por un partido político, no era posible otorgarle la constancia de mayoría, pues no había cumplido con uno de los requisitos legales para tal efecto.

El caso más reciente que se resolvió por la Sala Superior, lo constituye el referido juicio para la protección de los derechos político-electorales con el expediente número SUP-JDC-713/2004 por mayoría de 4 votos, el 22 de diciembre de 2004, correspondiente al municipio de Las Vigas, Veracruz, en donde analizamos que en su legislación se permite la postulación de candidatos por grupos ciudadanos registrados equiparables legalmente a partidos políticos, donde ciudadanos que pretendían ocupar los cargos de municipales en dicha entidad, tras ser rechazados por diversos partidos políticos para ser postulados como candidatos y no registrarse ni como grupo de ciudadanos para tener ese derecho, se hicieron campaña como grupo y como candidatos independientes tras la omisión de su registro como grupo de ciudadanos y como candidatos a municipales, en donde obtuvieron una determinada votación.

Evidentemente este asunto constituye una dualidad de análisis: por una parte, el relativo al alcance del espacio reservado para candidato no registrado en la boleta; y por la otra, guardando estrecha relación en cuanto al efecto de la primera, el relativo a determinar los requisitos emanados de la configuración legal que obedecen a los derechos políticos de ser votado.

Si bien analizaremos ambos, en este apartado solamente nos abocaremos al primero, que de conformidad con el criterio de resolución lo haremos a manera de resumen.

En atención a la interpretación gramatical, sistemática y funcional de los preceptos aplicables, no puede considerarse que el voto emitido en favor de un candidato o fórmula de candidatos no registrados deba ser considerado como un voto válido ni, mucho menos, que resulte eficaz, pues no es dable jurídicamente otorgar las constancias de mayoría ni, mucho menos, asignar regidurías por el principio de representación proporcional, a ciudadanos que no fueron registrados por la autoridad electoral administrativa competente (en virtud de no haber sido postulados por algún partido político, agrupación o coalición), por el simple hecho de que la ciudadanía haya escrito su nombre en el rubro de la boleta electoral relativo a los candidatos no registrados y que hayan obtenido el mayor número de votos, además de que, si bien es cierto que se prevé que las boletas electorales contengan un rubro destinado a los candidatos no registrados, así como que los ciudadanos, al momento de emitir sus sufragios, pueden marcar y anotar ciertos nombres en dicho rubro, ello no implica que tales sufragios puedan tener el efecto de lograr que a un ciudadano o a un grupo de ellos les sean expedidas las constancias de mayoría, pues, en todo caso, compitieron fuera de los cauces legales e institucionales diseñados constitucional y legalmente para ello, incluso, no puede determinarse si cumplen con los requisitos de elegibilidad o si se ajustaron a los demás principios y reglas que rigen una elección libre y auténtica (pues no acudieron ante la autoridad electoral administrativa en la etapa de preparación de la elección para su registro como candidatos), además de que, por una parte, no existe previsión legal alguna que permita concluir que al computarse tales votos deba hacerse la diferenciación entre todos los ciudadanos cuyo nombre aparezca en tal rubro (ni la papelería electoral lo permite, pues las actas contienen un solo rubro para la contabilización de dichos votos), sino que

únicamente deben sumarse las boletas que contengan votos emitidos bajo ese esquema y reflejarse en una sola cifra, y, por la otra, según se evidenció, no existe disposición legal alguna que permita arribar a la conclusión de que efectivamente puedan expedirse las correspondientes constancias de mayoría o asignación que solicitaron les entregaran por considerar obtener el triunfo de esa manera en el referido municipio.

Como se resalta en los casos anteriores, resulta evidente que no solo se debe ser candidato postulado por partido político o coalición, sino que además se les exigen determinados requisitos que tampoco se pueden considerar cubiertos por los no registrados, y si obteniendo la mayoría de la votación y se pasa a la etapa respectiva de calificación¹⁷⁰ es declarado inelegible aun cuando hubiere obtenido el triunfo, genera en todo caso el mismo fin que un voto nulo, es decir, no se tiene la garantía que tendría un partido político como entidades de interés público al presentar sus candidaturas con los requisitos legales necesarios para contender por el mismo puesto, lo cual evidencia la necesidad de normar este vacío legal debiéndose observar otros elementos.

