



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

## FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y AMPARO

### “LA VIABILIDAD DE LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES EN EL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO”

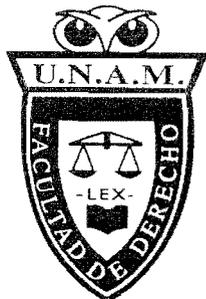
## T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

HECTOR SALOMÓN GALINDO ALVARADO

LIC. FELIPE ROSAS MARTÍNEZ



MÉXICO, D.F.

2010



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

# **LA VIABILIDAD DE LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES** **EN EL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO**

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO PRIMERO</b>	
<i>MARCO CONCEPTUAL</i>	
I. Democracia	3
II. Sistema Electoral	11
III. Partidos Políticos	17
IV. Sistema de Partidos	34
V. Candidato Externo	41
VI. Candidato No Registrado	47
VII. Candidato Independiente	55
<b>CAPÍTULO SEGUNDO</b>	
<i>DESARROLLO HISTÓRICO</i>	
I. Constitución de Cádiz de 1812	60
II. Acta constitutiva de la Federación y la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 1824	64
III. Las Siete Leyes Constitucionales, de 1835-1836	76
IV. Bases orgánicas de la República Mexicana de 1843,	82
V. Constitución Liberal de los Estados Unidos Mexicanos, de 1857	86
VI. Constitución Política y Social de los Estados Unidos Mexicanos, de 1917	92
<b>CAPÍTULO TERCERO</b>	
<i>ESTADO ACTUAL DE LA CANDIDATURA INDEPENDIENTE EN MÉXICO</i>	
I. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	101
II. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales	111
III. Constituciones Políticas Estatales y sus Leyes Reglamentarias	
a. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Yucatán	120
1. Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán	125
b. Constitución Política del Estado de Sonora	133
2. Código Electoral para el Estado de Sonora	136
IV. Jurisprudencia y Resoluciones Relevantes	
a. Caso Michoacán	139

b. Caso Yucatán	145
c. Caso Castañeda	153

## **CAPÍTULO CUARTO**

### *PERSPECTIVAS*

I. Análisis sobre la viabilidad de la Candidatura Independiente en el Sistema Electoral Mexicano	161
II. Reformas Constitucionales y Legales	167

<b>CONCLUSIONES</b>	<b>170</b>
---------------------	------------

<b>PROPUESTAS</b>	<b>173</b>
-------------------	------------

<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>176</b>
---------------------	------------

## INTRODUCCIÓN

Para Maurice Duverger, la democracia política no la garantizan necesariamente los partidos, sino la libertad política que el régimen permite a los ciudadanos, pues los partidos en la mayoría de los casos crean una clase dirigente, aislada de los militantes, una casta más o menos cerrada sobre sí misma, que tiende a la creación de nuevas elites.

La verdadera democracia es más humilde, pero más real, que se define en primer lugar como libertad para el pueblo y para cualquier porción del mismo, para ser parte del gobierno sin pasar por los partidos. Esta transformación constituye un desarrollo de la democracia y no una regresión.

Bajo este argumento teórico han surgido en diversas partes del mundo las candidaturas independientes como una forma de reconocer la necesaria participación ciudadana en el régimen político, en respuesta al desgaste de los partidos políticos y del gobierno mismo.

Negar el reconocimiento de las candidaturas independientes implica para muchos negar en cierta forma los derechos políticos de los ciudadanos (el derecho a ser votado), y el derecho de esa parte de la sociedad que ya no se identifica políticamente con los partidos.

En México, esa falta de identificación, credibilidad y aceptabilidad política hacia los partidos se ha manifestado en el resultado de los pasados procesos electorales, en donde el abstencionismo y el reciente fenómeno del voto blanco han dejado sentir el rechazo de la gente. Ejemplo de ello han sido los procesos electorales en Guerrero, Morelos, Hidalgo, Michoacán, en el Estado de México, en donde la participación ciudadana alcanzó 38 por ciento. En Guerrero fue de 20 por ciento y en el último proceso electoral federal en 2009, el abstencionismo electoral superó 55 por ciento en todo el país.

Ante este tipo de fenómenos políticos que se han dado en mayor o menor medida en diversos países, la mayoría de las democracias han contemplado la posibilidad de que ciudadanos apartidistas se postulen como candidatos a alcalde, legislador, y en muchos casos a gobernador o presidente de la República. Es el caso de países como Estados Unidos, Inglaterra, Japón, entre otros. Y también sucede en múltiples democracias incipientes como Albania, Armenia, Bolivia, Chile, República Checa, Georgia, Hungría, Corea, Rumania, Rusia, Eslovaquia, Venezuela, Turquía, Ucrania, Filipinas y Polonia, entre otras más. En la actualidad

en aproximadamente 40 por ciento de los sistemas electorales del mundo se permite la participación de las candidaturas independientes. No obstante, en cada país los requisitos para ser candidato independiente varían, de acuerdo con sus propias reglas del juego político.

Sin embargo, mientras en el mundo democracias más desarrolladas contemplan la candidatura independiente como un ingrediente indispensable de su proceso electoral, en México se sigue discutiendo jurídicamente si debe incluirse en nuestro sistema político, o bien si es constitucional. Al respecto, desde hace un par de años la Suprema Corte de Justicia de la Nación dejó abierta la posibilidad de que se presenten candidatos independientes para ocupar cargos de elección popular, por considerar que la Constitución no impide que se presenten tales candidaturas, lo que ha dado paso en algunos estados como Sonora, (antes de sus indebidas reformas) y Yucatán a la aprobación de importantes reformas electorales que los pone a la vanguardia del país en democracia electoral desde el año 2005 y 2006, en donde no sólo se reconoce el registro y participación de los candidatos independientes, sino también su derecho a recibir financiamiento público, hasta de 1 por ciento del monto total que se destine a los partidos políticos con registro.

Este tema no es nuevo en nuestro país, históricamente y jurídicamente estuvieron reconocidas desde 1813 hasta 1945 y actualmente existen de hecho, pero cobran fuerza legal sólo cuando son presentadas para su registro por un partido político.

A partir de 1946, cuando se reconocieron las candidaturas de partido, las aspiraciones independientes empezaron a declinar y perder fuerza con una gran rapidez, al grado de que actualmente ningún candidato con verdadera vocación de triunfo participaría en una contienda electoral en forma individual, sino bajo las siglas de algún partido político.

Es por esto que esta Tesis de Titulación, pretende demostrar que frente a una sociedad como la nuestra se requiere ampliar las formas de participación de la ciudadanía para legitimar sobre todo la democracia representativa, pero fundamentalmente para que el pueblo sienta la reivindicación de su legítimo derecho de votar y ser votado, más allá de su identificación o no con alguna sigla, color o institución política.

Ante ello, se propone una nueva actitud democrática y una nueva moral política, para transitar como se ha hecho en muchas otras partes del mundo, de una democracia incipiente a una democracia plena, de una democracia estrictamente representativa a una democracia participativa y de un régimen de

partidos cerrado a un régimen político que reconozca los derechos y libertades del ciudadano, por encima de los propios partidos políticos.

# CAPÍTULO PRIMERO

## MARCO CONCEPTUAL

### I. DEMOCRACIA

Es bien sabido que la palabra democracia proviene del antiguo griego (δημοκρατία) término que fue acuñado en Atenas en el siglo V a. C. a partir de los vocablos *δημος* («*demos*», que puede traducirse como «*pueblo*») y *κρατω* («*kratós*», que puede traducirse como «*poder*» o «*gobierno*»), es decir el poder del pueblo, sin embargo este vocablo tiene implicaciones muy serias en la vida diaria de la sociedad, afirma Georges Burdeau que la democracia es, una filosofía, una manera de vivir, una religión y casi accesoriamente una forma de gobierno. Considera que este significado es mucho más trascendental, que deriva de la idea que los hombres se han hecho de la democracia desde el momento que ven en ella la esperanza de una vida mejor. No resulta sencillo el diferenciar el aspecto de realidad que hay en la democracia del aspecto de creencia o esperanza, y hacer esta bifurcación produciría que se volviera incomprensible no sólo el mecanismo que la produce, sino también sus instituciones positivas, puesto que éstas no tienen sentido sino en función de la mística que encarnan.

En virtud de lo anterior, el término democracia ha sido y es utilizado para cubrir una amplia gama de regímenes políticos, algunos de los cuales son antiguos y experimentados y otros relativamente nuevos, pues la democracia varía desde las llevadas a la realidad y otras sólo hipotéticas. En la actualidad los mecanismos de democracia más extendidos son los de la democracia representativa; de hecho, se trata del sistema de gobierno más utilizado en el mundo. Algunos países como Suiza o Estados Unidos cuentan con algunos mecanismos propios de la democracia directa. La democracia deliberativa es otro tipo de democracia que pone el énfasis en el proceso de deliberación o debate, y no tanto en las votaciones. El concepto de democracia participativa propone la creación de formas democráticas directas para atenuar el carácter puramente representativo (audiencias públicas, recursos administrativos, ombudsman). El concepto de democracia social propone el reconocimiento de las organizaciones de la sociedad civil como sujetos políticos (consejos económicos y sociales, diálogo social), estas diferenciaciones no se presentan en forma pura, sino que los sistemas democráticos suelen tener componentes de unas y otras formas de democracia, sin embargo ya hablaremos de algunas de ellas dentro de este capítulo.

Cabe decir que el término democracia es, un término multívoco ya que muchas veces se utiliza para referir una forma de Estado, sin embargo es también utilizado para referir una forma de gobierno, e incluso para calificar una forma de vida.

Quienes conciben a la democracia como una forma de Estado coinciden en definir a la democracia como una forma de organización política en la cual el poder soberano deviene de la voluntad general quien la tutela y lo ejerce en beneficio de la comunidad en general, es decir, el ejercicio del poder de la mayoría en beneficio de todos, lo cual desde mi punto de vista resulta un tanto utópico, toda vez que tal como Tomás Hobbes refería “el hombre es el lobo del hombre”, y tal vez la propia naturaleza del hombre impide que esto sea posible, sin embargo reitero, este es un punto de vista muy particular que esta abierto a debate; quienes han caracterizado a la democracia como una forma de gobierno, han procedido en este sentido, con el propósito de explicitar que el origen, el medio y el fin en esta forma de organización política, es el pueblo, una forma de gobierno que define perfectamente el Subcomandante Marcos en su famosa frase: “mandar obedeciendo”, Lincoln por su parte la concibió como “el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo”, centrándose el problema en la conformación y establecimiento de los medios para alcanzar dicho objetivo; finalmente, quienes entienden a la democracia como una forma de vida consideran que el ejercicio del poder se debe traducir en un constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

Desde otra perspectiva, si se atiende a los campos de aplicación de las ideas e instituciones democráticas, se puede hablar de una democracia política y de una democracia económica y social, si bien se considera que la primera es la condición indispensable para que florezcan las otras dos, la realidad refleja que el modelo económico actual, es el encargado de delinear y establecer las políticas públicas; y si se tiene en cuenta la orientación política del tipo de régimen que la práctica, algunos autores hablan de democracias de tipo capitalista, socialista e incluso comunista, cabe destacar que frecuentemente los países de un signo ideológico niegan el carácter de democrático a los países con una ideología diferente.

Dentro de la forma como se ha practicado la democracia política, es posible hablar de una democracia pura o directa, de una democracia representativa o indirecta y de una democracia semipura o semidirecta. Sieyés y Madison consideraban al sistema representativo como el único medio de lograr gobiernos democráticos en las condiciones de vida que caracterizan a las sociedades contemporáneas.

Actualmente se entiende que la democracia representativa es la forma de organización política en la que todos los ciudadanos tienen participación en la voluntad general, crean el Estado, conforman el gobierno y eligen a sus representantes. Por ello este concepto se encuentra definitivamente ligado al de sufragio universal. De aquí que Ponciano Arriaga haya definido a la democracia como “el mando, el poder, el gobierno, la autoridad, la ley, la judicatura del pueblo”.

Es oportuno precisar que si bien es cierto que no existe ni puede existir una democracia plena o perfecta, debido a que la idea de la democracia produce el que siempre, irremediablemente, se le asocie con la esperanza de una vida mejor, utópica, también resulta cierto que los regímenes democráticos contemporáneos tienen niveles variables de contenidos democráticos reales y de proyectos democráticos a corto, mediano y largo plazo.

Pero también resulta claro que no basta que un país se afirme democrático para que pueda ser considerado como tal, sino que se requiere que observe ciertos principios básicos fundamentales los cuales, en su conjunto, configuran lo denominado como “sustrato mínimo de la democracia”.

Conviene hacer referencia en que los principios que conforman dicho sustrato no son producto de un estudio de escritorio, sino que son el producto de reiteradas luchas políticas, como lo fueron las trece colonias en Estados Unidos o la Revolución Francesa; así, con apoyo en la acción ejercida por el constitucionalismo, se puede afirmar que para que en el presente un régimen pueda ser considerado democrático, se requiere que se organice al Estado sobre las bases siguientes: principio de la soberanía del pueblo, principio de la separación de poderes, estructuración de un sistema representativo, establecimiento de un régimen de partidos políticos, reconocimiento y respeto a los derechos de la mayoría y de las minorías, reconocimiento y respeto a los derechos del hombre o garantías individuales, reconocimiento y respeto a los derechos sociales, o garantías sociales, y reconocimiento y respeto al principio de supremacía constitucional.

Las democracias representativas se estructuran a partir del principio de que la titularidad de la soberanía le corresponde al pueblo quien, por razones prácticas, delega su ejercicio en las personas que designa como sus representantes y los cuales sólo pueden actuar dentro de los límites que la voluntad popular les ha precisado en la Constitución (soberanía del pueblo).

Sieyés conviene con Rousseau en que la soberanía es indelegable, considera que nada se opone a que se delegue su ejercicio, convirtiendo la teoría del contrato social en un programa práctico, viable, de fácil realización.<sup>1</sup>

Es claro que el pueblo no delega su soberanía, sino tan sólo su ejercicio, pero también lo es que el pueblo no delega el ejercicio de todas las atribuciones soberanas sino tan sólo el de algunas de ellas, y que el ejercicio de estas atribuciones que delega no lo hace de manera irrevocable. Es de esta forma como el pueblo se conserva siempre dueño de sí mismo y en constante actividad de soberano.

El principio de la soberanía popular puede ser definida desde dos puntos de vista distintos: la soberanía reside en el pueblo, entendido como la suma de todos los individuos, es decir cada ciudadano detenta, una partícula del poder soberano y por lo mismo sus representantes tienen un mandato imperativo. En la segunda óptica la soberanía reside no en la simple suma de las personas físicas que componen al pueblo, sino en el pueblo mismo, considerado como una entidad diferente a los individuos que lo conforman y por lo mismo los representantes electos no sólo lo son de sus electores, sino también lo son de la comunidad en general y por lo mismo su mandato es representativo, lo cual puede ser utilizado en un Estado como una herramienta para traicionar a la democracia en sí, ya que conlleva a que en uso del mandato representativo por “el pueblo”, se excluya a cualquier individuo o llegando incluso a ignorar al cúmulo de individuos que conforman finalmente al pueblo en sí.

La primera postura implica que los representantes populares tan sólo sean representantes de sus electores, por lo que, como ya se señaló, su mandato tiene un carácter imperativo. La segunda postura obliga a considerar que cada representante expresa la voluntad general y no sólo la voluntad de la mayoría que lo eligió, por lo que su mandato tiene una naturaleza representativa, y sus electores no pueden darle ninguna orden; la inmensa mayoría de las Constituciones contemporáneas parte de la segunda concepción pues prohíben en forma expresa o tácita el mandato imperativo, es decir, la subordinación jurídica organizada de los representantes a sus electores.

Arrington, Locke y Montesquieu, consideraban que a través de la separación de poderes además de lograrse un provechoso equilibrio entre los diversos órganos del Estado, se limita al poder en beneficio del pueblo y se propicia una atmósfera favorable a la libertad.

---

<sup>1</sup> Sieyés, Emmanuel, *¿Qué es el Tercer Estado?*, México, Aguilar, 1973

Estas ideas quedaron plasmadas en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de la Revolución francesa, ya que en su artículo 16 se afirma que "toda sociedad en la cual la garantía de los derechos del hombre no esté asegurada, ni determinada la separación de los poderes, carece de Constitución". En esta materia reviste particular importancia la Constitución de Massachusetts de 1780, en la cual se expresa, que la división de poderes tiene como finalidad hacer posible que gobiernen las leyes y no los hombres. En efecto, cuando por medio de la ley se atribuyen funciones precisas a cada órgano estatal, la acción de éstos queda sometida y regulada por el derecho.

Resulta oportuno precisar que desde la Revolución francesa hasta nuestros días siempre se ha considerado al poder estatal único e indivisible, razón por la cual la división a que alude este principio no se refiere a la división del poder en sí mismo, sino tan sólo se refiere a la división de su ejercicio.

En la configuración de los regímenes constitucionales este principio reviste gran importancia toda vez que la forma como se aplique determinará la forma de gobierno que se adopte; es decir, si se aplica en forma rígida ello dará como resultado la configuración de un régimen presidencial, forma de gobierno en la que cada uno de los poderes políticos tiene un origen popular directo y vida constitucional independiente, lo cual no excluye que existan mecanismos de colaboración entre los poderes; si se aplica en forma flexible ello dará como resultado la configuración de un régimen parlamentario, forma de gobierno en la cual los poderes Ejecutivo y Legislativo tienen medios de acción trascendente el uno sobre el otro; y se aplica en forma atemperada, ello dará como resultado la configuración de un régimen de asamblea en el que el Poder Ejecutivo guarda una relación de subordinación respecto al Legislativo.

Para estructurar un cuerpo representativo, se requiere crear los medios que produzcan la opinión de los ciudadanos acerca de quiénes deben ser sus representantes y de qué manera debe ser gobernado el país. Ello significa el reconocimiento del sufragio universal y la celebración de elecciones a intervalo de relativa frecuencia, que permita que los representantes elegidos por el pueblo puedan ser reemplazados a través de las elecciones.

Resulta importante señalar que sí es requisito esencial de la democracia que todos los ciudadanos tengan derecho al voto y dispongan de los medios para ser escuchados, pero no es requisito esencial que hagan escuchar su voz si prefieren permanecer en silencio. Sin embargo, se puede decir que la calidad de un régimen democrático puede ser juzgada por el grado de participación ciudadana.