F. Criterios de interpretación constitucional y legal relevantes emitidos por la máxima autoridad en la materia

De conformidad con el artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es, con excepción de las acciones de inconstitucionalidad (materia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación), la máxima autoridad jurisdiccional en la materia electoral y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, a través de su Sala Superior de manera permanente y sus cinco Salas

¹⁷⁰ El análisis de la elegibilidad de los candidatos puede realizarse tanto en el momento de su registro ante la autoridad electoral, como en el momento de obtener el triunfo en el que se califica la elección respectiva antes de tomar su cargo. Tesis de jurisprudencia clave S3ELJ 07/2004.

Regionales en las cinco circunscripciones en que se divide el país en los años de procesos electorales federales.

Por lo tanto, al resolver por esa máxima instancia electoral el precedente del tema bajo el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano identificado con la clave SUP-JDC-037/2001, promovido por Manuel Guillén Monzón, que mediante una interpretación de las legislaciones tanto federales como del Estado de Michoacán, señaló que “la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no contiene ni admite, como regla absoluta, el monopolio de los partidos políticos en el ejercicio del derecho para postular candidatos en elecciones populares”,¹⁷¹ criterio sostenido por la mayoría de los magistrados; que marcó la pauta respecto el derecho de participación política de ser votado, delimitando los alcances del contenido legal respecto del monopolio partidista y su regulación por el legislador ordinario aun cuando el asunto correspondía a un Estado.

No obstante ello, la resolución fue aceptada por unanimidad de votos respecto de la confirmación del acto de negarle el registro para contender como candidato al cargo de Gobernador al citado ciudadano en el Estado de Michoacán; pues existió, sin embargo, una división tripartita de criterios contrapuestos respecto del análisis legal del monopolio de los partidos políticos.

El estudio no solamente fue abordado por cuestiones constitucionales, sino también de los contenidos en tratados internacionales respecto a derechos humanos y la participación política, para determinar si el derecho electoral mexicano consagraba o debía consagrar la participación de los ciudadanos como candidatos independientes en sus ámbitos nacional e internacional.

De los hechos que dieron origen a este asunto, resalta a nuestro interés, en que el Consejo Electoral de dicho Estado sustentó la negativa del registro, basado,

¹⁷¹ SUP-JDC-037/2001, p. 61.

entre otros elementos, en que el ciudadano no contaba con las cualidades que establece la Ley local para ser votado, que de conformidad con los artículos 34, fracción IV, y 153 del Código electoral local, no fue propuesto por partido político alguno.

Los argumentos del actor vertidos en su demanda, señalaban esencialmente que la autoridad al negarle su registro como candidato independiente a gobernador, violentaba en su perjuicio el derecho político electoral de ser votado consagrado en los artículos 1 y 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de acceder en condiciones de igualdad al poder público.

Los diversos y divididos criterios de interpretación que le dieron los magistrados de la Sala Superior fueron con el afán de determinar si la participación política es un derecho absoluto o permite ciertas limitaciones, entre ellos la que otorga la exclusividad de postulación de los candidatos a cargos de elección popular a los partidos políticos como veremos brevemente:

Primera postura: la magistrada Alfonsina B. Navarro Hidalgo y el magistrado Eloy Fuentes Cerda, en su voto aclaratorio, argumentan a favor de considerar bajo una interpretación de modo tópico, fundamentalmente en los artículos 35 y 41 de la Constitución Federal, la existencia a nivel constitucional del derecho exclusivo de los partidos políticos a postular candidatos a cargos de elección popular y, en consecuencia, a la admisión y reconocimiento por ese máximo ordenamiento del monopolio de los partidos políticos.

Segunda postura: los magistrados Leonel Castillo González y Mauro Miguel Reyes Zapata, en un voto concurrente, consideran contrario a la postura anterior, que de conformidad con la propia Constitución y los tratados internacionales aplicables, no es posible derivar la existencia de un monopolio partidista; de tal suerte que los ciudadanos tienen consagrado su derecho

fundamental de participación política a ser votados de manera también independiente; toda vez que no existe para el caso legislación electoral reglamentaria, ni tampoco el Tribunal tiene la facultad para subsanar tal vacío legal, el legislador incurre en una inconstitucionalidad por omisión y está obligado a legislar en la materia.

Tercera postura: los magistrados José Luis de la Peza, José de Jesús Orozco Henríquez y José Fernando Ojesto Martínez Porcayo como Presidente; representaron la votación mayoritaria al considerar que, del texto constitucional y de los tratados correspondientes, no es factible derivar el monopolio de los partidos políticos y, por tanto, le compete al Constituyente Permanente legislar en materia de candidatos independientes si así lo considera; asimismo, del análisis del texto constitucional y de los instrumentos internacionales, se concluye que el derecho de participación política es un derecho de base constitucional y de configuración legal, susceptible de ser limitado conforme a las exigencias de una sociedad democrática, sin que el hecho de restringir dicha participación al requisito de ser postulado por un partido político sea una limitación contraria a la Constitución o a los convenios internacionales. Por ello, no puede considerarse que exista omisión legislativa, ya que en todo caso, el legislador está facultado para establecer el régimen que mejor considere en los términos de la normatividad constitucional, ya sea para regular las candidaturas independientes o en su caso para restringirlas en aras de fortalecer el sistema de partidos, como se ha hecho mención a lo largo de este trabajo.

Otro precedente lo constituye el expediente SUP-JDC-713/2004 de Las Vigas, Ver., que como ya apuntamos en el apartado relativo al espacio reservado en la boleta, contiene una doble vertiente en su resolución que estudiando por separado por así convenir en el presente trabajo, corresponde ahora la parte de este punto; en ese sentido, partiendo de la interpretación al artículo 35, fracción II, de la Constitución general de la República, que se hizo por la Sala Superior, consistente en que el derecho político-electoral de ser votado; fue considerado

también como un derecho fundamental de base constitucional y desarrollo legal como criterio sostenido en reiteradas ocasiones por la propia Sala, con el argumento de que el caso del requisito legalmente previsto de ser registrado por la autoridad electoral administrativa competente en la etapa de preparación de la elección, en virtud de haber sido postulado por un partido político, agrupación de ciudadanos de un municipio o coalición, es una calidad establecida en la ley (tanto en sentido formal como en sentido material) que no viola ni afecta el contenido esencial del derecho fundamental a ser votado, toda vez que no es un requisito arbitrario, caprichoso ni irrazonable sino que tiene una **finalidad objetiva y constitucionalmente válida**, como lo es, por un lado, el fortalecimiento del sistema constitucional de partidos políticos (en tanto actores fundamentales de una democracia representativa, de acuerdo con lo establecido en el artículo 40 constitucional), en un marco plural y competitivo, regido por los principios constitucionales rectores de la función electoral, como son, entre otros, legalidad, objetividad y certeza, establecidos en el artículo 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso b), de la Constitución federal, y, por otro, salvaguardar el derecho de acceder, en condiciones generales de igualdad, a los cargos públicos, en la especie, el derecho de los demás contendientes que sí fueron postulados y registrados por un partido político, agrupación o coalición, establecido en diversos instrumentos internacionales protectores de los derechos humanos firmados y ratificados por el Estado mexicano, tales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 25, inciso c), y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 23, párrafo 1, inciso c).¹⁷²

¹⁷² SUP-JDC-713/2004, pp. 113 y ss.

IV. Los candidatos dentro de los partidos políticos

Los partidos cumplen una función auxiliar como mediadores, y son instrumentos indispensables del desarrollo democrático del país; ese importante papel constitucionalmente reconocido, exige al mismo tiempo, una adecuada reglamentación para su manejo interno apegada a los mismos cauces legales de constitucionalidad a la par de las legislaciones respectivas; para que simultáneamente al igual que su función externa, su estructura y funcionamiento interno sean reconocidos como legales y en su caso democráticos; circunstancia que en la medida que se adopte, probablemente sea considerada en corto plazo como la salida más viable a la llamada crisis de legitimidad de los mismos partidos, los cuales deben observar permanentemente una idónea, razonable y equilibrada democracia interna.

La exigencia de la democracia interna de los partidos políticos tiene por objeto impedir que un eventual déficit democrático o funcionamiento autocrático de estas organizaciones se traduzca en una consecuente merma en el mecanismo de la representación política y ponga en peligro el correcto funcionamiento del Estado democrático y su sistema de partidos políticos.

Ello es así, ya que de lo contrario, se marginaría al mismo tiempo que la participación democrática de esos institutos, a la participación cívica y razonada de los ciudadanos; que en palabras de Manuel Aragón¹⁷³ se puede decir que unos partidos con bajo nivel de afiliación, financiados casi enteramente en muchos países con dinero público y férreamente dominados por sus dirigentes generen 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.

¹⁷³ Aragón Reyes, Manuel. "Democracia y representación", en Orozco Henríquez, José de Jesús, (comp.), *Democracia y representación en el umbral del siglo XXI*. Op. cit., p. 12.

Con esa premisa, se estableció en la Ley, dentro de los diversos requisitos que delimiten el actuar de los partidos políticos, el formular sus propios estatutos que, con apego a la constitucionalidad y legalidad, normen sus actividades tanto internas como externas (función pública).