En la actualidad los regímenes democráticos ya no se limitan a afirmar la

primacía de la voluntad popular, sino que además procuran crear nuevos y mejores canales que incentiven la participación del pueblo en los procesos de toma de decisiones como son el referéndum, la iniciativa popular y la revocación del mandato.

Por otra parte, para el buen funcionamiento de la democracia representativa, es necesario que los representantes populares tengan presente, como lo han señalado la doctrina y las luchas políticas, que son representantes del pueblo soberano y no representantes soberanos del pueblo y, que los ciudadanos participen en los procesos de toma de decisiones políticas, teniendo en mente los intereses generales y no sólo sus intereses particulares o de sector.

Con el objeto de canalizar y desahogar el sufragio universal se han ideado e implementado dos sistemas electorales que responden a dos criterios técnicos diferentes: el sistema mayoritario y la representación proporcional; el régimen electoral mixto combina los dos sistemas anteriores según diferentes técnicas, pero en todos los casos el elector dispone de dos boletas: con la primera el ciudadano se pronuncia por uno de los candidatos a diputados de mayoría y con la segunda se pronuncia por alguna de las listas de candidatos de representación proporcional, sin embargo éste tema se tratará más adelante.

Lo propio de todo régimen democrático es que existan posiciones divergentes, lo cual es la base de la democracia, sin embargo con la finalidad de no desembocar en una completa anarquía, el Estado deberá de implementar que dichas posiciones divergentes se reduzcan a través de los partidos políticos y sobre la base del sufragio a proporciones administrables a efecto de organizar la vida política, económica, social y cultural del país.

Es importante hacer mención que la responsabilidad de los partidos políticos, consideradas como organizaciones de personas que se proponen conquistar, retener o participar en el ejercicio del poder, no se agota en la participación periódica en los procesos electorales, sino que, además, les corresponde desempeñar en forma permanente una función educativa que haga posible el desarrollo político del pueblo. De aquí se desprende que la educación política debe ser entendida como uno de los medios más adecuados para incorporar al hombre a la cultura y para procurar que cada ser humano se convierta en un agente de transformación y mejoramiento de la colectividad.

En consecuencia, en la ley se reconoce que la acción de los partidos políticos deberá: a) propiciar la participación democrática de los ciudadanos en los asuntos públicos; b) promover la formación ideológica de sus militantes; c) coordinar acciones políticas y electorales conforme a sus principios, programas y

estatutos; d) fomentar discusiones sobre intereses comunes y deliberaciones sobre objetivos nacionales a fin de establecer vínculos permanentes entre la opinión ciudadana y los poderes públicos, y e) estimular la observancia de los principios democráticos en el desarrollo de sus actividades.

De esta manera se reconoce que las funciones de los partidos no se agotan con la mera participación periódica en las elecciones, sino que también tienen obligaciones vinculadas a tareas de información, educación y desarrollo político, sin embargo estos temas también serán tratados más adelante.

Se ha dicho que la democracia no es el gobierno de los más en perjuicio de los menos, ni se propone eliminar a los grupos minoritarios, ni exige uniformidad de criterios, lo cual resultaría ridículo suponer, sino que, por el contrario, es esencial para la democracia el respeto a los derechos de las minorías, ya que de otra manera no sería posible la divergencia de opiniones, ni la alternancia en el ejercicio del poder.

En consecuencia, el propósito de hacer de la democracia una realidad parte del supuesto de que las minorías deben acatar la voluntad de la mayoría, ya que en un sistema democrático sólo la mayoría puede decidir, pero también supone que ésta respete los derechos de las minorías y se abstenga de realizar cualquier tipo de actos que cancelen la posibilidad de que cualquier minoría se pueda convertir en mayoría.

Como corolario de este principio se puede afirmar que la mayoría que atenta contra los derechos de las minorías atenta contra la democracia y que la minoría que atenta contra la mayoría o contra otra minoría atenta contra su propia existencia. Consecuentemente, el respeto que cada partido tenga por el derecho ajeno vigoriza y robustece la defensa del propio derecho, tema que parece ha sido olvidado en nuestro país.

El respeto de los derechos del hombre o garantías individuales deriva del hecho de que la democracia considera al hombre como el origen, el centro y la finalidad de las instituciones políticas. Al respecto cabe señalar que la doctrina constitucional reconoce que los derechos del hombre son derechos fundamentales de la persona frente al Estado; por lo que significan un límite a la acción del poder gubernamental y configuran una barrera más allá de la cual el Estado no puede actuar; en consecuencia le precisan una obligación de no hacer, de abstenerse de realizar cualquier acto que impida a la persona el disfrute de sus garantías individuales. Como resultado, los derechos del hombre representan una periferia de acción dentro de la cual cada persona pueda realizar su individualidad.

Cabe subrayar que entre los derechos del hombre y las garantías individuales no existe una diferencia de esencia sino de grado, ya que las garantías se definen como la medida en que los derechos del hombre son reconocidos y protegidos por un ordenamiento jurídico positivo en lo particular. En tanto que las Constituciones individualistas y liberales colocaron en primer término los derechos del hombre y del ciudadano, los textos constitucionales contemporáneos afirman la existencia no sólo de derechos del hombre sino también de derechos sociales, ya que parten de la consideración de que el ser humano no es un ser aislado sino que es miembro de un grupo social cuya situación repercute en el estado que guardan los demás grupos sociales integrantes de la comunidad.

Los derechos individuales de la democracia política promueven la abstención y no la acción del Estado, toda vez que le imponen a la organización jurídica estatal una obligación de "no hacer", de abstenerse de realizar cualquier acto que pueda alterar el disfrute de las garantías individuales. Por el contrario, en el contexto de las ideas en que se sitúa la democracia económica y social, los derechos sociales son exigencias; le imponen al Estado una obligación "de hacer", es decir, de intervenir en la vida económica en representación de los intereses de la colectividad y fomentar condiciones de vida que hagan posible que los derechos del hombre puedan tener la efectividad y positividad que les corresponde.

Tal y como Emmanuel Kant refería, en todo régimen democrático la Constitución viene a significarse como la ley de leyes, "sobre la Constitución nada, bajo de ella todo", es la ley suprema de todo ordenamiento jurídico que expresa en forma normativa el papel que guardan los factores reales de poder en una comunidad y en la cual el pueblo soberano consigna las decisiones políticas y jurídicas fundamentales, es precisamente ahí donde radica su importancia ya que de conformidad con ésta se debe organizar racionalmente al poder a efecto de procurar un equilibrio entre el orden y la libertad. Se puede decir que el binomio básico y fundamental de todo Estado de derecho parte de la consideración de que en tanto que las autoridades sólo pueden hacer aquello que la ley les permite, los particulares pueden hacer todo aquello que la ley no les prohíbe, y en la inteligencia de que la ley sólo puede prohibir las acciones dañinas o perjudiciales para la sociedad.

Finalmente se puede concluir que el principio básico de la vida política, debe ser la observancia escrupulosa de la ley y la subordinación del ejercicio del poder al derecho, es decir, ni autoridad sin derecho, ni derecho sin autoridad.

## II. SISTEMA ELECTORAL

Tal y como habíamos mencionado en el apartado anterior, es necesario establecer un sistema que incluya las opiniones de toda la ciudadanía a efecto de reflejar la voluntad del “pueblo” en la toma de decisiones y la selección de las personas que ocuparán los cargos de elección pública, es decir estructurar un sistema democrático representativo. Para esto, es necesario crear los canales necesarios para traducir la opinión de los ciudadanos acerca de quiénes deben ser sus representantes y de qué manera debe ser gobernado el país. Para ello se requiere la organización de consultas electorales que se celebren a intervalos de relativa frecuencia que permitan que los representantes elegidos por el pueblo puedan ser reemplazados a través de las mencionadas consultas electorales organizadas sobre la base del reconocimiento del sufragio universal y del respeto escrupuloso del voto, con la finalidad de crear un “organismo” mediante el cual la ciudadanía podrá renovar periódicamente su decisión en torno de quienes deben ser sus representantes, con esta finalidad se han establecido dos grandes sistemas electorales, que a continuación trataremos.

### *El sistema mayoritario*

Este sistema se estructura a partir de la base primigenia de que debe ser electo el candidato que obtiene en un territorio o demarcación electoral (que por lo general es llamada distrito) el mayor número de votos. Dentro de este sistema existen dos diferentes variantes. Este sistema puede revestir dos variantes fundamentales, sistema mayoritario uninominal y sistema mayoritario de lista.

En el uninominal el territorio se divide en tantas demarcaciones territoriales como puestos de elección comprende la contienda electoral y los electores votan por los candidatos que para cada uno de los distritos proponen los partidos políticos. En este sistema la personalidad política de los candidatos juega un papel más importante que la plataforma política de los partidos que los postulan.

En el sistema mayoritario de lista, el territorio se divide en demarcaciones territoriales más amplias que las del distrito y a las que frecuentemente se denomina circunscripciones y en cada una de las cuales el elector vota por listas de personas propuestas por cada una de las agrupaciones políticas que participan en el proceso electoral. En este sistema la plataforma política del partido juega un papel más importante que la personalidad de los candidatos que figuran en las listas.

Es posible hablar de conformidad con la forma en que se desarrolla el

sistema mayoritario, de elecciones a uno o dos turnos. En las elecciones a un turno se confiere el cargo al candidato que obtiene el mayor número de votos, con independencia de que haya o no obtenido la mayoría absoluta de los sufragios. En las elecciones a dos turnos, los candidatos para ser electos en el primer turno deben obtener mayoría absoluta, es decir, la mitad más uno de los votos emitidos; de no ser así, se deberá celebrar un segundo turno en el que, generalmente sólo pueden participar los dos o tres candidatos que hayan obtenido el mayor número de votos en el primer turno, disponiéndose que en el segundo turno se le conferirá el cargo al candidato que obtenga mayor número de sufragios, pudiendo ser electo por simple mayoría o mayoría relativa.

El sistema electoral mayoritario puede ser de elección indirecta o directa. La elección directa implica un procedimiento en el que los ciudadanos son los electores de manera inmediata, sin que exista entre ellos y los candidatos por elegir ningún intermediario y por lo mismo los ciudadanos son los electores de sus representantes. En cambio, la elección indirecta implica un procedimiento por medio del cual los ciudadanos transfieren su derecho electoral a otros electores, para que éstos lo ejerzan en nombre de sus otorgantes, las elecciones indirectas tienen por objeto atenuar los movimientos de opinión de los electores. En los Estados Unidos de América la elección del presidente se realiza en forma indirecta a través de la intervención de los colegios electorales, lo que da como resultado que los ciudadanos elijan electores para que éstos a su vez elijan al presidente de la República.

### *El sistema de representación proporcional*

A efecto de referirnos a este sistema, es importante señalar que sólo puede ser empleado para la integración de cuerpos colegiados como son las cámaras legislativas. Es decir, tiene como objeto fundamental el atribuir a cada partido el número de cargos de elección popular que resulte proporcional a los votos obtenidos en la contienda electoral; como resultado de ello las curules o los escaños se reparten entre las listas de candidatos que participan en el proceso electoral en proporción al número de votos obtenidos por cada una de ellas.

Generalmente, este sistema se desarrolla en dos fases: en un primer momento se atribuye a la lista de cada partido tantas curules como votos haya obtenido según un cociente electoral previamente establecido que puede fijarse de múltiples maneras, procedimiento que resulta muy técnico y variable, sin embargo se puede resumir dentro de los siguientes puntos:

- 1) Se determina que en cada circunscripción electoral las curules o los

escaños se deben distribuir, haciendo una división del número total de votos emitidos entre el total de curules disponibles;

2) Se determina de manera previa cuál es el número de votos que se requiere para que un partido político tenga derecho a acreditarse uno o varios cargos de representación popular.

3) Se combinan las dos fórmulas anteriores.

Generalmente, cuando se utiliza el primer sistema, la operación descrita arroja "saldos", es decir, votos obtenidos por los partidos políticos que no alcanzan el cociente originalmente requerido por la ley para obtener un cargo de representación proporcional, por lo que para su aprovechamiento se han ideado diversos métodos:

— Realizar una suma de los saldos obtenidos y no utilizados por cada agrupación política a nivel nacional, en todas las circunscripciones y en función de los resultados obtenidos, distribuir las curules que aún existen entre los partidos que alcancen o se encuentren más próximas al cociente electoral requerido, hecho lo cual se deberá proceder en forma descendente hasta que ya no existan curules a repartir.

— Atribuir las curules disponibles de la misma forma pero en el ámbito de cada una de las circunscripciones.

Dieter Nohlen sostiene que existen diversos sistemas de representación proporcional que son notablemente diferentes entre sí, de acuerdo con dos variables: el efecto que ejerce el sistema proporcional sobre el votante en el acto mismo de votar, y el efecto que ejerce el sistema proporcional sobre la relación entre votos y escaños.

*Primer tipo:* representación proporcional pura. La proporción de votos logrados por un partido y la proporción de escaños que por ellos le corresponden, aproximadamente coinciden, por lo menos teóricamente se aproximan. No existen barreras legales directas (umbrales mínimos) o indirectas (tamaño de las circunscripciones electorales) que alteren el efecto proporcional y, por lo tanto, no hay ninguna presión psicológica sobre los votantes para que estructuren sus preferencias políticas de acuerdo con cálculos de voto útil. Los electores, en caso de existir tales barreras, optarían Por partidos que estarían en condiciones de sobrepasarlas.

*Segundo tipo:* representación proporcional impura. Por medio de barreras

indirectas (por ejemplo mediante la división del territorio en una gran cantidad de distritos de tamaño pequeño o mediano) se impide un efecto proporcional inmediato que iguale el porcentaje de escaños con el de los votos. Cuanto más fuertes sean esas barreras, de acuerdo con variaciones en el tamaño de los distritos electorales, tanto mayor será el efecto concentrador que tendrán sobre el comportamiento de los votantes.

*Tercer tipo:* representación proporcional con barrera legal. Este tipo limita el número de partidos con posibilidad de acceder a una representación parlamentaria de su electorado por medio de una barrera inicial, y por lo tanto afecta la decisión del votante restringiéndola a los partidos con posibilidades de franquear esa barrera y distribuyendo la totalidad de los escaños de manera proporcional entre los partidos que lograron tal meta (véase el sistema alemán).<sup>2</sup>

Es preciso señalar que diversos estudios elaborados sobre la materia convienen en considerar que en el sistema de representación proporcional juega un papel más importante la plataforma política de los partidos contendientes que las cualidades de los candidatos que conforman la lista, con base en esto algunos autores caracterizan este sistema como un "escrutinio de ideas", en contraposición al "escrutinio de personas", término con el cual se quiere identificar al sistema mayoritario. Si tomamos en consideración que los partidos políticos son la expresión de las clases sociales, se puede decir que la representación proporcional rompe con el monopolio del poder por parte de una clase social determinada y favorece que los partidos minoritarios participen en su ejercicio.

### *El sistema electoral mixto*

Tal y como su nombre lo señala, este sistema combina el sistema mayoritario y el sistema de representación proporcional, de diferentes formas o tendencias a saber: sistemas mixtos con dominante mayoritario, sistemas mixtos con dominante proporcional y sistemas mixtos equilibrados.<sup>3</sup>

Independientemente de las dominantes que refieren algunos autores, en cualquiera de estas modalidades el elector vota por representantes electos a través del sistema mayoritario y representantes electos a través del sistema de la representación proporcional (lo que se puede hacer con una sola boleta o dos), pero una vez electos unos y otros tienen el mismo carácter.

Explicados los sistemas electorales y con el propósito de apreciar algunos de

---

<sup>2</sup> Nohlen, Dieter, *Los sistemas electorales*, México, UNAM, 1993, p. 15

<sup>3</sup> Cotteret Jean Marie y Emeri, Claude, *Los sistemas electorales*, Barcelona, Oikostau, 1973

los efectos que producen, parece oportuno referir brevemente, la acción que ejercen en tres campos: cuerpo electoral, partidos y opciones políticas.

En relación con el cuerpo electoral, cabe señalar que diversos estudios han sostenido de manera elocuente cómo el sistema mayoritario a un turno es el que más deforma el sentido de las preferencias de los electores ya que como gana el candidato que obtuvo mayor número de votos, los sufragios obtenidos por los demás candidatos quedan en el olvido, pudiendo presentarse el caso de un partido político cuyos candidatos hayan obtenido un considerable número de votos, pero que, por no haber obtenido la mayoría requerida en ninguno de los distritos electorales, no cuente con una sola curul o escaño. Es por ello que se afirma que el sistema mayoritario da lugar a una sobrerrepresentación del partido ganador y a una subrepresentación de los partidos perdedores; se debe tener presente que un partido político está sobrerrepresentado cuando el porcentaje de los cargos de elección popular de que dispone en un cuerpo legislativo es superior al porcentaje de votos que obtuvo, en tanto que un partido político estará subrepresentado en el supuesto inverso, sin embargo, este fenómeno es atenuado mediante el escrutinio mayoritario a dos turnos, debido a que los resultados del primer turno permiten un reacomodo de las tendencias electorales en el segundo turno.

El sistema de la representación proporcional traduce de forma más fiel las preferencias políticas de los electores, toda vez que los puestos de representación se distribuyen al concluir el proceso electoral en proporción total de votos obtenidos por cada agrupación política, con lo que se minimiza el problema de “saldos o de votos inutilizados”.

En relación con la influencia de los sistemas electorales sobre los partidos políticos, Duverger<sup>43</sup> la sintetiza de la siguiente manera: la representación proporcional favorece la formación de partidos independientes; el sistema mayoritario a dos turnos favorece la formación de partidos dependientes y el sufragio mayoritario a un turno favorece el bipartidismo.

Sin embargo, no debe confundirse el bipartidismo puro y simple con el *two party system* ya que éste supone los siguientes cuatro elementos: el monopolio electoral de dos partidos políticos, una sólida estructura de dichos partidos, su acuerdo sobre las reglas del juego político y su alternancia en el poder.

Al respecto resulta oportuno precisar que el mismo Duverger considera que estos principios son relativos y no expresan sino una tendencia, ya que el régimen

---

<sup>4</sup> *Los partidos políticos*. Fondo de Cultura Económica. México, 1988.

de partidos no depende únicamente del tipo de sistema electoral que se adopte, sino que en su conformación también intervienen otros factores.