Para ello, el artículo 24.1, inciso a), del Cofipe establece para la procedencia de su registro como partido político nacional, el formular una declaración de principios, de donde derive su programa de acción y sus estatutos.

Siendo coherente con ello, en el siguiente artículo 26.1, inciso d), señala determinar las medidas del programa de acción para la participación activa de sus militantes en los procesos electorales.

Ahora bien, por lo que toca a sus estatutos, además de establecer en ellos los lineamientos generales de identidad y medidas para la integración de los órganos directivos con los cuales funcionará, también incluye los procedimientos para la afiliación individual, libre y pacífica de sus miembros, sus derechos y obligaciones, incluidos el de participar personalmente o por medio de delegados en asambleas y convenciones, el poder ser integrante de los órganos directivos; las normas para la postulación democrática de sus candidatos, la obligación de sus candidatos de sostener y difundir la plataforma electoral durante la campaña en que participen, incluso las sanciones aplicables a los miembros que infrinjan sus disposiciones internas y los correspondientes medios y procedimientos de defensa (art. 27 del Cofipe).

Los lineamientos contenidos en los estatutos que rigen la vida de los partidos políticos, además de incluir los métodos y mecanismos de selección interna de sus candidatos a registrar para contender a nombre de ese partido, también deben ser apegados a los principios constitucionales y legales supervisados tanto por la autoridad electoral administrativa competente y, en su caso, por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Partiendo de esas premisas, algunos partidos, de conformidad con sus estatutos, pueden admitir bajo ciertos lineamientos, la postulación de candidatos externos, es decir, que no guardan afiliación ni relación alguna con el partido que los postule; genera una situación cuestionable, pues la calidad de externos que deviene de la no afiliación que guardan con dicho instituto político que los postula, se ve desvanecida en un efecto lógico y práctico; porque en algunos casos se les exige a esos "candidatos externos" que adopten los principios, lineamientos e ideales políticos del partido postulante, y que en todo caso los convierte en una especie de afiliados indirectos, que además se les exige no romper vínculos con el partido si obtienen el triunfo, y comprometerse a abanderar dicho partido, y en el caso de los legisladores a pertenecer a la bancada respectiva.

En razón de ello, es importante mencionar que la situación de independiente o sin partido que se manejan para algunos legisladores instalados actualmente en el Congreso, no debe confundirse con la figura de candidato independiente, ya que aquellos en su momento fueron miembros de algún partido político, que en su caso los postuló para contender en el cargo que ahora desempeñan, y que por cuestiones diversas se retiran del partido proclamándose como legisladores independientes, pues si atendemos al contenido del artículo 51 de la Constitución, los diputados federales son representantes de la Nación, por tanto, y no obstante que lo sean por el principio de representación proporcional, pueden renunciar a la fracción partidista o al partido que los postuló sin perder su escaño.

En el artículo 38 del Cofipe se impone la obligación a los partidos políticos de ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático.

Para ello la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha contribuido en gran medida a integrar este conjunto normativo

precisamente en aras del fortalecimiento de los partidos desde un ámbito interno, a través de los diversos criterios de interpretación que han formado Tesis de Jurisprudencia obligatorias para las autoridades electorales.

Por resaltar alguna, tenemos la que precisa los elementos mínimos que deben concurrir en la democracia interna bajo el rubro “*ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA CONSIDERARLOS DEMOCRÁTICOS*” con la clave S3ELJ 03/2005.

Respecto a los medios internos de defensa previstos en la normatividad de los partidos políticos, se ha determinado que forman parte del sistema jurídico electoral mexicano y que, por ese motivo, cuando se pretende acudir a una instancia judicial, se debe cumplir el principio de definitividad necesario para acudir a los procesos impugnativos establecidos en la legislación electoral como sería a través del *juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano*, el cual se extiende a determinados actos de los partidos políticos tratándose de violaciones a sus derechos de votar o ser votados, pero en todo caso se deben agotar previamente aquellos, siempre que los órganos partidistas competentes en el partido estén establecidos, integrados e instalados con antelación a los hechos litigiosos; se garantice suficientemente la independencia e imparcialidad de sus integrantes, se respeten las formalidades esenciales del procedimiento exigidas constitucionalmente, y que formal y materialmente resulten eficaces para restituir a los promoventes en el goce de los derechos político-electorales transgredidos.¹⁷⁴

Una situación peculiar ocurre con el actual sistema de medios de impugnación, al aplicarlo donde la postulación no necesariamente es por partido político¹⁷⁵

¹⁷⁴ Tesis de jurisprudencia S3ELJ 04/2003 y S3ELJ 05/2005, la primera publicada en las páginas 195 y 196 del III Informe 2002-2003 rendido por el Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; y la segunda visible en la página www.trife.org.mx aprobada el 1º de marzo de 2005.

¹⁷⁵ Véase los casos de los municipios de los Estados de Tlaxcala y Veracruz.

cuando un ciudadano promueve el medio de defensa llamado juicio de revisión constitucional electoral, el cual corresponde exclusivamente a los partidos o coaliciones de ellos; como el caso de un municipio de Tlaxcala en donde la legislación local también permite la postulación de fórmulas a municipios por grupos ciudadanos, donde un ciudadano puede promover en representación de una fórmula o candidato sin partido; pues el Tribunal Electoral se manifestó en el sentido de que, si en alguna entidad federativa, la Ley electoral local prevé que el acceso al poder público no sea solamente a través de partidos políticos, sino a través de una fórmula o grupo de ciudadanos al que se les otorgan los mismos derechos para la contienda electoral que a los partidos políticos, como interponer los medios ordinarios de defensa, por sí o por conducto de su representante legítimo, a fin de lograr la revocación o modificación de los actos o resoluciones dictadas por los organismos electorales, el juicio de revisión constitucional electoral puede ser promovido por esa fórmula o grupo, por conducto de su representante legítimo, pues no se puede cerrar ese medio extraordinario de defensa, a quien tiene la posibilidad de contender en iguales términos que un partido político, de acuerdo con la legislación electoral local.¹⁷⁶

¹⁷⁶ Véase el juicio de revisión constitucional electoral, número SUP-JRC-351/2001, resuelto en sesión pública de 13 de enero de 2002, por unanimidad de votos.

CONCLUSIONES

Primera.- Los partidos políticos nacionales para su consolidación han transitado por un camino de constantes reformas electorales, tanto a nivel constitucional como a nivel legal, que ellos mismos han impulsado en aras de su fortalecimiento, al grado de ser considerados por la propia Constitución como entidades de interés público que, de una manera más o menos propicia y en ocasiones tardía e incompleta, ha contribuido tanto al sistema democrático como al de partidos políticos; sin embargo, podemos afirmar que no contamos todavía, con un sistema de partidos plenamente fortalecido, pues el gran número de los que actualmente existen, no son reflejo de las necesidades reales de la sociedad.

Segunda.- Los partidos políticos al promover su arraigo social, deben hacerlo al funcionar como promotores de los intereses colectivos, a través de suficiente cohesión y disciplina interna, por lo que, es imperativo fortalecer el sistema de partidos políticos, iniciando con su plena democratización en la elección de sus dirigentes y candidatos para ser organizaciones eficaces, incluso para que, al llegar al poder, sirvan mejor a la sociedad, en lugar de servirse de ella en el sentido de que estrictamente atiendan sus necesidades; consecutivamente, que actúen como verdaderas escuelas cívicas permanentemente vigiladas; asimismo, que desempeñen el papel de verdaderos garantes de los intereses y derechos de los ciudadanos y no solo los del propio partido, como idóneamente ocurre a través de las llamadas acciones tuitivas.

Tercera.- Los derechos político-electorales de los ciudadanos, que históricamente en México carecieron de protección constitucional, han sido colocados en una especial clasificación, alcanzando una evolución constitucional y legalmente admirable, con las instituciones electorales suficientes y los medios legales para su protección, difícilmente reversible para el desarrollo político-electoral del país, los cuales deben ser considerados como

derechos de delimitación legal en su ejercicio, siempre y cuando la limitación se haga de manera justificada y razonable, pues no sólo está autorizada sino que, además, es condición indispensable para que tales derechos sean ejercidos en un régimen democrático como lo reconoce la propia Constitución Federal.

Cuarta.- El derecho fundamental de ser votado contenido en el artículo 35, fracción II de la Constitución General, no es un derecho absoluto, sino de configuración legal, por tanto, necesita la existencia previa de aquellas normas también infraconstitucionales cuyo objeto es la igualdad en la aplicación e interpretación de tales normas, y su contenido, la facultad atribuida por el ordenamiento de impugnar o reaccionar contra los actos de los poderes públicos que impidan o menoscaben el acceso y el ejercicio en condiciones de igualdad; esa Ley conocida como Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en todo caso respeta escrupulosamente este derecho, siempre y cuando se ejerza en el marco de la misma, sin que resulte contraria a la Constitución o a los tratados internacionales.