Finalmente en torno a la relación que guardan los sistemas electorales con el abanico de opciones políticas, cabe señalar que es a través del voto como los electores escogen tanto a las personas que deben fungir como sus representantes, como el programa político de conformidad al cual desean que se conduzca la vida en sociedad. En este orden de ideas los sistemas electorales que fomentan el multipartidismo (representación proporcional y mayoritario a dos turnos) ofrecen a los electores un abanico de posibilidades políticas bastante variado, pero por lo general ello da como resultado que ningún partido obtenga la mayoría absoluta, y consecuentemente no pueda gobernar solo, haciéndose necesario formar gobiernos de coalición, asimismo los sistemas electorales que favorecen la reducción de los partidos políticos (mayoritario a un turno) ofrecen al electorado menos opciones políticas, pero al mismo tiempo le aseguran que su voto tenga mayor peso, ya que el partido que resulta victorioso por lo general gana las elecciones por mayoría absoluta lo que le permite contar con el apoyo parlamentario necesario para aplicar la política que preconiza.

Es por ello que se puede caracterizar a los tres grandes sistemas electorales de la siguiente manera: el sistema de la representación proporcional favorece un lenguaje político rico pero irreal; el sistema mayoritario a dos turnos da lugar a un lenguaje político de compromisos, y el sistema mayoritario a un turno estimula un lenguaje limitado pero eficaz

### III. PARTIDOS POLÍTICOS

De conformidad con el tema en estudio, es importante hacer un breve estudio de las consideraciones de carácter general en referencia con el régimen de los Partidos Políticos establecido en nuestro país, su conformación, su funcionamiento, requisitos, derechos obligaciones y las causas que han llevado a que prácticamente se elimine la figura de las Candidaturas Independientes en nuestro país, lo que desde mi particular punto de vista, cierra la puerta a la Democracia y a la sana injerencia del pueblo en los temas políticos del país, creando de esta forma una oligarquía.

En relación con este tema, es una referencia obligada el hablar de Maurice Duverger autor que señala que el origen de los partidos políticos, propiamente dichos, se remonta a la segunda mitad del siglo XIX; en 1850 existían en Europa clubes políticos, asociaciones, grupos parlamentarios pero no partidos políticos, es decir, no eran organizaciones estructuradas que se propusieran la adopción de un programa político determinado. Ahora bien, el auge alcanzado por los partidos no podría explicarse si no se vincula la historia con la de la democracia representativa, de ahí que el mismo Duverger señale que el desarrollo de los partidos se encuentra vinculado a la extensión de las prerrogativas de los grupos parlamentarios y al ensanchamiento del sufragio, ya que, por una parte al afirmarse la independencia del parlamento y acrecentar éste sus funciones, sus integrantes procuraron agruparse orgánicamente con propósitos políticos definidos, en tanto que la universalización del derecho de voto incentivó la formación de agrupaciones capaces de canalizar los sufragios de los grupos sociales.

De aquí que la doctrina convenga en señalar que el origen de los partidos políticos es doble: parlamentario y extraparlamentario. Los primeros son por lo general partidos de cuadros donde los comités y secciones locales se establecen bajo el impulso de un centro ya existente, que puede reducir, a su gusto, su libertad de acción. Sin embargo, los segundos son partidos de masas donde son los comités locales preexistentes los que crean un organismo central para coordinar su actividad consecuentemente cuentan con poderes suficientes para limitar a los organismos centrales y preservar al máximo de autonomía.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> *Idem.*

Duverger sostiene que los partidos de origen parlamentario presentan ciertas diferencias respecto de los partidos de creación exterior y afirma que los que provienen de la cima son, en términos generales, más centralizados que los segundos que tienen su punto de partida en la base.

Actualmente los partidos políticos se definen como grupos organizados que se proponen conquistar, retener o participar en el ejercicio del poder a fin de hacer valer el programa político, económico y social que comparten sus miembros. Es por ello que se puede decir, que los partidos son organizaciones de combate que desean imponer su ideología, en el sentido político del término, es por esto que se puede afirmar que les corresponde reflejar la oposición de las fuerzas sociales dentro de la sociedad, materializar su acción en la estructura del Estado, contribuir a integrar la voluntad general, organizar, educar e informar políticamente al cuerpo electoral e intervenir activamente en el proceso de selección de los dirigentes y es precisamente esta función la que permite distinguir a los partidos políticos de los grupos de presión, los cuales resultan ser una amplia gama de organizaciones cuyo denominador común estriba en que participan en la contienda política de manera indirecta.

Es importante tomar en cuenta que en nuestro país, en un principio los partidos políticos fueron prohibidos y más tarde fueron aceptados, esto debido a que el pensamiento individualista y liberal temía que el principio de disciplina partidista pudiera dar lugar a que la voluntad mayoritaria de los miembros de un partido pudiera ser sustituida por la voluntad de una minoría dirigente del partido, pensamiento que se ha actualizado en el presente, solo basta contrastar el sentido de las votaciones realizadas dentro del Congreso con la filiación partidista de cada congresista y su respectiva "bancada". Sin embargo, con el paso de los años el proceso de constitucionalización de los partidos políticos se vio alentado y vigorizado toda vez que si bien es cierto que la democracia supone diversidad de opiniones, también requiere que éstas se reduzcan a través de los partidos políticos y, sobre la base del sufragio universal, es necesario que estas posiciones sean administrables a efecto de organizar la vida política, económica, social y cultural del país.

Trataremos el desarrollo de los partidos políticos en nuestro país a manera de síntesis, toda vez que el mismo se tratará con mayor detalle en el siguiente capítulo, por lo que se puede afirmar que se dio inició al mismo con la promulgación de la Constitución de 1917, que reconoció en su artículo noveno el derecho de los ciudadanos para asociarse y tratar los asuntos políticos del país, sentándose así las bases que hicieron posible la creación y el desarrollo de los partidos Políticos, más adelante, en 1963 se reformaron los artículos 54 Y 63

constitucionales, y se precisaron las bases del régimen de diputados de partido y se formuló en ese entonces y por vez primera una referencia constitucional a los partidos políticos, pero de carácter tangencial toda vez que no se determinaba su naturaleza, ni se precisaba la función que desempeñarían, ni los fines que perseguían, toda vez que durante los foros de consulta que se desarrollaron con objeto de delinear los contornos de la reforma política, Pedro González Azcuaga propuso reformar la Constitución y precisar las bases de régimen de partidos, y al efecto argumentó que dichas agrupaciones, en tanto que cuerpos intermedios que fijan los canales de participación de la ciudadanía organizada, deberían ser objeto de una regulación constitucional ya que la estructura fundamental de una nación, sus instituciones primarias y las normas principales de su organización política, están dotadas, al contenerse en la Constitución, de una súper legalidad que les proporciona majestad y jerarquía y a la vez les confiere cierto grado de inmutabilidad y permanencia.

Como resultado de estas consideraciones y de otros planteamientos que se hicieron valer en los referidos foros de consulta, en 1977 se adicionó el artículo 41 constitucional, y se precisó que los partidos políticos son entidades de interés público que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la voluntad nacional, y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. A partir de entonces, se han reglamentado por la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977, después por el Código Federal Electoral de 1987 y en el presente por el COFIPE de 1990, que fue objeto de una reforma general en 1996.y finalmente en el año dos mil ocho.

El artículo 22 del COFIPE en su versión vigente hasta 2008, dispone que la organización o agrupación política que pretendiera participar en las elecciones federales debía obtener el registro correspondiente ante el Instituto Federal Electoral y que para la obtención del registro existían dos procedimientos: registro definitivo o registro condicionado, sin embargo fue suprimida la modalidad del registro condicionado y actualmente tan sólo se regula el registro definitivo al que se le denomina simplemente registro. Cabe hacer mención que la denominación de "partido político nacional", se reserva a las organizaciones políticas con registro definitivo y que los partidos políticos con registro tienen personalidad jurídica, gozan de los derechos y de las prerrogativas y quedan sujetos a las obligaciones que establecen la Constitución y el COFIPE según el tipo de registro que hayan obtenido.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone que toda organización que pretenda constituirse como partido político debe actuar para el logro de sus fines de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan. Por este motivo es que la ley exige a los partidos políticos que formulen y presenten una declaración de principios y, en consecuencia con ella, un programa de acción y los estatutos que deben normar sus actividades. Se puede decir que la declaración de principios es la expresión pública de la plataforma ideológica del partido y que con apego a lo dispuesto en el artículo 25, deberá contener, por lo menos:

- la obligación de observar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes e instituciones que de ella emanen;

- los principios ideológicos de carácter político, económico y social que postulen;

- la obligación de no aceptar pacto o acuerdo que los sujete o subordine a cualquier organización internacional o lo haga depender de entidades o de partidos políticos extranjeros; así como no solicitar o, en su caso, rechazar toda clase de apoyo económico, político o propagandístico proveniente de los cultos de cualquier religión o secta, así como de las asociaciones y organizaciones religiosas e iglesias y de cualquiera de las personas a las que el COFIPE prohíbe financiar a los partidos políticos, y

- la obligación de conducir sus actividades por medios pacíficos y por la vía democrática.

Cabe decir, que dentro de los requisitos que deben satisfacer la declaración de principios, no se dispone que debe existir contenido ideológico que quede proscrito de antemano; lo que si se prohíbe es pretender imponerlo por cualquier vía que no sea la democrática. La independencia que exige la ley a los partidos políticos respecto de Organizaciones extranjeras tiene por objeto impedir que aquéllos se subordinen a éstas y evitar con ello una indebida penetración en los asuntos políticos del país, resulta muy delicado este tema, toda vez que la legislación mexicana no implica, de manera alguna, que las agrupaciones políticas nacionales se aislen de la vida internacional.

El programa de acción, es el documento dentro del cual se gesta el programa de gobierno que sostendrá al partido político en caso de resultar electo, y con fundamento en lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley en comento, los requisitos que debe de cumplimentar es determinar la medida para realizar los

postulados y alcanzar los objetivos enunciados en su declaración de principios, proponer políticas para resolver los problemas nacionales, formar ideológica y políticamente a sus afiliados infundiéndoles el respeto al adversario y a sus derechos en la lucha política, y preparar la participación activa de sus militantes en los procesos electorales, resultan importantes estos puntos, toda vez que el correcto funcionamiento de la democracia supone que las minorías reconozcan el derecho de la mayoría a gobernar y que ésta respete los derechos de las minorías puesto que de lo contrario se cancela, de principio, la posibilidad en la alternancia en el ejercicio del poder y también resulta esencial que las minorías respeten los derechos de las otras minorías, pues en ello se funda el respeto que reclaman para su propio derecho.

Posteriormente encontramos a los estatutos, los cuales son de alguna manera la ley que rige la vida interna de un partido, debiéndose precisar en ellos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 27 del COFIPE, lo siguiente:

- La denominación del propio partido, el emblema y el color o colores que caractericen y diferencien de otros partidos políticos. La denominación y el emblema estarán exentos de alusiones religiosas o raciales;
- Los procedimientos para la afiliación libre y pacífica de sus miembros, así como sus derechos y obligaciones. Dentro de los derechos se incluirán el de participar personalmente o por medio de delegados en asambleas y convenciones y el de poder ser integrante de los órganos directivos;
- Los procedimientos democráticos para la integración y renovación de los órganos directivos así como las funciones, facultades y obligaciones de los mismos y los cuales cuando menos serán los siguientes: una asamblea nacional u órgano equivalente, un comité nacional u organismo equivalente que tenga la representación del partido en todo el país, comités u organismos equivalentes en las entidades federativas y, a partir de 1993, se adicionó la exigencia de contar con un órgano responsable de la administración de su patrimonio y de sus recursos financieros y de la presentación de los informes de ingresos y egresos anuales y de campaña
- Las normas para la postulación democrática de sus candidatos;
- La obligación de presentar una plataforma electoral, para cada elección en que participe, sustentada en su declaración de principios y programas de acción;
- La obligación de los candidatos de sostener y difundir la plataforma

electoral durante la campaña electoral en que participen; y

➤ Las sanciones aplicables a los miembros que infrinjan las disposiciones internas y los correspondientes medios y procedimientos de defensa.

Una explicación o justificación de los requisitos que deben satisfacer los estatutos de los partidos políticos es en relación con el propósito que persiguen, es decir, el de fortalecer a nuestro régimen democrático supone la necesidad de que los protagonistas esenciales del juego político, comprometan su mejor esfuerzo a fin de que se fortalezcan las prácticas democráticas en su ámbito interno. Para cada contienda electoral, los partidos deben formular una plataforma electoral que, en los términos de lo dispuesto por los artículos 27, párrafo 1 inciso e; 38, 42, 96, 98 y 222 del COFIPE, debe sustentarse en la correspondiente declaración de principios y programa de acción y contener los principios que sostendrán los candidatos del respectivo partido político a lo largo de sus campañas políticas, dicha plataforma electoral deberá presentarse para su registro ante el Consejo General, dentro de los quince primeros días del mes de febrero del año de la elección con fundamento en lo dispuesto por el artículo 222, de la Ley en comento. Efectuado el registro, la autoridad competente deberá expedir la constancia correspondiente.

## **DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

En nuestro país, los partidos políticos se consideran personas morales, es decir que son sujetos de derechos y obligaciones, de aquí que en los artículos 36 y 38 del COFIPE se precisen de manera enunciativa y no limitativa los principales derechos y obligaciones de este tipo de agrupaciones las cuales, deben de contar con el registro definitivo respectivo, y cuentan con los siguientes derechos:

a) *Participar, conforme a lo dispuesto en la Constitución y el Código, en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral;*

b) *Gozar de las garantías que el Código les otorga para realizar libremente sus actividades;*

c) *Disfrutar de las prerrogativas y recibir el financiamiento público en los términos del artículo 41 de la Constitución (el COFIPE y a partir de la reforma de 1993 se explicitó que ello tiene por objeto garantizar que los partidos políticos promuevan la participación del pueblo en la vida democrática, contribuyan a la*

integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos hagan posible el acceso de éstos al ejercicio del poder político, de acuerdo con sus programas, principios e ideas que postulen y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo);

d) *Organizar procesos internos para seleccionar y postular candidatos en las elecciones federales, en los términos de este Código;*

e) *Formar coaliciones, tanto para las elecciones federales como locales, las que en todo caso deberán ser aprobadas por el órgano de dirección nacional que establezca el Estatuto de cada uno de los partidos coaligados. Asimismo, formar frentes con fines no electorales o fusionarse con otros partidos en los términos de este Código;*

f) *Participar en las elecciones estatales, municipales y del Distrito Federal, conforme a lo dispuesto en el primer párrafo de la Base I del artículo 41 de la Constitución;*

g) *Nombrar representantes ante los órganos del Instituto Federal Electoral, en los términos de la Constitución y este Código;*

h) *Ser propietarios, poseedores o administradores sólo de los bienes inmuebles que sean indispensables para el cumplimiento directo e inmediato de sus fines;*

i) *Establecer relaciones con organizaciones o partidos políticos extranjeros, siempre y cuando se mantenga en todo momento su independencia absoluta, política y económica, así como el respeto irrestricto a la integridad y soberanía del Estado Mexicano y de sus órganos de gobierno;*

j) *Suscribir acuerdos de participación con agrupaciones políticas nacionales, y*

En consideración a que del análisis de los derechos de los partidos políticos me ocupo a lo largo del presente estudio, en esta ocasión tan sólo considero oportuno señalar que los derechos sistematizados en el artículo 36 se relacionan con lo dispuesto por el artículo 41 constitucional, en el que se precisa que los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

k) *Los demás que les otorgue este Código.*

Igualmente, el artículo 38 del Código en comento, refiere algunas obligaciones que revisten una importancia señalada para el funcionamiento de las instituciones democráticas y electorales y de entre las cuales cabe destacar las siguientes:

a) *Conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos;*

b) *Abstenerse de recurrir a la violencia y a cualquier acto que tenga por objeto o resultado alterar el orden público, perturbar el goce de las garantías o impedir el funcionamiento regular de los órganos de gobierno;*

c) *Mantener el mínimo de afiliados en las entidades federativas o distritos electorales, requeridos para su constitución y registro;*

d) *Ostentarse con la denominación, emblema y color o colores que tengan registrados, los cuales no podrán ser iguales o semejantes a los utilizados por partidos políticos nacionales ya existentes;*

e) *Cumplir sus normas de afiliación y observar los procedimientos que señalen sus estatutos para la postulación de candidatos;*

f) *Mantener en funcionamiento efectivo a sus órganos estatutarios;*

g) *Contar con domicilio social para sus órganos directivos;*

h) *Editar por lo menos una publicación trimestral de divulgación, y otra semestral de carácter teórico;*

i) *Sostener, por lo menos, un centro de formación política;*

j) *Publicar y difundir en las demarcaciones electorales en que participen, así como en los tiempos que les corresponden en las estaciones de radio y en los canales de televisión, la plataforma electoral que sostendrán en la elección de que se trate;*

k) *Permitir la práctica de auditorías y verificaciones por los órganos del Instituto facultados por este Código así como entregar la documentación que dichos órganos les requieran respecto a sus ingresos y egresos;*

l) *Comunicar al Instituto cualquier modificación a sus documentos básicos, dentro de los diez días siguientes a la fecha en que se tome el acuerdo*

*correspondiente por el partido. Las modificaciones no surtirán efectos hasta que el Consejo General del Instituto declare la procedencia constitucional y legal de las mismas. La resolución deberá dictarse en un plazo que no exceda de 30 días naturales contados a partir de la presentación de la documentación correspondiente.*

*m) Comunicar al Instituto, dentro de los diez días siguientes a que ocurran, los cambios de los integrantes de sus órganos directivos, o de su domicilio social;*

*n) Actuar y conducirse sin ligas de dependencia o subordinación con partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras, organismos o entidades internacionales y de ministros de culto de cualquier religión;*

*o) Aplicar el financiamiento de que dispongan, por cualquiera de las modalidades establecidas en este Código, exclusivamente para el sostenimiento de sus actividades ordinarias, para sufragar los gastos de precampaña y campaña, así como para realizar las actividades enumeradas en el inciso c) del párrafo 1 del artículo 36 de este Código;*

*p) Abstenerse, en su propaganda política o electoral, de cualquier expresión que denigre a las instituciones y a los partidos o que calumnie a las personas. Las quejas por violaciones a este precepto serán presentadas ante la secretaría ejecutiva del Instituto, la que instruirá un procedimiento expedito de investigación en los términos establecidos en el Libro Séptimo de este Código. En todo caso, al resolver sobre la denuncia se observará lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 6o. de la Constitución;*

*q) Abstenerse de utilizar símbolos religiosos, así como expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso en su propaganda;*

*r) Abstenerse de realizar afiliaciones colectivas de ciudadanos;*

*s) Garantizar la equidad y procurar la paridad de los géneros en sus órganos de dirección y en las candidaturas a cargos de elección popular;*

*t) Cumplir con las obligaciones que este Código les establece en materia de transparencia y acceso a su información; y*

*u) Las demás que establezca este Código.*

Cabe señalar que el fortalecimiento de las prácticas democráticas se contienen dentro de los incisos a, b, e, f y o, toda vez que si bien la democracia

supone posiciones divergentes, también supone la necesidad de que éstas se reduzcan, a través de los partidos políticos tal y como se había precisado en líneas precedentes y sobre la base del consenso mayoritario, a proporciones administrables a efecto de organizar la vida política, económica, social y cultural del país. Con base en lo señalado, recae como una obligación de los partidos políticos, el fortalecer las prácticas democráticas en todos los campos del quehacer humano, lo cual supone, que los partidos y las agrupaciones políticas, tanto los registrados como los no registrados, mejoren las prácticas democráticas en su ámbito interno.

Es de señalarse que los incisos *h, i y j* se refieren a las obligaciones que tienen los partidos políticos en materia de educación política toda vez que de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la responsabilidad de los partidos políticos no se agota en la participación periódica en las consultas electorales, además, les corresponde desempeñar en forma permanente una función educativa que haga posible el desarrollo político del pueblo, lo cual difícilmente se puede apreciar en cualquiera de los partidos políticos actuales, sin embargo para nuestro programa democrático resulta de vital importancia que los partidos políticos amplíen y robustezcan sus programas de información, educación y desarrollo político. En este orden de ideas, la obligación que tienen los partidos políticos de sostener, por lo menos, un centro de formación política, la de editar una publicación mensual de divulgación, otra de carácter teórico trimestral y la de difundir en radio y televisión sus plataformas electorales, justifica su status.

Se ha criticado ampliamente que en nuestro país no existe una cultura de la participación política, es decir que no contamos con una educación cívica política, es por esto que el ejercicio cotidiano de los derechos políticos es una importante herramienta, aunque por muchos años la política de Estado haya sido la de evitar la “intromisión” de los ciudadanos

Ha sido frecuente en las últimas elecciones que los partidos políticos, aún cuando hayan obtenido su registro, no presentan candidatos para todas las consultas electorales, siendo que los mismos deberían de hacer un esfuerzo por participar en todas las consultas electorales ya que con ello se promueve la educación política del cuerpo ciudadano, sin embargo esto no se lleva a cabo debido a los frentes, coaliciones y fusiones, sin embargo este tema será tratado un poco más adelante. La responsabilidad que tienen los partidos políticos en la lucha contra el abstencionismo, que si bien no se hace referencia expresa en el artículo en comento, esta implícito dentro del Código.

Tal y como se ha dicho, la participación electoral es resultado tanto de las

facilidades otorgadas por la ley como del esfuerzo de los partidos para atraer el voto de los ciudadanos. De aquí que los partidos políticos deben ver en el abstencionismo una prueba elocuente de que deben robustecer sus programas de educación política. Por tanto el abstencionismo es un fenómeno político negativo que no sólo daña a todos los partidos, sino también a nuestro programa democrático nacional en su conjunto, de aquí que ningún partido que se interese realmente por la democracia pueda considerar como un triunfo para su causa que un porcentaje considerable del cuerpo ciudadano se abstenga de ejercer sus derechos y no cumpla con sus obligaciones, los partidos políticos deben promover que la ciudadanía vote en las consultas electorales, porque el ciudadano al votar ejerce uno de los más significativos derechos políticos, escoge un programa político de conformidad con el cual desea que se gobierne al país y confirma y así se actualiza el principio fundamental de la democracia.

Igualmente, en el inciso *n*, en el que se precisa que los partidos políticos deben actuar y conducirse sin ligas de dependencia o subordinación con partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras o entidades internacionales y de ministros de cualquier religión o secta, toda vez que se procura evitar que los partidos políticos nacionales se subordinen a ese tipo de organizaciones y de esta forma cancelar la posibilidad de que se dé una indebida penetración en los asuntos políticos del país, sin embargo, esto no significa que las agrupaciones políticas nacionales se aíslen de la vida internacional, cuestión que es tan importante en nuestros días, ya que en los términos del artículo 36 inciso *i*, los partidos políticos tienen derecho a establecer relaciones con organizaciones o partidos políticos extranjeros siempre y cuando se mantenga en todo momento su independencia absoluta, política y económica, así como el respeto irrestricto de la integridad y soberanía del Estado mexicano y de sus órganos de gobierno.

El respeto que se debe tener tanto de los derechos de la mayoría como de las minoría, en razón de que la democracia no es el gobierno de los más en perjuicio de los menos, ni se propone eliminar a los grupos minoritarios, ni exige uniformidad de criterios, por el contrario, es esencial para la democracia el respeto de los derechos de las minorías. La democracia como forma de vida parte del supuesto de que la mayoría respetará los derechos de las minorías y se abstendrá de realizar cualquier tipo de actos que cancelen la posibilidad de que las minorías puedan convertirse en mayoría, pero también supone el acatamiento de las minorías a la voluntad mayoritaria, ya que en un sistema democrático sólo la mayoría puede decidir.

En relación con la obligación que tienen los partidos de conservar y preservar las condiciones que dieron origen a su registro se refieren las disposiciones

contenidas en el artículo 38, incisos *c, d, f, g, l y m*.

Finalmente, en el artículo 38 inciso *r* se impone a los partidos el deber de abstenerse de realizar afiliaciones colectivas de ciudadanos, esto es en razón de que se debe favorecer una atmósfera que facilite el que los ciudadanos se asocien individual y libremente a los partidos políticos, tal y como lo dispone el artículo 35 constitucional.

## **FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

La celebración de elecciones periódicas son una inversión para el fortalecimiento de las instituciones democráticas y republicanas, a efecto de evitar que se genere una atmósfera dictatorial.

Ahora bien, toda vez que, como lo señala Arturo Sánchez Gutiérrez existe una estrecha relación entre la cantidad de recursos con que cuenta un partido para sus actividades y campañas electorales, y el efecto que puede generar en los electores, en los últimos años, en los regímenes democráticos contemporáneos ha adquirido una importancia creciente la regulación de los recursos económicos de que disponen los partidos.

De manera general se puede decir que existen dos vías fundamentales para el financiamiento de los partidos políticos: la pública y la privada; cada una de éstas presenta ventajas y desventajas.

El financiamiento público obedece al propósito de garantizar la independencia de los partidos políticos frente a los grupos económicos y al deseo de establecer ciertas condiciones de competencia igualitaria en la contienda electoral.

Sánchez Gutiérrez considera que el financiamiento público fue una respuesta al desequilibrio en las condiciones de competencia partidaria que generó el enriquecimiento de algunos partidos frente a la pobreza de otros. Al ser el Estado el principal financiero, los partidos podrían estar en condiciones de cumplir sus funciones como instituciones representantes de la sociedad, con independencia de grupos de presión e intereses económicos y abocados completamente a la actividad política.

En el mismo sentido, María de la Luz Mijangos considera que el financiamiento público favorece, en primer término, la independencia de los

partidos de los grandes capitales y se evita que la contienda electoral se vuelva censataria; asimismo considera que este tipo de financiamiento favorece la igualdad de trato en su otorgamiento y la transparencia en la asignación de los recursos.

En contrapartida, se afirma que el financiamiento público tiende a desvincular a estos institutos políticos de sus afiliados, de sus electores y en general de la sociedad civil.

En relación con el financiamiento privado cabe señalar que aun cuando en algunos casos ha sido regulado con posterioridad al público, resulta claro que las contribuciones de militantes, afiliados o simpatizantes ha sido la fuente por excelencia y tradicional de los partidos políticos.

Quienes consideran que se debe estimular el financiamiento privado, creen como lo hace Jaime Cárdenas Gracia, que este tipo de asociaciones deben nacer, crecer y desarrollarse con la sociedad civil; que el proceso de la voluntad política debe formarse de abajo hacia arriba y que a través del financiamiento privado se favorece una mayor autonomía de los partidos políticos frente al Estado.

En el mismo sentido, Manuel Barquín considera que el financiamiento privado acerca más a los partidos políticos a sus bases, ya que para obtener más financiamiento deberán mantener un mayor contacto con sus simpatizantes y manifestarse de manera más receptiva a sus valores y opiniones representando de esta manera con más fidelidad a sus votantes.<sup>6</sup>

En contrapartida se afirma que si se confía la vida de los partidos políticos a este tipo de financiamiento, ello puede dar como resultado que los grupos económicos poderosos decidan la orientación del partido, razón por la cual se insiste en la necesidad de señalar límite a los donativos, prohibirlos en ciertos casos, precisar la obligación de los partidos políticos de publicar informes sobre los ingresos y gastos y establecer mecanismos de control.

Con base en las consideraciones anteriores se puede decir que al regular el financiamiento de los partidos políticos, el legislador debe procurar y armonizar múltiples equilibrios:

Un primer equilibrio se debe procurar entre el financiamiento público y el privado a efecto de potencializar las ventajas y minimizar los riesgos que cada

---

<sup>6</sup> Barquín, Manuel, *Aspectos jurídicos del financiamiento de los partidos políticos* México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993

uno de ellos representa.

En este sentido, María de la Luz Mijangos considera que lo ideal sería un equilibrio entre ambos tipos de financiamiento, esto es, el suficiente financiamiento público para garantizar la independencia de los partidos y la igualdad de oportunidades en la competencia electoral y un monto y forma de financiamiento privado que no aleje a los partidos de sus electores Y que garantice que lo que éstos aportan no vulnere ciertos principios democráticos.

Pero en la regulación misma de cada uno de estos financiamientos también se deben procurar ciertos equilibrios.

Así, al regular el financiamiento público, el legislador debe prever qué proporción del financiamiento se debe conceder en forma indirecta a través de exenciones y servicios y qué proporción se debe otorgar en forma directa, es decir, en dinero.

Adicionalmente, el legislador, al regular el financiamiento público directo, debe procurar un equilibrio entre el financiamiento que se debe otorgar en forma proporcional al peso electoral de cada partido y el financiamiento igualitario que se debe otorgar a toda agrupación política que tenga el carácter de partido político.

En esta materia se debe tener en todo tiempo presente que la médula de la justicia es la idea de la igualdad, si bien desde Aristóteles se distinguen dos clases de justicia, en cada una de las cuales se plasma bajo una forma distinta el postulado de la igualdad. La justicia conmutativa es aquella en la que la igualdad consiste en que todos reciban lo mismo. Trato justo significa, en este orden de ideas, trato igualitario. La justicia distributiva consiste en la distribución de cosas desiguales proporcionalmente a la desigualdad de los sujetos.

Se puede decir que en materia de financiamiento público deben encontrar acomodo las dos justicias, la conmutativa entre los partidos políticos ya que en cuanto tales todos deben tener iguales oportunidades, derechos y deberes; a todos se les debe reconocer una misma categoría para determinados efectos, en tanto que la justicia distributiva tiene aplicación cuando para el otorgamiento del financiamiento se atiende a sus diferencias, como puede ser el tipo de registro, si es definitivo o condicionado; si el registro es de viejo cuño o es posterior a la última elección, o bien a su peso electoral, y en este caso se atiende a su nivel de desarrollo, a su grado de representatividad y, en función de ello, en sus preceptos se deben establecer determinadas consecuencias.

Al regular el financiamiento privado también se debe procurar un cierto

equilibrio entre los incentivos que se deben establecer para estimular este tipo de financiamiento y los controles que se deben establecer para evitar aportaciones particularmente cuantiosas que den como resultado que unos cuantos simpatizantes poderosos económicamente se hagan dueños de los partidos. Así, Jaime Cárdenas Gracia, con apoyo en la legislación alemana, propone que se utilicen los incentivos fiscales de tal manera que se desincentive a los grandes donadores y se premie a los pequeños.

La regla es que entre mayor es la cantidad de donativo, menor es la desgravación fiscal y viceversa. Este sistema favorece que los pequeños donantes se vean beneficiados, además de estimular su participación. Por otra parte, y como lo hace la legislación alemana, después de una determinada cantidad, generalmente alta, el donativo deja de ser susceptible de desgravación.

Asimismo, se debe procurar armonizar las aportaciones individuales y las grupales. Al respecto, José Woldenberg considera que al regular el financiamiento privado se debe reconocer que las organizaciones sociales (sindicatos, agrupaciones campesinas, de profesionales, urbanas, etcétera) deben estar en posibilidad de aportar recursos monetarios a los partidos, ya que si se prohíben donaciones de ese tipo de asociaciones, el terreno prácticamente quedaría abierto solamente, en términos significativos, a las empresas y a los ricos. No obstante, por el profundo autoritarismo que existe en no pocas de ellas, sería necesario que cualquier contribución sea aprobada previamente de manera individual por cada uno de los donantes. Debe quedar muy claro que aquel afiliado que no desee aportar nada tendrá todas las garantías de que así sea.

De manera general se puede decir que las disposiciones sobre la materia tienen por objeto proporcionar un cauce más amplio a la participación de las organizaciones políticas en las contiendas electorales, así como regular estas modalidades de la contienda política de manera tal que los términos de las mismas se celebren con transparencia frente al electorado.

De conformidad con lo dispuesto en el COFIPE, los partidos políticos pueden aliarse o unirse con el fin de constituir frentes, coaliciones o bien fusionarse.

### *Frentes*

Este tipo de organización se constituye para alcanzar objetivos políticos y sociales de índole no electoral en sentido estricto, es decir, para cualquier fin electoral que no sea el de postular candidatos; en estos casos los partidos que formen parte del frente conservan su personalidad jurídica, registro e identidad.

De conformidad a lo dispuesto en el artículo 94, para constituir un frente se deberá celebrar un convenio en el que se haga constar su duración, las causas que lo motiven, los propósitos que persiguen y la forma en que convenga ejercer en común sus prerrogativas.

El convenio respectivo debe presentarse al Instituto Federal Electoral, el cual dentro de los 10 días hábiles siguientes resolverá si cumple con los requisitos legales y en su caso dispondrá su publicación en el *DOF*, para que surta sus efectos.

En caso de que se niegue el registro al convenio constitutivo de un frente, la resolución respectiva puede ser recurrida a través de los medios de impugnación que establece la ley, ya que por regla general todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales son impugnables salvo disposición expresa de la ley en contrario, y en esta materia no la hay.

### *Coaliciones*

Estas organizaciones representan una modalidad de la contienda política y, a diferencia de los frentes, se constituyen con fines electorales en sentido estricto y por lo mismo tienen por objeto el que dos o más partidos políticos postulen candidatos ya sea en las elecciones de presidente, senadores de mayoría relativa o de representación proporcional y de diputados por ambos principios, de conformidad con el artículo 95 del COFIPE.

Toda vez que las coaliciones se forman con miras a una contienda electoral en particular, por disposiciones de la ley, al término de la elección respectiva concluirá la coalición.

Las disposiciones de la LOPPE y del CEF sobre la materia eran sumamente generales, en tanto que del análisis de las disposiciones del COFIPE se desprende que dicho cuerpo normativo regula cuatro aspectos fundamentales:

- La celebración del convenio constitutivo de la coalición;
- Las candidaturas de la coalición;
- Los requisitos comunes que se deben satisfacer para constituir cualquier tipo de coalición;
- La regulación de los diferentes tipos posibles de coalición y los requisitos

específicos que se deben satisfacer en cada una de ellas.

### *Fusiones*

Del análisis de las disposiciones que contiene el COFIPE en esta materia, en específico del artículo 100, se desprende que la figura de la fusión de partidos tiene por objeto la formación de un nuevo partido o la subsistencia de alguno de los ya existentes, en los términos del convenio que celebren. Al respecto se debe tener presente que de conformidad a la legislación anterior, los partidos políticos con registro condicionado no podrán fusionarse entre sí o con los partidos políticos nacionales, es decir, con los partidos que con registro definitivo. Esta disposición tenía por objeto el que de manera indubitable, se aclare si un partido con registro condicionado cuenta con el apoyo popular que exigía la ley (1.5%) para alcanzar su registro definitivo.

En todos estos casos el convenio de fusión deberá establecer cuáles son las características del nuevo partido, o cuál de los partidos conserva su personalidad jurídica y la vigencia de su registro y qué partido o partidos quedarán fusionados, debiendo destacar que por disposición de la ley (artículo 100 punto 2) para todos los efectos legales, la vigencia del registro del nuevo partido será la que corresponda al registro del partido más antiguo entre los que se fusionen.

El referido convenio de fusión debe hacerse del conocimiento del presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral para que, si reúne los requisitos, lo someta a la consideración del Consejo General, órgano al cual le compete resolver, dentro de los 30 días siguientes a su presentación, sobre la vigencia del registro del nuevo partido y quien, en su caso, dispondrá su publicación en el *DOF*.

En caso de que el Consejo General niegue el registro al convenio de fusión, los partidos políticos afectados pueden recurrir la resolución respectiva a través de los medios de impugnación que establece la ley, ya que por regla general todos los actos y resoluciones son impugnables, salvo disposición expresa de la ley en contrario, y en esta materia no lo hay.

Por último, cabe precisar que los problemas que suscite la fusión y que no sean de índole estrictamente electoral se deberán resolver con apego a las disposiciones que resulten aplicables de la legislación común.

A partir de la consideración de que el ejercicio de los derechos políticos supone no sólo el conocimiento de las disposiciones constitucionales y legales

sobre la materia, sino también analizar las principales tesis y proposiciones de los protagonistas del juego político, y en atención a que el periodo preelectoral y electoral debe servir para esclarecer el mosaico ideológico nacional, se sugiere analizar las declaraciones de principios, los programas de acción, los estatutos, así como las llamadas "plataformas electorales mínimas" de cada partido político a efecto de conocer, así sea en una apretada síntesis, las principales consideraciones, tesis y proposiciones formuladas por cada uno de ellos en torno a las grandes cuestiones nacionales.

## IV. SISTEMA DE PARTIDOS

Durante las sesiones públicas en que se delinearon los contornos de la reforma política de 1977, Miguel Covián Pérez, en ese entonces comisionado del PRI ante la Comisión Federal Electoral, refirió la idea expuesta por el periodista Horacio Quiñones, en el sentido de que la reforma política debía no sólo contemplar el registro de partidos con capacidad para actuar electoralmente sino que debía evaluarse la posibilidad de sentar las bases para configurar partidos de opinión, esto es, legalizar a grupos políticos que sin derecho a la participación electoral, tuvieran reconocimiento para intervenir en la discusión de los problemas políticos del país.