Quinta.- La exclusión de los ciudadanos a postularse por sí mismos o por un grupo de electores en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, si bien, puede ser considerada como una limitante respecto a los derechos político-electorales, lo cierto es que, además de proteger el fortalecimiento del sistema de partidos políticos, otorga certeza a los procesos electorales en México.

Sexta.- No sería viable incluir en corto plazo la figura de candidatos independientes a nivel federal, pues ello fracturaría el actual sistema de partidos además de restringir su constante fortalecimiento, por lo que, tampoco debe considerarse a dicha figura como la solución inmediata que pueda impulsar el desarrollo de un sistema democrático en el derecho electoral mexicano.

Séptima.- Por otro lado, al ser las candidaturas independientes un fenómeno de hecho, en el supuesto de que el legislador ordinario en ejercicio de sus atribuciones opte en un futuro por incluirlas conjuntamente con las candidaturas partidistas, tenemos que ver con escepticismo la propuesta a nivel federal sino se pretende al mismo tiempo detener el necesario desarrollo del sistema de partidos; sin embargo, una vez fortalecido y arraigado el mismo, aun cuando ya no sería necesario, se propone que, con apego a la Constitución Federal y en observancia de los derechos político-electorales del ciudadano en salvaguarda de los principios que rigen la función electoral y el sistema plural de partidos, la manera más viable de compaginarla con el sistema jurídico electoral diseñado exclusivamente para aquellos, es en el mejor de los casos, limitada a nivel municipal como ocurre en el Estado de Veracruz a través de los llamados *grupos ciudadanos*, los cuales poseen un grado de seriedad y aceptación al ser considerados como entidades de interés público.

Octava.- Existe una laguna al utilizar el término "candidato no registrado" en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que además de generar problemas de interpretación, también provoca confusión entre los electores al emitir su voto, por lo que, se deben delimitar los alcances del inciso j, del artículo 205 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y ser contraria a los principios de libertad del voto la propuesta de eliminar esa parte por considerarla que carece de un fin práctico reflejado en el escrutinio y cómputo.

BIBLIOGRAFÍA

1. AGUIRRE, Pedro, (coord.), *Sistemas políticos electorales contemporáneos de Chile*, México, IFE, 2000.
2. AGUIRRE, Pedro, (coord.), *Sistemas políticos electorales contemporáneos de Colombia*, México, IFE, 2000.
3. ANNINO, Antonio. *Historia de las elecciones en Iberoamérica, Siglo XIX*, Argentina, Fondo de Cultura Económica.
4. ARMENTA GÓMEZ, Adán. *De la justicia administrativa y de la justicia administrativa a través de los recursos en materia electoral en el actual código federal de instituciones y procedimientos electorales*, Tesis de licenciatura, Facultad de Derecho, UNAM, 1991.
5. ARNALDO ALCUBILLA, Enrique (et al.), *Elecciones y justicia en España y México, Memoria del II curso de formación judicial electoral*, México, TEPJF, 2002.
6. ARNALDO ALCUBILLA, Enrique, (coord.), "Los recursos jurisdiccionales en relación con la proclamación de las candidaturas", en *Memoria del II curso de formación judicial electoral: Elecciones y justicia en España y México*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2002.
7. BECERRA, Ricardo (et al.), *La reforma electoral de 1996, una descripción general*, México, Fondo de Cultura Económica, (Colección popular, Núm. 531), 1997.
8. BOLAÑOS FRANICA, María Inés. "La función de los partidos políticos y la opción de las candidaturas independientes en México", en *Gaceta electoral*, (México), año 2, número 7, octubre-diciembre, TEEM, 2003, pp. 58-64.
9. CASO, Alfonso. *La política indigenista en México*, 3ª ed., México, Ed. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-Instituto Nacional Indigenista, 1981.
10. CASTILLO GONZÁLEZ, Leonel. *Los derechos de la militancia partidista y la jurisdicción*, México, TEPJF, 2004.
11. CERVANTES Y ANAYA, Javier de. *Introducción a la historia del pensamiento jurídico en México*, México, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, 2002.
12. *Compilación Oficial. Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002*, Tomos jurisprudencia y tesis relevantes, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2002.
13. DE ANDREA SÁNCHEZ, J. Francisco. *La revolución política y el sistema electoral mexicano*, México, Porrúa, 1987.
14. ELIAS MUSI, Edmundo, (coord.), *Evolución histórica de las instituciones de la justicia electoral en México*, México, TEPJF, 2002.
15. ELIZONDO GASPERÍN, Ma. Macarita. *Defensa de los candidatos como interés público nacional*, Tesis Doctoral, Facultad de Derecho, UNAM.