Más tarde, al discutirse en el Congreso la iniciativa de ley electoral propuesta, miembros del Partido Popular Socialista se opusieron a la existencia jurídica de las asociaciones políticas, por estimar que éstas, lejos de contribuir a desarrollar y fortalecer la opinión política de los trabajadores, propiciarían su pulverización a la vez que fomentarían la dispersión de los partidos y estimularían "el oportunismo de algunos grupos".

En sentido opuesto opinó Roberto Madrazo Pintado, que al efecto recordó que cuando México vivía la época aciaga del porfirismo surgieron de hecho las primeras asociaciones políticas, las que por su trabajo y tendencias ideológicas llegaron a desembocar en partidos, como el Partido Liberal Mexicano.

En su oportunidad, Miguel Montes García argumentó que de lo único que se trataba era de reconocer legalmente un fenómeno ya existente en nuestra sociedad: las asociaciones civiles, que de todas formas participan en política.

Así, con el propósito de completar el sistema de partidos políticos, incentivar la discusión de ideas, la difusión de ideologías y contribuir al desarrollo de una opinión política mejor informada y con mayor densidad ideológica, la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977 facilitó el que los ciudadanos se agruparan en asociaciones políticas, susceptibles de transformarse conjunta o separadamente en partidos políticos.

Al efecto, la ley de 1977 disponía que para el registro de una asociación política se debían acreditar ante la Comisión Federal Electoral los siguientes requisitos mínimos:

- 1) Contar con un mínimo de cinco mil asociados en el país.
- 2) Establecer un órgano directivo de carácter nacional y tener delega-

ciones en cuando menos diez entidades federativas de distinta región geográfica.

3) Comprobar haber efectuado actividades políticas continuas durante, cuando menos, los dos años anteriores a la fecha de solicitud de registro.

4) Sustentar una ideología política definida y encargarse de difundirla.

5) Tener denominación propia exenta de alusiones religiosas o sociales que le distingan de cualquier partido político o de alguna otra asociación política.

6) Haber aprobado los lineamientos ideológicos que la caracterizan y las normas que rijan su vida interna.

Una vez constituida una asociación política, ésta podía solicitar su registro condicionado como partido político, en cuyo caso debían acreditar que había funcionado con dicho carácter un año antes de la convocatoria respectiva (artículo 32 de la LOPPE), lo que dio como resultado que las asociaciones políticas se encontraran en una situación preferente en relación a las demás agrupaciones políticas en caso de que quisieran tramitar su registro condicionado como partido político, ya que las simples agrupaciones políticas contaran con registro de asociación debían acreditar, entre otros requisitos, haber desarrollado una actividad política en los cuatro años anteriores a la convocatoria, en tanto que las asociaciones tan sólo requerían acreditar haber funcionado con este carácter un año antes.

Cabe señalar que con base en las disposiciones de la LOPPE de 1977, la Comisión Federal Electoral resolvió el 28 de noviembre de 1978 conferirle registro a las siguientes asociaciones políticas: Unidad Izquierda Comunista (UIC), Acción Comunitaria (ACOMAC), Movimiento por el Partido Revolucionario de los Trabajadores (MPRT) y Unificación y Progreso (UPAP), Estas cuatro agrupaciones en 1979 obtuvieron su registro condicionado, carácter que perdieron posteriormente, por no haber alcanzado el 1.5% de la votación en las elecciones para las cuales les fue otorgado dicho registro.

El Código Federal Electoral de 1987 ratificó y refrendó el régimen anterior y durante su vigencia otras agrupaciones políticas adquirieron el rango de asociaciones políticas.

De entre las novedades que contenía el CFE de 1987 en esta materia, cabe señalar que en el artículo 71 se disponía que para obtener su registro como asociación política nacional, la agrupación de ciudadanos interesada debía haber satisfecho los requisitos que exigía la ley y que eran prácticamente idénticos a los

de 1977, así como presentar para tal efecto su solicitud ante la Comisión Federal Electoral, acompañándola de la documentación siguiente:

I. Las listas nominales de sus asociados;

II. Las constancias de contar con un órgano directivo de carácter nacional y con delegaciones en cuando menos diez entidades federativas;

III. Los comprobantes de haber efectuado actividades políticas continuas durante los dos años anteriores a la fecha de su solicitud de registro y de haberse constituido como centro de difusión de su propia ideología política; y

IV. Los documentos públicos indubitables que contengan su denominación, lineamientos ideológicos y sus normas internas.

El artículo 73 disponía que la Comisión Federal Electoral estimularía el desarrollo de las asociaciones políticas y les conferiría las siguientes prerrogativas:

a) Franquicias postales y telegráficas determinadas para los partidos políticos y

b) Apoyos materiales para sus tareas editoriales.

Asimismo, cabe destacar que de conformidad con el artículo 75, las asociaciones políticas nacionales, conservando su personalidad jurídica, sólo podían participar en las elecciones federales cuando hubieran obtenido su registro, por lo menos, con seis meses de anticipación al día de la elección y previo convenio de incorporación celebrado con un partido político nacional registrado.

También encuentro oportuno recordar que en el artículo 78 se precisaba que los derechos que le correspondían a las asociaciones políticas nacionales con motivo de su participación en elecciones federales, inclusive los relativos a impugnaciones de los actos y acuerdos de los organismos electorales, debían hacerse valer por conducto de los comisionados y representantes de los partidos políticos a los cuales se hubieran incorporado.

Al discutirse en 1990 la iniciativa de ley electoral, nuevamente se discutió la conveniencia de regular a las asociaciones políticas, pero en esta ocasión prevalecieron los argumentos de sus detractores que sostuvieron que quienes

desearan participar en la actividad política lo debían hacer a través de los partidos políticos.

En el dictamen que formó la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados sobre el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, tan sólo se expresan las siguientes consideraciones:

Se debatió respecto a la posibilidad de conservar en el nuevo Código la figura de las asociaciones políticas nacionales como fórmula para propiciar el desarrollo político. Contrariamente se expresó que tales asociaciones que existieron en legislaciones electorales anteriores para estimular el surgimiento de nuevas organizaciones políticas, no se justificaban en la evolución actual de nuestro derecho constitucional.

En vista de que el COFIPE en su versión de 1990-1996 no reguló a las asociaciones políticas, las agrupaciones de este tipo que lo desearan podían seguir funcionando como asociaciones civiles, pero no podían participar en las elecciones federales como lo podían hacer el amparo del artículo 75 del Código de 1987, que para ello tan sólo exigía la celebración de un convenio de incorporación celebrado con un partido político.

En mi concepto y con independencia de lo bien o mal que hayan funcionado estas asociaciones políticas en el pasado reciente, la supresión de esta figura no representó avance alguno y sí en cambio se prescindió de una institución idónea para incentivar la discusión de ideas y la difusión de ideologías y con ello contribuir al desarrollo de una opinión política mejor informada y con mayor densidad ideológica.

De manera adicional se puede decir que con vista al futuro se puede pensar que desde un punto de vista social e institucional resulta preferible que una organización que aspire a contar con registro condicionado acredite su actividad política preferentemente a través de su actuación como asociación política y no a través de la simple realización de marchas, mítines y plantones.

Si al expedirse el COFIPE en 1990 se determinó conservar el registro condicionado y suprimir a las asociaciones políticas, a través de la reforma de 1996 se determinó suprimir al registro condicionado y regular a las agrupaciones políticas cuyo antecedente son las asociaciones políticas que se regularon por la legislación electoral federal de 1977 y de 1987.

En los términos del artículo 33 del COFIPE vigente, dichas agrupaciones 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.

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

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

Además, la asociación interesada presentará durante el mes de febrero del año anterior al de la elección, junto con su solicitud de registro, la documentación con la que acredite los requisitos anteriores y los que, en su caso, señale el Consejo General del Instituto.

Ahora bien, una vez presentada la solicitud el Consejo General, dentro del plazo máximo de 60 días naturales contados a partir de la fecha en que conozca de las solicitudes de registro, resolverá lo conducente.

Cuando proceda el registro, el Consejo expedirá el certificado respectivo. En caso de negativa, expresará las causas que la motivan y lo comunicará a la asociación interesada. La resolución correspondiente deberá publicarse en el *DOF*.

El registro de las agrupaciones políticas, cuando hubiese procedido, surtirá efectos a partir del 1º de agosto del año anterior al de la elección.

En los términos de la ley, las agrupaciones políticas nacionales sólo podrán participar en procesos electorales federales mediante acuerdos de participación con un partido político, asimismo se precisa que no podrán hacerlo con coaliciones.

El acuerdo de participación deberá presentarse para su registro ante el presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral, acompañado de la documentación pertinente, a más tardar treinta días antes de que se inicie el periodo de precampaña de la elección de que se trate. Durante las ausencias del presidente del Consejo General el convenio se podrá presentar ante el secretario ejecutivo del Instituto, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 33, 34.2

y 99.1, del Código de la materia.

Por lo que respecta a las candidaturas surgidas de los acuerdos de participación, se considera que serán registradas por el partido político y serán votadas con la denominación, emblema, color o colores de éste.

En materia de financiamiento, a las agrupaciones políticas nacionales les será aplicable en lo conducente lo dispuesto por los artículos 38, 48, 49, 77 y 78.

Las agrupaciones políticas con registro gozarán del régimen fiscal previsto para los partidos políticos en los artículos 87, 88 y 89 del Código.

De igual manera, las agrupaciones políticas con registro, gozarán de financiamiento público para apoyo de sus actividades editoriales, educación y capacitación política, e investigación socioeconómica y política.

Para los efectos de dicho financiamiento, se constituirá un fondo consistente en una cantidad equivalente al 3% del monto que anualmente reciben los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes.

Este fondo se entregará anualmente a las agrupaciones políticas, en términos de lo previsto en el reglamento que al efecto emita el Consejo General. Ninguna agrupación política podrá recibir más del 30% del total del fondo constituido para este financiamiento.

Asimismo deberán presentar al Instituto, de conformidad con el artículo 35, del COFIPE, un informe del ejercicio anterior sobre el origen y destino de los recursos que reciban por cualquier modalidad. Dicho informe se deberá presentar a más tardar dentro de los 90 días siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio que se reporte.

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

- a) Cuando se haya acordado su disolución por la mayoría de sus miembros;
- b) Haberse dado las causas de disolución conforme a sus documentos básicos;
- c) Omitir rendir el informe anual del origen y aplicación de sus recursos;
- d) No acreditar actividad alguna durante un año calendario, en los términos que establezca el reglamento;

- e) Por incumplir de manera grave con las disposiciones contenidas en este Código;
- f) Haber dejado de cumplir con los requisitos necesarios para obtener el registro; y
- g) Las demás que establezca este Código.

Para el proceso electoral de 1997, el artículo séptimo transitorio del decreto de reformas de 22 de noviembre de 1996 precisó que las agrupaciones que pretendieran obtener su registro con vistas a dicho proceso deberán solicitarlo a más tardar el 15 de diciembre de 1996, cumpliendo con los requisitos previos en los artículos 33 al 35 del COFIPE, además dicho artículo agrega que el Consejo General debía de resolver lo conducente a más tardar el 15 de enero de 1997.

En breve síntesis cabe recordar que de las 23 organizaciones solicitantes, el Instituto Federal Electoral otorgó el registro a las siguientes agrupaciones: Frente Liberal Mexicano Siglo XXI A. C.; Organización Política Uno; Coordinadora Ciudadana A. C.; Convergencia por la Democracia A. C.; Diana Laura, Unidad Obrera y Socialista (UNIOS); Agrupación Política Causa Ciudadana A. C.; Alianza Cívica; Organización Auténtica de la Revolución Mexicana; Asociación Política Alianza Zapatista; Convergencia Socialista y Sociedad Nacionalista.

Por otra parte cabe precisar que en torno a las 10 restantes organizaciones a las que se les negó el registro, sólo recurrieron ante el Tribunal Electoral para impugnar la resolución la Asociación Nacional Revolucionaria General Leandro Valle; La Unión General de Obreros y Campesinos de México "Jacinto López Moreno A. C." y el Frente Revolucionario de Organizaciones Ciudadanas A. C.; y en relación a las cuales en su oportunidad el Tribunal Electoral ratificó la negativa del registro.

Ahora bien, con vista al proceso electoral federal de 2000, el Consejo General del IFE, en sesión extraordinaria celebrada el 9 de abril de 1999, aprobó el registro de 32 nuevas agrupaciones políticas nacionales.

Por último, cabe señalar que en el *DOF* de fecha 21 de febrero de 1997 se publicó el Reglamento para el Financiamiento Público a las Agrupaciones Políticas el cual fue reformado en los términos del decreto correspondiente publicado el 11 de febrero de 1998.

## V. CANDIDATO EXTERNO

Dentro de los de los procedimientos de elección interna y estatutos de los partidos políticos y colaciones podemos encontrar la figura del Candidato Externo, la cual se refiere al fenómeno suscitado cuando una agrupación política postula a una contienda electoral a algún individuo, no afiliado a dicho partido político, con el ánimo de ocupar un puesto de elección popular.

Esta figura puede presentarse por dos causas a saber:

a) Por acuerdo político entre los partidos coaligados; o,

b) Cuando se busca aprovechar la presencia de algún personaje que cuente con una fuerte presencia dentro de la sociedad, sin que el mismo milite en la asociación política que lo propone como candidato.

La presencia de este tipo de candidatos es prácticamente imperceptible para los ciudadanos que no forman parte del partido político que los propone para candidatos, sin embargo, suele generar desagrado e impugnaciones por parte de los militantes, quienes argumentan tener un mejor derecho que el candidato externo, en virtud de la militancia que profesan.

En tal sentido, debe señalarse que la actuación del Consejo General del Instituto Federal Electoral para el efecto de registrar las candidaturas que le son solicitadas por los partidos políticos y coaliciones a través de sus representantes legítimos, debe ceñirse a lo que establecen los artículos 218, 219, 220 y 221, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En su parte conducente, dichos preceptos establecen:

**“Artículo 218.-**

1. *Corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular.*

2. *Las candidaturas a diputados a elegirse por el principio de mayoría relativa y por el principio de representación proporcional, así como las de senadores por el principio de mayoría relativa y por el de representación proporcional, se registrarán por fórmulas de candidatos compuestas cada una por*

*un propietario y un suplente, y serán consideradas, fórmulas y candidatos, separadamente, salvo para efectos de la votación.*

3. *Los partidos políticos promoverán y garantizarán en los términos del presente ordenamiento, la igualdad de oportunidades y procurarán la paridad de género en la vida política del país, a través de postulaciones a cargos de elección popular en el Congreso de la Unión, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional.*

4. *En el caso de que para un mismo cargo de elección popular sean registrados diferentes candidatos por un mismo partido político, el secretario del Consejo General, una vez detectada esta situación, requerirá al partido político a efecto de que informe al Consejo General, en un término de 48 horas, qué candidato o fórmula prevalece. En caso de no hacerlo se entenderá que el partido político opta por el último de los registros presentados, quedando sin efecto los demás.”*

#### **Artículo 219.-**

1. *De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto Federal Electoral, deberán integrarse con al menos el cuarenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad.*

2. *Quedan exceptuadas de esta disposición las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección democrático, conforme a los estatutos de cada partido.*

#### **Artículo 220.-**

1. *Las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de cinco candidaturas. En cada uno de los segmentos de cada lista habrá dos candidaturas de género distinto, de manera alternada.*

#### **Artículo 221.-**

1. *Hecho el cierre del registro de candidaturas, si un partido político o coalición no cumple con lo establecido en los artículos 219 y 220, el Consejo General del Instituto Federal Electoral le requerirá en primera instancia para que en el plazo de 48 horas, contadas a partir de la notificación, rectifique la solicitud*

*de registro de candidaturas y le apercibirá de que, en caso de no hacerlo le hará una amonestación pública.*

*2. Transcurrido el plazo a que se refiere el párrafo anterior, el partido político o coalición que no realice la sustitución de candidatos, será acreedor a una amonestación pública y el Consejo General del Instituto Federal Electoral le requerirá, de nueva cuenta, para que en un plazo de 24 horas, contadas a partir de la notificación, haga la corrección. En caso de reincidencia se sancionará con la negativa del registro de las candidaturas correspondientes.”*

De lo antes transcrito, se advierte lo siguiente:

a) Que es facultad exclusiva de los partidos políticos nacionales solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular.

b) Que las candidaturas a diputados por el principio de mayoría relativa se registrarán por fórmulas de candidatos compuestas cada una por un propietario y un suplente.

c) Que los partidos políticos promoverán y garantizarán la igualdad de oportunidades y la equidad entre las mujeres y los hombres en la vida política del país.

d) Que las solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores, en ningún caso incluirán más del setenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género.

e) Que se excluyen del porcentaje citado previamente aquellas candidaturas que sean resultado de un proceso de selección mediante voto directo.

De acuerdo con lo expuesto, se arriba a la conclusión que la autoridad electoral administrativa debe proceder en términos de lo solicitado por el partido político o coalición, verificando que dicha solicitud cubra los requisitos que impone la normatividad electoral atinente, sin que tenga atribuciones para revisar oficiosamente el procedimiento o las razones de los institutos políticos para la solicitud de registro que realicen, pues la actuación del Consejo General del Instituto Federal Electoral parte de la buena fe y debe presumir que la actuación de los partidos o coaliciones solicitantes corresponde a las manifestaciones que los mismos realizan.

En la especie, la providencia que solicitan los militantes, no es apta para restituirlos en el derecho político-electoral que aducen vulnerado, toda vez que no

existe una afectación personal, directa e inmediata a su esfera jurídica, por lo que carecen del interés jurídico necesario que los legitime en el presente juicio.

Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis de jurisprudencia emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, consultable en páginas 281 a 283 de la *Compilación Oficial Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, Volumen Jurisprudencia, cuyo rubro y texto son del tenor siguiente:

**"REGISTRO DE CANDIDATURAS. ES IMPUGNABLE SOBRE LA BASE DE QUE LOS CANDIDATOS NO FUERON ELECTOS CONFORME A LOS ESTATUTOS DEL PARTIDO POSTULANTE.**—Por disposición expresa del artículo 3o., apartado 1, inciso a) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, este sistema tiene como primer objeto garantizar que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten invariablemente, según corresponda, a los principios de constitucionalidad y de legalidad; precepto del que se advierte que en estos medios de impugnación son examinables todos los vicios o irregularidades en que se pueda incurrir en los actos o resoluciones que se reclamen, es decir, cualquier actuación u omisión de la autoridad electoral, con la que se desvíe del cauce marcado por la Constitución, sin limitación alguna. Los vicios o irregularidades de los actos electorales, pueden ser imputables directamente a la autoridad, o provenir de actos u omisiones de terceros, especialmente de los que intervienen, en cualquier manera, para la formación o creación del acto de autoridad o resolución de que se trate, y al margen de esa causalidad, si hay ilicitud en el acto o resolución, ésta debe ser objeto de estudio en los fallos que emitan las autoridades competentes, al conocer de los juicios o recursos que se promuevan o interpongan, cuando se haga valer tal ilicitud, en la forma y términos que precisa el ordenamiento aplicable, esto es, independientemente del agente que provoque irregularidades en los actos o resoluciones electorales, sea la conducta de la autoridad que lo emite o las actitudes asumidas por personas diversas, una vez invocada debidamente y demostrada, debe aplicarse la consecuencia jurídica que corresponda, y si ésta conduce a la invalidez o ineficacia, así se debe declarar y actuar en consecuencia. Por tanto, si se reclama el acuerdo de la autoridad electoral administrativa, mediante el cual se registraron o aceptaron candidaturas de partidos políticos, por estimar infringidas disposiciones de los estatutos internos, no debe estimarse que lo que se reclama realmente es el procedimiento de selección interna de candidatos, ni la lista resultante, porque uno de los elementos esenciales para la creación de los actos jurídicos administrativos, en cuyo género se encuentran los actos electorales, consiste en que los mismos sean producto de una voluntad administrativa libre y carente de vicios, y un elemento reconocido unánimemente por la doctrina y la jurisprudencia como vicio de la voluntad administrativa, está

constituido por el error, que consiste en una falsa representación de la realidad, independientemente de que provenga de la propia autoridad o que sea provocada en ésta por otras personas. Para que el registro de candidatos que realiza la autoridad electoral se lleve a cabo válidamente, resulta necesario que se satisfagan todos los requisitos que fija la ley para tal efecto, así como que concurren los elementos sustanciales para que los candidatos que se presenten puedan contender en los comicios y, en su caso, asumir el cargo para el que se postulan. **Uno de estos requisitos, consiste en que los candidatos que postulen los partidos políticos o las coaliciones de éstos, hayan sido electos de conformidad con los procedimientos que establecen sus propios estatutos; sin embargo, con el objeto de agilizar la actividad electoral, en la que el tiempo incesante juega un papel fundamental, se tiende a desburocratizar en todo lo que sea posible, sin poner en riesgo la seguridad y la certeza, por lo que el legislador no exige una detallada comprobación documental sobre la satisfacción de este requisito, con la presentación de la solicitud de registro de candidatos, sino que se apoya en el principio de buena fe con que se deben desarrollar las relaciones entre la autoridad electoral y los partidos políticos, y toma como base la máxima de experiencia, relativa a que ordinariamente los representantes de los partidos políticos actúan de acuerdo con la voluntad general de la persona moral que representan, y en beneficio de los intereses de ésta, ante lo cual, la mayoría de los ordenamientos electorales sólo exigen, al respecto, que en la solicitud se manifieste, por escrito, que los candidatos cuyos registros se solicita fueron seleccionados de conformidad con las normas estatutarias del propio partido político, y partiendo de esta base de credibilidad, la autoridad puede tener por acreditado el requisito en mención.** Sin embargo, cuando algún ciudadano, con legitimación e interés jurídico, impugna el acto de registro de uno o varios candidatos, y sostiene que los mismos no fueron elegidos conforme a los procedimientos estatutarios del partido o coalición que los presentó, lo que está haciendo en realidad es argüir que la voluntad administrativa de la autoridad electoral que dio lugar al registro, es producto de un error provocado por el representante del partido político que propuso la lista correspondiente, al haber manifestado en la solicitud de registro que los candidatos fueron electos conforme a los estatutos correspondientes, es decir, que la voluntad administrativa en cuestión se encuentra viciada por error, y que por tanto, el acto electoral debe ser invalidado."

Siendo que sólo los partidos políticos, como entes de interés público, están legitimados para deducir acciones tuitivas de intereses colectivos.

Efectivamente, en el sistema de medios de impugnación en materia electoral previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la legitimación para la defensa de los intereses difusos se confiere por regla general a los partidos políticos y, por lo contrario, a los ciudadanos o militantes sólo se les otorga legitimación para impugnar a través del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, actos o resoluciones de autoridad cuando éstos puedan producir una afectación individualizada, cierta, directa e inmediata, a los derechos político-electorales del ciudadano, lo que en la especie no se surte.

Sustenta lo anterior, la tesis de jurisprudencia emitida por la Sala Superior, consultable en páginas 6 a 8 de la *Compilación Oficial Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Volumen Jurisprudencia, cuyo rubro es "ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS. ELEMENTOS NECESARIOS PARA QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS LAS PUEDAN DEDUCIR."

Por lo que, el enjuiciante no podría acreditar su interés jurídico, lo procedente es desechar la demanda de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, en términos de los artículos 9, apartado 3 y 10, apartado 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

## VI. CANDIDATO NO REGISTRADO

La figura del candidato no registrado, se refiere a aquella persona que, sin pretender algún cargo de elección popular, y sin saberlo, recibe los votos de los electores que anotan su nombre en el espacio respectivo de la boleta electoral, no obstante que no fue registrado por un partido político; es decir, su candidatura sólo existe en la mente de los votantes, los cuales el día de la votación expresan su preferencia.

Aún y cuando se definirá más adelante la figura de la Candidatura independiente, es necesario diferenciar la misma de la figura de Candidato no registrado

A diferencia del candidato independiente, quien tiene la pretensión de ocupar un determinado cargo de elección popular, de tal forma que antes de las elecciones realiza una serie de actos proselitistas para que los votantes simpaticen con sus propuestas e ideología, tomando en cuenta si existe, o no, reglamentación en la legislación respectiva, para tal figura. En tanto que el candidato no registrado no manifiesta de ninguna forma su voluntad de ser electo, es más, ignora que algún elector vaya a votar por él.

En la legislación federal no existe la figura del candidato independiente como tal, pues ella supone una normatividad de la que se carece actualmente (registro de candidatos, plataforma política, acceso al financiamiento y a los medios de comunicación), en tanto que el término candidato no registrado si existe enunciado en el COFIPE, como lo veremos a continuación.

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 252, numeral 2, que señala que las boletas para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senadores y diputados contendrán:

*“j): espacio para candidatos o fórmulas no registradas.”*

Cabe aclarar que esta inclusión no debe confundirse con la idea de que tal inciso se refiere a candidatos independientes, pues esta figura supone, entre otros requisitos, el registro ante las autoridades electorales respectivas, así como la presentación de una plataforma política determinada, los cuales al cumplirse, otorgan al candidato ciertos derechos como el poder tener acceso a los medios de comunicación y al financiamiento; por lo expuesto, nuestra investigación se centrará en analizar, desde el punto de vista práctico, cuál es la razón de la existencia de la figura del candidato no registrado y que sucedería si, en alguna elección, obtuviera la mayoría 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 265:*

*1. 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 en la boleta únicamente el 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 277, establece la posibilidad de sufragar por un candidato no registrado por partido político, y en ambos artículos, se refieren a candidatos no registrados, no a independientes, pues si se pensara lo contrario, tales preceptos contravendrían lo dispuesto por el artículo 218 ya señalado, que establece la exclusividad de los partidos políticos nacionales para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, ya que legalmente al faltar este requisito, tal persona quedaría imposibilitada para continuar en la contienda electoral.

Se insiste entonces en hacer notar la diferencia entre ambas figuras pues hemos advertido que en las publicaciones que se han hecho del tema de la candidatura independiente, se ha identificado a éstos con los no registrados en los siguientes términos: Sentado el principio de que entre ambas figuras existen notables diferencias. A lo largo de las diferentes contiendas electorales se ha considerado como costumbre que sólo los partidos políticos son los que postulan candidatos a los cargos de elección popular, no entendiéndose entonces porque las boletas contemplan un espacio para votar que no corresponde a un candidato de un partido político, por lo que nos queda claro que se acepta la prerrogativa para que el electorado pueda sufragar a favor de un candidato independiente; no entendiéndose entonces la contradicción que ejerce la autoridad electoral que al

calificar la elección anula los votos que se sufragaron en el espacio de la boleta electoral que mencionamos.

*“Artículo 274:*

*1. El escrutinio y cómputo 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 en favor de cada uno de los partidos políticos o candidatos;*

*c) El número de votos nulos; y*

*d) El número de boletas sobrantes de cada elección.*

*2. Son votos nulos:...”*

*“Artículo 276:*

*1. El escrutinio y cómputo de cada elección se realizará conforme a las reglas 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; y...”***

De la lectura de las partes conducentes de los artículos 274 y 276 se advierte que 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 o no registrados. Por lo tanto, es aplicable el principio que señala que en donde la ley no distingue, no le es dable distinguir al intérprete.”

*“Artículo 279:*

*1. Se levantará un acta de escrutinio y cómputo para cada elección. Cada acta contendrá, por lo menos:*

***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;*
  - d) *El número de representantes de partidos que votaron en la casilla sin estar en el listado nominal de electores,*
  - e) *Una relación de los incidentes suscitados, si los hubiere; y*
  - f) *La relación de escritos de protesta presentados por los representantes de los partidos políticos al término del escrutinio y cómputo.*
2. *En todo caso se asentarán los datos anteriores en las formas aprobadas por el Consejo General del Instituto Federal Electoral.*
3. *En ningún caso se sumarán a los votos nulos las boletas sobrantes que fueron inutilizadas.*
4. *Los funcionarios de las mesas directivas de casilla, con el auxilio de los representantes de los partidos políticos, verificarán la exactitud de los datos que consignen en el acta de escrutinio y cómputo.”*

*“Artículo 280:*

1. *Concluido el escrutinio y el cómputo de todas las votaciones se levantarán las actas correspondientes de cada elección, las que deberán firmar, sin excepción, todos los funcionarios y los representantes de los partidos políticos que actuaron en la casilla.*
2. *Los representantes de los partidos políticos ante las casillas tendrán derecho a firmar el acta bajo protesta, señalando los motivos de la misma. Si se negaran a firmar, el hecho deberá consignarse en el acta.”*

*“Artículo 281:*

1. *Al término del escrutinio y cómputo de cada una de las elecciones, se formará un expediente de casilla con la documentación siguiente:*
- a) *Un ejemplar del acta de la jornada electoral;*
  - b) *Un ejemplar del acta final de escrutinio y cómputo; y*
  - c) *Los escritos de protesta que se hubieren recibido.*
2. *Se remitirán también, en sobres por separado, las boletas sobrantes inutilizadas y las que contengan los votos válidos y los votos nulos para cada elección.*
3. *La lista nominal de electores se remitirá en sobre por separado.*
4. *Para garantizar la inviolabilidad de la documentación anterior, con el expediente de cada una de las elecciones y los sobres, se formará un paquete en cuya envoltura firmarán los integrantes de la mesa directiva de casilla y los representantes que desearan hacerlo.*
5. *La denominación expediente de casilla corresponderá al que se hubiese formado con las actas y los escritos de protesta referidos en el párrafo 1 de este artículo.”*

Una vez analizada la posibilidad de votar por un candidato no registrado, es menester determinar cual es el alcance y utilidad de este tipo de sufragio.

A. Para determinar la votación total emitida

El artículo 12 del COFIPE dispone:

"1. 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 las urnas."

Tratándose de la votación total emitida, todos los votos depositados en la urna (incluyendo los de los partidos políticos, candidatos no registrados y nulos), serán computados, por lo que la utilidad de los votos a favor de candidatos no registrados consiste en que se agregan a los demás votos para que se defina el número total de personas que sufragaron y para los efectos de la aplicación de la fracción II, del artículo 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sirve de apoyo a lo anterior la tesis relevante del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación cuyo rubro y texto son:

**REGISTRO DE PARTIDO POLÍTICO. PARA DETERMINAR EL PORCENTAJE DE VOTACIÓN REQUERIDO PARA MANTENERLO, DEBE CONSIDERARSE A CADA TIPO DE ELECCIÓN COMO UNA UNIDAD.** De una interpretación sistemática de los artículos 41, Base I, 54, fracción II de la Constitución Federal, y 9, 10, 11, párrafos 1 y 2, 12, párrafo 1, 32, párrafo 1, 66, párrafo 1, incisos a) y b), 67, párrafos 1 y 3, y 173 del código electoral federal, se arriba a la convicción de que la base para determinar si un partido político obtuvo el dos por ciento de la votación emitida en alguna de las elecciones para diputados, senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, consiste precisamente en considerar cada elección en su conjunto y no de manera individual; esto es, el porcentaje de la votación requerido para mantener el registro como partido político nacional, se obtiene respecto de la votación total de las elecciones de diputados o senadores de mayoría relativa, del cómputo final de las elecciones de diputados o senadores electos por el principio de representación proporcional, y respecto de la de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, tratándose de las elecciones de diputados y senadores de mayoría relativa deben tomarse en cuenta los resultados que arroja el cómputo final de los trescientos distritos electorales uninominales y de cada uno de los Estados y Distrito Federal, respectivamente: por cuanto hace a las elecciones de diputados y senadores de representación proporcional, debe atenderse al cómputo por

circunscripción nacional, al igual que para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. **Asimismo, se hace evidente que el legislador fue congruente al regular la fórmula de asignación de diputados de representación proporcional, con el hecho de que un partido político no obtenga por lo menos el dos por ciento de la votación emitida en las urnas, es decir, aquellos votos emitidos a favor de los contendientes políticos, candidatos no registrados y votos nulos.** Lo anterior tiene como sustento que los conceptos "alguna de las elecciones federales ordinarias" y "elección federal ordinaria inmediata anterior", constituyen expresiones inequívocas, ya que el legislador ocupó ambos enunciados como sinónimos. Así, el uso indistinto que la ley realiza de esta terminología nos advierte de la identidad sustancial de los conceptos comprendidos en ella, puesto que se conceptúa a los vocablos "elección" y "elecciones" en su conjunto y no de manera individual, ya que el objeto del proceso electoral federal ordinario consiste en la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, no obstante que la Cámara de Diputados se integre por trescientos diputados electos por el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y doscientos diputados electos por el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales; y que el senado se integre por ciento veintiocho senadores, de los cuales en cada Estado y Distrito Federal dos sean electos por el principio de mayoría relativa y uno asignado a la primera minoría, y los treinta y dos restantes electos por el principio de representación proporcional, votados en una sola circunscripción plurinomial nacional. Lo anterior se corrobora por el sentido que debe dársele a las normas contenidas en los párrafos 2 y 3 de los artículos 32 y 67, respectivamente, del citado código, ya que si se previó que la pérdida del registro de un partido político (por no obtener el porcentaje de la votación que exige la ley), no tiene efectos en relación con los triunfos que sus candidatos hayan obtenido en las elecciones según el principio de mayoría relativa, resultaría insostenible, por ejemplo, que si un partido político obtiene el triunfo en la elección de diputados de mayoría relativa de un distrito de una entidad federativa determinados, sea suficiente para mantener su registro como partido político nacional, ya que en ese ámbito territorial su votación respecto de los demás contendientes en la misma elección lógicamente sería mayor al porcentaje que exige la ley, a pesar de que en los doscientos noventa y nueve distritos restantes no hubiera obtenido voto alguno a favor de sus candidatos a diputados. Adicionalmente, el concepto "votación emitida" no debe entenderse como un concepto diverso al de "votación total emitida" o "votación nacional emitida", ya que de los artículos 54, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 12, párrafo 1 del código electoral federal, se desprende, en lo que interesa: a) El concepto de "votación emitida" utilizado tanto por la Constitución Federal como por el código electoral

antes mencionado, se refiere a la suma de todos los votos depositados en las urnas respecto de cada elección en su conjunto; b) Para que un partido pueda participar en la asignación de diputaciones de representación proporcional se requiere que obtenga cuando menos el dos por ciento de todos los votos; y c) Si un instituto político no obtiene este porcentaje de votos respecto del total emitido para cada elección, ineludiblemente perderá su registro como partido político nacional.

Sala Superior. S3EL 061/2001

Recurso de apelación. SUP-RAP-044/2000. Partido de Centro Democrático. 12 de octubre de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: José Luis de la Peza. Secretario: Rubén Becerra Rojasvértiz.

Para determinar la votación nacional emitida

*"2. 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 dos por ciento y los votos nulos."*

El Instituto Federal Electoral, en la Memoria del Proceso Electoral Federal del año 2000, al referirse a la asignación de diputaciones y senadurías por el principio de representación proporcional, resta los votos emitidos a favor de candidatos no registrados, en los siguientes términos:

*"Con base en lo previsto por el artículo 12, párrafos 1,2 y 3 del Código de la materia, la votación nacional emitida, es la que resulta de deducir de la votación total emitida, los votos emitidos a favor de los partidos políticos que no obtuvieron el 2%, los votos de candidatos no registrados y los votos nulos, quedando la votación nacional emitida integrada de la siguiente forma":*

En este caso el voto emitido por candidato no registrado no es 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).

Debemos recordar que para ejercer el derecho al voto se debe de cumplir con los requisitos constitucionales, los cuales se encuentran establecidos en el artículo 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (*son*

*ciudadanos de la República los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos: I. Haber cumplido 18 años; y II. Tener un modo honesto de vivir).*

Por su parte, el artículo 277 señala lo siguiente:

*“Artículo 277:*

*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, atendiendo lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo inmediato anterior;*

*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.”*

Este precepto señala que se contará un voto válido por la marca que haga el elector en un solo cuadro en el que se contenga el emblema del partido político, el de una coalición o, el de los partidos coaligados, y respecto a los votos emitidos a favor de candidatos no registrados, sólo expresa que se asentarán en el acta por separado.

De lo anterior se deduce que el sufragio efectuado a favor de un candidato no registrado no puede considerarse como voto nulo, ya que aunque de la lectura del inciso b) del referido artículo, se podría considerar como tal, el inciso c), señala que los votos emitidos a favor de candidatos no registrados se asentarán en el acta por separado, sin hacer ninguna especificación al respecto.

## VII. CANDIDATO INDEPENDIENTE

Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, candidato es: "la persona propuesta o indicada para una dignidad o un cargo, aunque no lo solicite".<sup>7</sup>

El Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia Mexicanas lo define como: "El que pretende alguna dignidad o empleo honorífico. Trae su origen este nombre del tiempo de la República Romana, en que se llamaban así a los pretendientes de los oficios públicos, porque se presentaban con vestiduras blancas al pueblo congregado para la elección"

Para la doctora Ma. Macarita Elizondo Gasperín es: "todo individuo que aspira a ocupar un lugar, un cargo o una situación específica. La candidatura es el status dado con ciertas formalidades jurídicas que establece la posibilidad de ocupar determinado puesto, cargo o posición política, económica o social en los diversos sectores de la comunidad"<sup>8</sup>

El diccionario electoral 2000 lo define como: "la persona nominada para ocupar un cargo de elección popular que satisface los requisitos de elegibilidad, por lo que no está incapacitada para desempeñarlo, por reunir los requisitos legales que generalmente se establecen a nivel constitucional (edad, ciudadanía, etc), no inhabilitada por no cumplir requisitos específicos electorales, como la residencia en el lugar por el que se postula, y cuya situación tampoco presenta incompatibilidades, como estar desempeñando un cargo en el gobierno."<sup>9</sup>

Debe aclararse, que el candidato ha de cumplir con los requisitos de elegibilidad, así como los legales pero, además, debe tener ciertas características que son determinantes en la voluntad del electorado al momento de la elección, tales como la formación intelectual, preparación académica, puestos desempeñados en la vida pública,

---

<sup>7</sup> Diccionario de la Real Academia Española, Madrid, 54 edición, 1986. p 236.

<sup>8</sup> Elizondo Gasperín, Ma. Macarita, Defensa de los Candidatos como Interés Público Nacional, Tesis Doctoral, Facultad de Derecho, UNAM. P 400.

<sup>9</sup> Martínez Silva, Mario y Roberto Salcedo Aquino. Op. Cit. p 102

antecedentes, edad, experiencia, entorno social, etc.

En cuanto al derecho comparado, se concluye que la forma más tradicional de presentación de candidaturas es realizada a través de partidos políticos, situación que se mantiene en numerosas legislaciones electorales Iberoamericanas como en países tales como: Argentina, Brasil, Ecuador, El Salvador, entre otros, otorgándoles a las colectividades políticas el monopolio para presentar candidatos en elecciones de carácter nacional. Sin embargo, existen otras legislaciones como son la Chilena, Colombiana, Venezolana, Hondureña y Peruana, que han ido modificando este criterio para reconocer el derecho de agrupaciones independientes o de personas individuales para presentarse en las contiendas electorales.

Los partidos políticos en la postulación de candidatos deben satisfacer una serie de requisitos, de los que ya hemos hablado, tales como: estatuto, programa, cierta organización, fidelidad al orden democrático, no discriminación de sexo, raza, condición social, de participar continuamente en los comicios y/o recibir un mínimo de votación, de corresponder a los requisitos de igualdad y de género, el registro del candidato ante las autoridades electorales respectivas, etc.

Sin embargo, la persona que solicita su registro como tal al organismo electoral correspondiente, de manera personal, a través de un grupo de electores o asociación, y no por conducto de un partido político, satisfaciendo los mismos requisitos que se exigen a los partidos políticos, se le denomina "Candidato Independiente", tal y como se prevé en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin embargo, esto no está regulado por el ordenamiento secundario.

Por su propia naturaleza, la figura citada, no pueden fundamentarse en el apoyo partidario, por lo que, normalmente, en las legislaciones electorales de otros países, se exige para la presentación de este tipo de candidaturas, un número de adherentes que puede fijarse en porcentajes de votantes inscritos o números determinados de electores para cada elección.

En Estados Unidos de América, éstos no deben tener afiliación política en un lapso previo al proceso electoral. En este sentido, se ha pronunciado la Suprema Corte de Justicia de ese país que, en 1974, sostuvo que el

Estado puede rechazar incluir en la boleta electoral a un candidato independiente, si éste ha estado afiliado a un partido durante el año anterior al de la elección. De este modo, se evita que los perdedores en las elecciones primarias de un partido, se lancen como candidatos independientes en la elección general.

El derecho electoral en Estados Unidos es una extraña mezcla que combina una de las más poderosas leyes del mundo en cuanto a la protección de los derechos de las minorías con una de las más débiles leyes existentes en materia de Justicia Electoral y de financiamiento de las campañas electorales.

El *poder ejecutivo* está encabezado por el presidente quien, junto con el vicepresidente, es elegido en elecciones nacionales cada cuatro años. El proceso de elección de un presidente de Estados Unidos es único. Los estadounidenses votan por planillas de electores presidenciales que igualan en número a los senadores y representantes que los estados tienen en el Congreso (un total de 535 personas). En cada estado, el candidato con mayor número de votos gana todos los votos electorales de ese estado. El candidato presidencial necesita 270 votos electorales para ser elegido: si ningún candidato obtiene mayoría, la Cámara de Representantes toma la decisión. (En todas las otras elecciones locales y estatales, los electores votan directamente por el candidato o el referendun presentado en la boleta electoral de que se trate). En el referido país, cualquier ciudadano por nacimiento, de 35 años o más, puede ser elegido para este cargo. El presidente propone proyectos de ley al Congreso, hace cumplir las leyes federales, es comandante en jefe de las fuerzas armadas, y con la aprobación del Senado, formula tratados y designa a los jueces federales, los embajadores y otros miembros de las *secretarías* del ejecutivo y todos ellos forman un consejo llamado *gabinete*.

El vicepresidente, elegido del mismo partido político del presidente, funge como presidente del Senado y en el caso de muerte o de incapacidad del presidente asume la presidencia hasta terminar el período.

Sin embargo, en nuestro país, existe una gran diferencia para el caso de elegir a un candidato independiente, en este orden de ideas, se propone este ejemplo:

El día de la elección los ciudadanos acuden a las urnas y sufragán (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 al 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."<sup>10</sup>

Por otro lado, en el Estado de México, se han presentado en los Municipios de Tenango del Valle, Almoloya del Río y San Mateo Atenco<sup>11</sup>, 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 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, se puede 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.

---

<sup>10</sup> Santos Fraga, Javier de los: "Candidatos no registrados", en Apuntes Electorales, Instituto Federal Electoral del Estado de Tamaulipas, Ponencia presentada en Xalapa, Veracruz el 25 de mayo de 1999, en la presentación de la Revista Urna, México 1999. p 50

<sup>11</sup> González, Benigno, "Candidatos Independientes: su legalidad", en Revista del Tribunal Electoral del Estado de México, número 2, abril-junio del 2000. p 393

Se considera que los votos emitidos en favor de candidatos no registrados, tratándose de las elecciones de Presidente de la República, Senadores y Diputados por el principio de mayoría relativa, son válidos, pues el votante al emitirlo satisfizo los requisitos constitucionales y legales para su emisión, será igualmente válido, si el candidato no registrado reúne los requisitos de elegibilidad que para el puesto por el cual se voto, por él se exigen, pero resultan ineficaces para el otorgamiento de la constancia de mayoría pues una contienda electoral, en esos términos, resulta inequitativa, ya que el candidato no registrado no presenta un ideario, ni somete a la consideración de los electores su plataforma política.

También tratándose de casos de candidatos independientes a los que se les ha negado el registro, y son votados por los electores en el recuadro de candidato no registrado, no existe la posibilidad de que las autoridades electorales fiscalicen los recursos utilizados por ellos para el financiamiento de su campaña política y, menos aún, presentan un soporte porcentual del censo de electores, como sucede en otros países.

De igual forma, la votación en comento deviene inequitativa, en tanto que el referido candidato no tiene acceso regulado a los medios de comunicación y al financiamiento otorgado para los partidos políticos.

En tales condiciones resulta evidente que a los candidatos postulados por los partidos políticos se les exigen determinados requisitos que no son cubiertos por los no registrados, para contender por el mismo puesto, lo cual evidencia la necesidad de normar este vacío legal.

Por lo anterior se debe tener en cuenta que compete al legislador el regular, la figura de la candidatura independiente, atendiendo a un análisis pormenorizado de los aspectos jurídicos, económicos y sociales, que rodean a esta institución, y que se constituye como un derecho fundamental.

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

### **I. Constitución de Cádiz de 1812**

En sentido moderno, la primera Constitución que se conoce fue la de Estados Unidos, en 1767, a la que sigue después la francesa de 1789. Y ocupa el tercer lugar la Constitución de 1812, votada por las Cortes de Cádiz.

España, que fue calificada por algunos casi durante dos siglos como "país menor de edad políticamente", sin embargo, supo forjarse la tercera Constitución en el orden mundial, y la segunda si nos referimos exclusivamente a Europa, anticipándose a la configuración política que el continente europeo iba a tener. Y resulta curioso que esta demostración de clarividencia, esta prueba de que el pueblo español sabía forjarse su propio destino en circunstancias difíciles, haya permanecido ignorada, por las generaciones posteriores.

Tal es la confusión que rodea a nuestro primer intento de codificación política, que todavía, para algunos, decir Constitución de 1812 equivale a mencionar un texto cuya finalidad es la desmembración de la patria, la desintegración de un reino. Sin embargo, la Constitución de Cádiz no pretendía ser más que una reglamentación de leyes y principios "para todo", ordenando cada cosa en su sitio y tuviera un sitio para cada cosa. El país necesitaba una reestructuración a efecto de eliminar instituciones medievales.

El aparente defecto de la Constitución de 1812 para la minoría absolutista, que le calificaba como "La Pepa" e incluso "papelucho de Cádiz", era el establecimiento de restricciones en su actuar. Para el absolutismo lo primero, era que el rey fuera fuente de poder. Y le tenía sin cuidado la evolución de los tiempos, de las ideas de la mentalidad colectiva.

La obra legislativa de las Cortes de Cádiz supone la liquidación de los fundamentos económicos y jurídicos sobre los que se asentaba el Antiguo Régimen; la Constitución de 1812, con la que España se abre al constitucionalismo, aspira a levantar una nueva estructura jurídico-política del Estado. En este sentido se ha dicho que la obra de Cádiz fue el cimiento para las constituciones por venir.

A partir de que la Constitución fuese jurada y proclamada, las Cortes, a través de los Decretos y Órdenes, acometieron la tarea de llevar a la realidad los proyectos constitucionales, y ello hasta el momento en que fueron disueltas.

Cabe mencionar algunas de estas disposiciones por su trascendencia, tal y como son el Decreto de libertad de imprenta de 10 de noviembre de 1810, que consagra la libre emisión del pensamiento y supone el nacimiento del periodismo moderno frente al anterior, de carácter más bien literario, amordazado por la Inquisición y la Censura; el Decreto de 22 de febrero de 1813 de abolición de la Inquisición; los Decretos de abolición de la tortura, o la Orden en la que se declaran emancipados los esclavos del Rey, que aún existían en Guatemala, entre otros de similar signo. Destacan igualmente las numerosas disposiciones que modernizan el poder y la Administración, regulan el Consejo de Estado y organizan los Tribunales de Justicia, en lo civil y criminal, y el Supremo Tribunal, creado por la Constitución. Pero quizá las normas de mayor importancia para la supresión de los fundamentos de la sociedad estamental sean las de abolición de los señoríos, inicio de la desamortización eclesiástica y parcelación de los bienes de propios, realengos y baldíos, así como el establecimiento de la libertad de trabajo.

La obra de Cádiz fue inmensa. Los Diputados doceañistas sentaron las bases de lo que hoy se entiende por Estado de Derecho y sociedad democrática, fundada en los principios de soberanía nacional, justicia e igualdad. Cádiz fue la cuna del constitucionalismo español y su influencia perduró a lo largo de todo el siglo XIX hasta hoy no sólo en España, sino en muchas otras naciones, y muy particularmente en los países hispanoamericanos, Agustín Argüelles, Diego Muñoz Torrero y Pérez de Castro son las figuras más destacadas en su elaboración.

Otros rasgos importantes son:

El establecimiento de una Soberanía nacional, ya que el poder reside en la nación, idea opuesta a la soberanía monárquica, ejercida mediante sus representantes en Cortes “Derecho de Representación”.

La División de Poderes, estableciendo el Poder legislativo por Cortes Unicamerales y el Poder judicial en tribunales. El Poder ejecutivo recaía en el Rey, pero con importantes limitaciones: Sus órdenes debían ser validadas por la firma del Ministro correspondiente. No podía disolver las Cortes. Veto suspensivo transitorio durante dos años, tras ello la decisión de las Cortes se convertía en ley. Nombraba a los ministros, pero estos debían ser refrendados por las Cortes (“doble confianza”)

Establecía un complicado procedimiento electoral por sufragio universal masculino indirecto en cuarto grado, el Derecho de voto en el que todos los hombres mayores de 25 años, elegían a unos compromisarios que a su vez elegían a los diputados, tal y como se describirá más adelante.

Estableció la igualdad de los ciudadanos ante la ley, lo que supuso el fin de los privilegios estamentales y omitió toda referencia a los territorios con fueros, lo que equivalía a su no reconocimiento. No obstante, los regímenes forales de las provincias vascas y de Navarra no se derogaron explícitamente.

Reconoció derechos individuales tales como el derecho a la educación, libertad de imprenta, inviolabilidad del domicilio, a la libertad y a la propiedad.

Impuso el catolicismo es la única confesión religiosa permitida, esto debido a la necesidad de contar con la colaboración del clero en la lucha contra los franceses, lo cual explica este rasgo intolerante que choca con el espíritu avanzado de la constitución.

En materia electoral, el 22 de octubre de 1814, se expidió el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, en dicho Decreto, se estipuló que el Supremo Congreso se compondrá de diputados elegidos uno por cada provincia, e iguales todos en autoridad, habría un presidente y un vicepresidente, que se elegirían por suerte cada tres meses, excluyéndose de los sorteos los diputados que hayan obtenido aquellos cargos.

Asimismo, se señalaban como requisitos para ser diputado, el ser ciudadano con ejercicio de derechos, la edad de treinta años, buena reputación, patriotismo acreditado con servicios positivos, y tener luces no vulgares para desempeñar las augustas funciones del empleo. Se prohibía que fueran diputados simultáneamente dos o más parientes en segundo grado. Los Diputados podían ser electos nuevamente hasta en tanto mediara el tiempo de una diputación.

Se especificaba que con tal que en una provincia estén desocupados tres partidos que compondrán nueve parroquias, procederán los pueblos del distrito libre a elegir sus diputados, así propietarios como suplentes, por medio de juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia. Las Juntas Electorales de Parroquia se componían de los ciudadanos con derecho a sufragio, que estén domiciliados que estuviesen domiciliados y residieran en el territorio de la respectiva feligresía, teniendo derecho a sufragio, los ciudadanos que hubieren llegado a la edad de dieciocho años, o antes si se casaren, que hayan acreditado su adhesión a la “santa causa”, que tengan empleo o modo honesto de vivir, y que no estén notados de alguna infamia pública, ni procesados criminalmente.

Las juntas electorales de partido se componían de los electores parroquiales congregados en la cabecera de cada subdelegación, o en otro pueblo que por justas consideraciones designara el juez, a quien correspondía esa facultad, como también la de citar a los electores, señalar el día, hora y sitio para la celebración de esas juntas y presidir las sesiones. Las juntas electorales de provincia eran formadas por los electores de partido, a efecto de nombrar los diputados que se debían incorporar en el Congreso, las cuales se celebraban el día y hora que señalara el intendente, a quien correspondía presidirlas.

Igualmente, con fecha 17 de noviembre de 1821, se expidió la Convocatoria a Cortes, toda vez que “después de haber depurado con la mayor exactitud y detención las dudas que impidieron su pronta determinación” se emitieron los Artículos para las elecciones de los diputados al congreso, señalando el día para la elección de electores que han de nombrar todos los alcaldes, regidores y síndicos conforme al Reglamento de las Cortes de España de 23 de mayo de 1812, los electores elegidos, debían de cumplir con los requisitos de buena fama, ser afectos a la independencia y servicios hechos a la causa. El nuevo Ayuntamiento, elegía para elector de partido, de entre sus individuos, alguno que sobre las circunstancias de integridad, buen nombre, instrucción en su giro y adhesión a la independencia, haya hecho servicios a la nación.

Con fecha 24 de febrero de 1823, se expidió igualmente el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, mediante el cual, se estipulaba que las elecciones de ayuntamientos para el año de 1823, se harían con arreglo al decreto de la Junta nacional instituyente de 13 de noviembre de 1822 y éstas y las de diputados y demás que deben hacerse en lo sucesivo, se sujetarán a la ley de elecciones que se formaba por la misma Junta y circulará el gobierno oportunamente, asimismo precisaba, que el poder legislativo, residía en la Junta Nacional Instituyente.

Posteriormente, con fecha 17 de junio de 1823, se expidieron las Bases par las Elecciones del Nuevo Congreso, definiéndolo como la reunión de los diputados que representan a la nación, elegidos por los ciudadanos, especificando la forma en que se celebrarían las juntas primarias o municipales, secundarias o de partido y de provincia, así como la forma en que se instalaría dicho congreso.

## **II. ACTA CONSTITUTIVA DE LA FEDERACIÓN Y LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DE 1824**

Tuvo que pasar más de una década para que México se viera realizado como un Estado independiente. A partir del inicio de la Guerra de Independencia, encabezada por Miguel Hidalgo y Costilla en septiembre de 1810, varios caudillos habrían de continuar la obra.

El Acta de Declaración de la Independencia y Soberanía de México de 1814 o Constitución de Apatzingán no llegó a tener una aplicación real, tampoco tuvo algún poder efectivo el gobierno nombrado por el Congreso de Anáhuac, puesto que meses después, Morelos sería hecho prisionero y ejecutado por los realistas. A finales de 1815, la guerra de independencia parecía haber fracasado ya que los realistas habían reestablecido su poder y control en la mayor parte de los territorios anteriormente liberados por los insurgentes. Una vez ejecutado Morelos, la causa de independencia levanta nuevamente su estandarte, ahora bajo la conducción de Don Vicente Guerrero. Mientras tanto, en España, el ejército español restaura la Constitución de Cádiz de 1812. Este hecho cambia de manera importante el escenario político - ideológico de la todavía colonia española en América, en efecto, numerosos líderes revolucionarios se identifican e incluso se adhieren a los principios liberales contenidos en la Constitución de Cádiz.

Para 1820 diversos jefes insurgentes habían sido derrotados, fusilados o indultados por el virrey; sin embargo, en diversas provincias sobrevivían otros que mantenían la resistencia, como Guadalupe Victoria y Vicente Guerrero.