16. GARCÍA MARTÍNEZ, Bernardo, (coord.), *Gran Historia de México Ilustrada, Nueva España*, Tomo I, México, Ed. Planeta de Agostini- CONACULTA-INAH, 2002.
17. GARCÍA OROZCO, Antonio. *Legislación electoral mexicana 1812-1988*, 3ª ed., México, Adeo-Editores, Industrias Gráficas Unidas, 1989.
18. GARCÍA TOVAR, Tobías. "Candidaturas comunes e independientes", en *Memoria del foro para discutir la agenda de la reforma político electoral, foro nacional*, Tomo IV, México, Instituto Federal Electoral, 1995.
19. GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo. *El Estado y los partidos políticos en México*, México, Editorial ERA, (Colección Problemas de México), 1990.
20. GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo. *La democracia en México*, Cuadro LVII de resultados electorales, 7ª ed., México, Editorial ERA, 1975.
21. GONZÁLEZ DE LA VEGA, René. *Derecho penal electoral*, México, Porrúa, 1991.
22. GUASTINI, Ricardo. *Estudios sobre la interpretación jurídica*, 4ª ed., México, Porrúa-UNAM, 2002.
23. HIDALGA, Luis de la. "Organización política y electoral de México prehispánico", en *Pensamiento político revista de afirmación mexicana*, (México), Vol. X, número 40, agosto.
24. KOHLER, Josef. *El derecho de los aztecas*, México, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, 2002.
25. LADD, Doris M. *La nobleza mexicana en la época de la Independencia*, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1984.
26. LÓPEZ BETANCOURT, Eduardo. *Manual de derecho positivo mexicano*, 4ª ed., México, Trillas, 1999.
27. MARTÍNEZ SILVA, Mario y SALCEDO AQUINO, Roberto. *Manual de campaña*, Tomo I, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1997.
28. MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel. *Introducción a los partidos políticos*, España, Ed. Ariel, 1996.
29. Memoria del foro para discutir la agenda de la reforma político electoral, ponencias expuestas en Guadalajara, Jalisco el 6 y 7 de julio, Tomo IV, México, IFE, 1995.
30. MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio. *El derecho precolonial*, 5ª ed., México, Porrúa, 1985.
31. MOLINA PIÑEIRO, Luis. *Foro para la reforma electoral, memoria 1993*, México, Instituto Federal Electoral, 1993.
32. MORENO, Daniel. *Los partidos políticos del México contemporáneo 1916-1977*, 6ª ed., México, Ed. B. Costa ACIC, 1979.
33. NAVARRO FIERRO, Carlos M., (coord.), *Elecciones presidenciales y legislativas en América. Estudio comparado de 20 países*, México, IFE, (Sistemas políticos y electorales contemporáneos, No. 20), 2000.
34. NOHLEN, Dieter. *Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos políticos: opciones institucionales a la luz del enfoque histórico-empírico*, México, IFE, TEPJF, Fundación Friedrich Naumann, 1999.

35. OCHOA, Lorenzo, (coord.), "El Mundo Prehispánico" en *Gran Historia de México Ilustrada*, Tomo I, México, Ed. Planeta De Agostini, 2002.
36. OJESTO MARTÍNEZ PORCAYO, José Fernando. *Evolución y perspectiva del derecho electoral mexicano. La justicia electoral*, Tesis doctoral, Facultad de Derecho, UNAM, 1998.
37. OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, (comp.), *Democracia y representación en el umbral del siglo XXI*, Tomo I, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, (Serie doctrina jurídica, número 12), 1999.
38. OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, (comp.), *Ética y derecho electoral en el umbral del siglo XXI*, Tomo IV, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, (Serie doctrina jurídica, Núm. 15), 1999.
39. OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, (comp.), *Justicia electoral en el umbral del siglo XXI*, Tomo III, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, (serie doctrina jurídica, Núm. 14), 1999.
40. OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, (comp.), *Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI*, Tomo II, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, (Serie doctrina jurídica, Núm. 13), 1999.
41. OVILLA MANDUJANO, Manuel. *Introducción al estudio del derecho*, México, Copyoffset, 1990.
42. PÉREZ DE LOS REYES, Marco Antonio. *Historia del derecho mexicano*, Vol. 2, México, Ed. Oxford, 2002.
43. PÉREZ SERRANO, Nicolás. *Tratado de derecho político*, 2ª ed., Madrid, España, Ed. Civitas, 1997.
44. PIERINI, Alicia y LORENCES, Valentín. *Financiamiento de los partidos políticos*, Buenos Aires, Argentina, Editorial Universidad, 1999.
45. PIZA E., Rodolfo y TREJOS, Gerardo. *Derecho internacional de los derechos humanos: La convención Americana*, San José, Costa Rica, Ed. Juricentro, 1989.
46. QUINTANA ROLDÁN, Carlos Francisco. *Derecho municipal*, México, Porrúa, 1995.
47. ROBERTO HERRADA, Guadalupe. Ponencia "La aceptación de candidaturas independientes incrementará la participación ciudadana y reforzará la democracia", en *Memoria del foro para discutir la agenda de la reforma político electoral, foro nacional*, Tomo IV, México, Instituto Federal Electoral, 1995.
48. ROEDOR, Ralph. *Juárez y su México*, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1972.
49. SERRANO MIGALLÓN, Fernando. *Legislación electoral mexicana, génesis e introducción*, México, Porrúa, 1991.
50. TORO HUERTA, Mauricio Iván del. "Monopolio de los partidos políticos vs. Candidaturas independientes: el caso Michoacán SUP-JDC-037/2001 desde la óptica del derecho internacional", en *Justicia Electoral, revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, (México), No 16, año 2002.

51. VEYTIA, Mariano. *Historia antigua de México*, Tomo I, México, Ed. del Valle de México, 1979.
52. VIGIL, José María. *México a través de los siglos*, Tomo IX.
53. VILLORO TORANZO, Miguel. *Introducción al estudio del derecho*, 15ª ed., México, Porrúa, 2000.
54. WOODROW, Borah, (coord.), *El gobierno provincial de la Nueva España 1570-1787*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Históricas (serie Novohispana, N° 33), 1985.
55. ZAVALA, Silvio. *Apuntes de historia nacional 1808-1974, El Colegio Nacional*, México, Fondo de Cultura Económica, 1990.

Diccionarios y Enciclopedias

1. ALONSO, MARTÍN. *Enciclopedia del idioma*, Tomo I, México, Ed. Aguilar, 1998, p. 46.
2. *Diccionario de la lengua española*, de la Real Academia Española, 22 ed., España, Ed. Espasa, 2001,
3. *Diccionario de la Real Academia Española*, 54 ed., Madrid, 1986.
4. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Diccionario electoral*, Tomo I, México, UNAM-TEPJF-IFE-CAPEL, 2003, p. 170.
5. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Diccionario electoral*, Tomo II, México, UNAM-TEPJF-IFE-CAPEL, 2003, p. 170.
6. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. *Diccionario electoral*, San José, Costa Rica, Ed. Capel, 1989, p. 199.
7. MARTÍNEZ SILVA, Mario y SALCEDO AQUINO, Roberto. *Diccionario electoral 2000*, México, Ed. Instituto Nacional de Estudios Políticos, 1999.
8. VÁZQUEZ-GÓMEZ, Juana. *Diccionario de gobernantes de México (1325-1997)*, México, Ed. Nueva Imagen, 1998.

Consultas Informáticas

1. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (www.trife.org.mx)
2. Base de datos políticas de las Américas, Constituciones y leyes Latinoamericanas (www.georgetown.edu/pdba)
3. Comisión interamericana de derechos humanos (www.cidh.oas.org)
4. Enciclopedia virtual (www.divulcat.com.mx)
5. www.diputados-catamarca.gov.ar/con-na.htm
6. www.senado.gov.br
7. www.eurosur.org/constituciones
8. www.constitution.org/cons/costaric.htm
9. www.constitution.org/cons/elsalvad.htm
10. www.parlamento.gub.uy/Constituciones/Const997.htm
11. www.honduras.net/honduras_constitution.html
12. www.congreso.gob.pe/constitucion.htm
13. Compila tratados (CD-ROOM), México, SCJN, 2001.

Legislaciones

1. ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, (Colección popular), 1990.
2. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2ª ed., México, TEPJF, 2003.
3. Constitución del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, Código Electoral del Estado de Michoacán, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, (colección legislaciones), 2004.
4. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 3ª ed., México, TEPJF, 2003.
5. Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, (colección legislaciones), 2003.
6. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, (Colección legislaciones), 2004.
7. Constitución política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala; Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala; Ley de Medios de Impugnación en materia Electoral para el Estado de Tlaxcala. México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, (Colección legislaciones), 2004.