Este último, originario de Tixtla, población del actual estado de Guerrero, había servido a las órdenes de José María Morelos y de Hermenegildo Galeana, y siempre se distinguió por su valor y su lealtad a la causa independentista. Conocedor de las montañas del sur del país, Vicente Guerrero fortaleció el movimiento armado al asestar importantes golpes a las fuerzas realistas.

Con la firme intención de acabar con el líder insurgente, en noviembre de 1820 el virrey Juan Ruiz de Apodaca confió a Agustín de Iturbide la Comandancia General del Sur; sin embargo, las victorias insurgentes se sucedían sin tregua: el 2 de enero de 1821, en Zapotepic, Vicente Guerrero batió una vez más a las fuerzas realistas, y el 5 de ese mes Pedro Ascencio de Alquisiras repitió la hazaña en Tlatlaya, Estado de México.

Al calor de los cambios liberales en la metrópoli española, el separatismo de los realistas mexicanos los acerca por intereses muy diferentes al independentismo insurgente, esa es la razón de fondo que permitió el abrazo de Acatempan entre los jefes militares de mayor importancia en ambos bandos, el realista Agustín de Iturbide y el insurgente liberal Vicente Guerrero. El proyecto independentista conocido como Plan de Iguala (24 de febrero de 1821), proponía una amalgama de ideas liberales y monárquicas, es decir, en el establecimiento de una monarquía constitucional. El día 27 de septiembre de 1821 entró a México el ejército trigarante en medio de las aclamaciones del pueblo y de una alegría general.

Iturbide se dio cuenta de que la lucha contra los insurgentes sería larga y desgastante, pues diversos sectores sociales (los clérigos, los criollos ricos y los españoles avecindados en México) deseaban independizarse de la Corona. Por ello, convocó a Vicente Guerrero a una reconciliación; Guerrero le ofreció colaborar a ello siempre y cuando Iturbide mostrara sus convicciones. Luego de varias semanas de negociaciones con los sectores militares y eclesiásticos, el 24 de febrero ambos firmaron el Plan de Iguala, que establecía:

- a) la absoluta independencia de la nación,
- b) la monarquía constitucional como forma de gobierno,
- c) la religión católica como única para todos los habitantes,
- d) la igualdad ciudadana y
- e) el Ejército de las Tres Garantías como protector de la nación.

Aun cuando el plan fue rechazado por el virrey Juan Ruiz de Apodaca y por los sectores más recalcitrantes del país, grupos tanto civiles como armados aceptaron los términos del documento.

Éste era el contexto que encontró el recién nombrado virrey Juan O'Donojú a su llegada a México.

Al constatar los acontecimientos, acordó entrevistarse con Iturbide el 23 de agosto, en Córdoba, Veracruz. Ahí, el día 24 del mes ambos firmaron los Tratados de Córdoba, por los que se puso fin a la dominación española. Aunque los tratados eran una reforma al Plan de Iguala, en ellos se ratificaba que:

- a) el país era soberano e independiente,

- b) llevaría el nombre de Imperio Mexicano,
- c) su gobierno sería monárquico constitucional moderado,
- d) se instalaría una Junta Provisional Gubernativa para nombrar una regencia que ejerciera el poder hasta que el monarca asumiera su cargo,
- e) se convocaría a Cortes para integrar una Constitución y
- f) se daría la libertad a españoles radicados en México y a americanos residentes en España de escoger su nacionalidad.

En los días siguientes O'Donojú e Iturbide pactaron la entrega de la ciudad de México con el mariscal Francisco Novella, encargado de las fuerzas españolas. El 27 de septiembre de 1821 el Ejército de las Tres Garantías entró a la ciudad de México, encabezado por Iturbide, quien se trasladó a Palacio para presenciar, con O'Donojú, el desfile militar en honor de la consumación de la independencia nacional. Al otro día fue instalada la Junta Provisional Gubernativa, presidida por Iturbide, instancia que redactó el Acta de Independencia del Imperio Mexicano. Cabe destacar que España desconoció la autoridad de la Junta Provisional.

De acuerdo con el Plan de Iguala, suscrito por Agustín de Iturbide , el 24 de febrero de 1821, la Independencia de la Nueva España quedaba plasmada en el articulado de dicho documento y así mismo establecía un gobierno monárquico constitucional. Este documento señalaba a Fernando VII como monarca y en caso de no aceptar, el gobierno recaería en alguien de su propia dinastía o bien un miembro de otra casa reinante.

Para llevar a efecto dicho Plan, era menester la integración de las Cortes, las que deberían abocarse de inmediato a elaborar la Constitución del Imperio Mexicano, así que mientras se resolvía la cuestión del monarca, se nombró una Junta Gubernativa, a efecto de que asumiera el gobierno y en la que, obviamente participaba Iturbide.

Son notorias las divergencias ideológicas entre la Constitución de Apatzingán y la que pretendía Iturbide, implicando un retroceso dentro de los ideales libertarios, sin considerar que finalmente el objetivo de la lucha por la independencia de la Nueva España se había alimentado con ideales republicanos, Iturbide acepta ser proclamado Emperador de México, jurando cumplir con la Constitución que emanara del Congreso.

Al proclamarse Iturbide emperador, las divergencias entre sus partidarios y sus opositores republicanos aumentaron considerablemente, entre tanto, los iturbidistas trabajaban intensamente para lograr acuerdos en el Congreso que favorecieran sus intenciones imperialistas.

Fue durante esta época, que los opositores del imperio combatieron tales propuestas pero como las discusiones no podía durar indefinidamente y mucho menos permitir que los liberales alcanzaran un consenso en el Congreso, éste fue disuelto por órdenes de Iturbide. De esa forma Iturbide terminó, aparentemente, con el conflicto que se había generado pero al mismo tiempo, con rapidez y discreción organizaba a la Junta Nacional Instituyente para integrar un nuevo Congreso cuya función sería la redacción de las bases de una Constitución Imperial.

En ese contexto, la estrella de Iturbide declinaba y se enfrentaba a la rebelión encabezada por Antonio López de Santa Anna, con el Plan de Casa Mata, documento en el que se desconocía a Iturbide como emperador y se solicitaba la instalación de un Congreso Constituyente.

Una vez consumada la independencia y firmado el Tratado de Córdoba, el 24 de febrero de 1822 se instala el Congreso Constituyente, que soporta la efímera monarquía iturbidista que termina con la abdicación del emperador el 20 de marzo de 1823.

Posiblemente, con el objetivo de conservar el poder, Iturbide reinstaló al anterior Congreso el 7 de marzo de 1823, sin embargo, la decisión de los congresistas republicanos por dar la batalla, determinó la abdicación del emperador, la cual firmó 13 días después de reinstalado el Congreso.

Al reinstalarse el Congreso se nombró, el 30 de marzo de 1823, al Poder Ejecutivo, integrado por tres miembros, a saber: don Nicolás Bravo, don Guadalupe Victoria y don Pedro Celestino Negrete, quienes gobernarían en forma colegiada. Sin embargo, la situación política de México no se estabilizaba y de hecho, se hacía presente la falta de unidad nacional puesto que mientras unas entidades pugnaban por la federación, otras pretendían su independencia.

Al Congreso en funciones, a pesar de haber presentado el Plan de la Constitución de la Nación Mexicana que no se aprobó, se le exigía de acuerdo a su facultad, convocar a un Congreso Constituyente, para contar con el organismo legal, el cual se abocaría exclusivamente a elaborar una Constitución que rigiera los destinos del país.

El 12 de junio de 1823, la diputación y el ayuntamiento de Querétaro, suscribieron un documento en el que hacían notar que retardar la convocatoria para la instalación del Congreso Constituyente, había originado múltiples problemas a la nación mexicana. Fue entonces, que la representación de Querétaro formuló la convocatoria y el mismo 12 de junio declararon estar a favor de una república federada y en cuanto a la forma de las elecciones, avalaban los procedimientos de las Constituciones de Cádiz y de Apatzingán.

Según Ignacio Romero Vargas, la actuación del Congreso reinstalado no fue positiva expresando lo siguiente:

*"Sin experiencia parlamentaria no supo llevar a cabo ninguna labor constructiva, en constante contradicción de principios, su labor fue destructiva, escandalosa y demagógica, jamás supo resolver los problemas que aquejaban a la nación, dando en cambio margen a las críticas acerca de la falta de capacidad de los mexicanos para constituirse en una nación independiente y civilizada".*

La convocatoria para la instalación del Congreso Constituyente quedó debidamente formalizada el 30 de junio de 1823, el Congreso ordinario continuó trabajando mientras el Constituyente adquiría vida legal en el mes de noviembre. Entre los trabajos realizados por el Congreso, antes de la instalación legal del Constituyente, de junio a octubre, tuvo lugar el establecimiento provisional del Supremo Tribunal de Justicia con las facultades señaladas en la Constitución de Cádiz.

Lorenzo de Zavala, quien había participado en las Cortes de Cádiz, objetó las atribuciones otorgadas a dicho Tribunal, aduciendo que la constitución de donde se habían tomado era la española monárquica, debiéndole dar las características de mexicana y republicana.

Los trabajos del Congreso dieron fin el 30 de octubre de 1823 para dar paso a las sesiones del Congreso Constituyente en noviembre, algunos de los congresistas fueron reelectos para integrar el Congreso Constituyente, con base en las experiencias acumuladas en relación con las Cortes de Cádiz, la posición de la metrópoli española, la insurgencia, la reacción de las provincias ante la independencia, la influencia de los idearios republicanos de Francia y Estados Unidos, etc.

El 7 de noviembre de 1823, con toda solemnidad fue instalado el Congreso Constituyente en la antigua iglesia de San Pedro y San Pablo, en donde federalistas y centralistas entrarían en ásperos debates sobre la estructura política

que se daría a la nueva nación, dicho Congreso se conformaba por los grupos borbonista, iturbidista y republicano, de modo que el nuevo Congreso no se diferenciaba mucho del anterior excepto que habiéndose desechado la posibilidad de un gobierno monárquico, los primeros dos grupos se unieron pugnando por un sistema centralista mientras que los republicanos defendían la idea de una organización federal para el país.

En las batallas dialécticas por definir la forma de gobierno para México destacan entre los más notables federalistas Miguel Ramos Arizpe, Valentín Gómez Farías y Prisciliano Sánchez, mientras que por los centralistas destacaron fray Servando Teresa de Mier, Becerra y Espinosa. Fue una hábil maniobra de los federalistas lo que hizo que se aprobara el 31 de enero de 1824 el Acta Constitutiva de la Nación Mexicana que establecía el federalismo mientras se aprobaba la constitución definitiva.

Uno de los puntos de discusión en la Asamblea de Constituyentes fue determinar el lugar de residencia de los poderes de la Federación, proponiéndose a Querétaro para establecer el Distrito Federal por ser la parte central de la nueva república, sin embargo, el gobierno no estuvo de acuerdo con esta propuesta y aunque hubieron diputados, como Ramos Arizpe que votó en contra de los deseos gubernamentales, finalmente y mediante un decreto se creó el Distrito Federal con sede en la ciudad de México, el 20 de noviembre de 1824.

Las discusiones en el Congreso Constituyente llegaron a su punto culminante al darle a la joven nación las características por las que tanto se había luchado y así, el 4 de octubre de 1824 fue firmada la Constitución Federal.

Los últimos movimientos territoriales antes de la Constitución de 1824 fueron la incorporación de Chiapas y Centroamérica en 1821 y después la separación de las Provincias Unidas de Centroamérica que habiendo considerado perjudiciales para ellas algunas disposiciones hacendarias dictadas por el gobierno mexicano comenzaron a demandar su independencia, principalmente los salvadoreños de modo que el Congreso aceptó la petición y el cambio se hizo sin intervención de las armas en junio de 1823.

Mientras se prolongaban las discusiones en el Congreso, la falta de una decisión por una forma de gobierno para el país impulsó a algunos estados a lanzarse a la lucha a favor del federalismo, mientras que los iturbidistas promovían rebeliones en estados como Jalisco, que tuvieron que ser sofocadas por el ejército del ejecutivo comandado por Nicolás Bravo, quien al cumplir en Jalisco marchó a Colima para poner orden ahí y regresar finalmente a la capital. Fueron muchas las

rebeliones y levantamientos que amenazaron entonces la tranquilidad de la nación y la posibilidad de que los federalistas del Congreso llevaran a buen término su propuesta, pero el poder ejecutivo tuvo la firmeza necesaria para dispersar motines y sofocar levantamientos de modo que fue posible continuar los trabajos legislativos.

Sin embargo este desequilibrio y la crisis económica por la que atravesaba el país hizo que los iturbidistas gestaran la idea que su jefe regresara a establecer el orden y un nuevo gobierno; pero quienes favorecían la idea cometieron el error de escribir a Iturbide motivándolo a regresar aprovechando la situación del país logrando que volviera a México el 14 de julio de 1824, pero desconocía el hecho de que el Congreso, previendo una situación de ese tipo fraguada por los federalistas, en el mes de abril de ese año ya había expedido una ley en la cual se le declaraba a Iturbide traidor y fuera de la ley si regresaba a México de su destierro.

De modo que ignorante de esa situación se interna al país entrando por Soto la Marina, en Tamaulipas, pero siendo reconocido por el general Garza este lo hizo prisionero y los llevó al pueblo de Padilla, donde se reunió el congreso local del estado y lo condenó a ser fusilado, sentencia cumplida el 19 de julio de 1824. La decisión del Congreso local de Tamaulipas provocó mala impresión ya que en el caso no consideró ni la opinión del gobierno del centro, ni el hecho de que el fusilado fuera antes consumidor de la independencia.

A pesar de la serie de circunstancias que en dado momento pudieron impedir los trabajos de Congreso y el establecimiento del federalismo, el Congreso Constituyente concluyó sus trabajos el 4 de octubre de 1824 al promulgar la primera constitución del México independiente, en la que se establecía el sistema republicano, representativo, popular y federal. El planteamiento de esta constitución tuvo como antecedentes la Carta de Cádiz, el Plan de Iguala, los Tratados de Córdoba, el Reglamento Político Provisional del Imperio y al Acta Constitutiva de la Nación Mexicana propuesta por los federalistas y aceptada por el Congreso unos meses antes.

Una de las principales preocupaciones de los diputados constituyentes fue organizar políticamente al país, de modo que los principales ordenamientos se encaminaron a este propósito estableciendo que 19 estados soberanos y 4 territorios dependientes del gobierno central integraran la nación; además que al gobierno lo constituyeran tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial representados el primero por las cámaras de diputados y senadores, el segundo por el presidente y vicepresidente y el tercero por la Corte Suprema de Justicia.

Finalmente, el Congreso resolvió, a través de la Constitución de 1824, la forma administrativa de gobierno de la nación, que en lo sucesivo sería una república federal, democrática y representativa. El país se llamaría desde entonces Estados Unidos Mexicanos.

El primer conjunto de leyes u ordenamiento jurídico del México independiente fue la constitución de 1824, en donde se estableció un gobierno republicano, representativo y federal. Esta constitución se basó en la Constitución española, cuya redacción y aprobación correspondió a las Cortes de Cádiz en 1812, y en la Constitución estadounidense en lo concerniente a la distribución de la representatividad; de tal manera que la cámara de senadores representa a los estados de la federación, constando de dos senadores por cada entidad federativa; y la cámara de diputados representa a la población, un diputado por cada 80 mil habitantes en el país.

Cada estado gozaba de autonomía para elegir a sus gobernadores y legislaturas, recaudando impuestos y participando en el sostenimiento del gobierno federal con una cuota fija de acuerdo a sus recursos. El defecto de esta postura pronto fue evidente debido a que el nuevo gobierno no tenía recursos suficientes.

La Constitución de 1824, compuesta por siete títulos y 171 artículos, establecía la forma de República Federal similar a la de los EEUU. Entre otras el poder Legislativo estaba formado por dos cámaras y el Ejecutivo se integraba por un Presidente y un Vicepresidente. Este hecho fue motivo de serios conflictos por haber sido ocupado ambos cargos por individuos de diferentes tendencias. Esta Constitución, además de no mantener el equilibrio de poderes, estaba llena de contradicciones, como reflejo de las circunstancias difíciles del país. Había una fuerte intolerancia religiosa, en contraste con la libertad de pensamiento, imprenta y expresión, así como el mantenimiento de fueros y privilegios para el clero y el ejército, al lado de la igualdad ante la ley.

El suceso más importante en México durante 1824 por su trascendencia política fue la expedición del acta constitutiva que establecía el sistema federal.

Los estados de México, Oaxaca, Yucatán, Tabasco, Veracruz, Querétaro, San Luis Potosí, Zacatecas Durango, Chihuahua, Coahuila y Texas (agrupados en una sola entidad), Sonora, Michoacán, y Guanajuato, que se habían declarado independientes y soberanos, se organizaron para unirse bajo el sistema federal propuesto en el acta constituyente

El Congreso estableció la independencia del Poder Judicial, la organización de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, la religión única, los fueros del clero y la milicia.

Los fueros consisten en una protección que otorga la Constitución a los representantes populares y diplomáticos ante las autoridades judiciales y militares.

La única religión que se permitía profesar era la católica, mientras que los grupos del clero y la milicia lograron retener sus privilegios.

El Acta Constitutiva de la Federación fue aprobada por el segundo Congreso Constituyente el 31 de enero de 1824, con este hecho, los legisladores sientan las bases para la discusión constitucional. La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 tenía además como antecedentes: los Elementos Constitucionales (1811) de la Junta de Zitácuaro, la declaración de los Sentimientos de la Nación de 1913 y el Decreto Constitucional por la América de 1814, mejor conocido bajo el nombre de Constitución de Apatzingán, los dos últimos emanados del Supremo Congreso Nacional de América, Congreso de Anáhuac o de Chilpancingo, y del Acta de Declaración de la Independencia y Soberanía de México del 6 de noviembre de 1813.

El constituyente tuvo dos preocupaciones fundamentales: por una parte, la necesidad de organizar funcionalmente un Estado federado; y por la otra mantener el precepto de la soberanía popular que permitiera el mantenimiento de una república representativa, con división de poderes, en donde el pueblo fuera siempre el supremo elector. La Constitución resuelve no solo el debate entre centralistas y federalistas, sino que define el establecimiento de una República con un Poder Legislativo fuerte, y un Ejecutivo débil, sin ser propiamente una República Parlamentaria.

El 4 de octubre de 1824, una vez que el Constituyente aprobó la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, a eso de las dos de la tarde, con el repique de campas, y disparos de salvas de artillería en la baterías de la Capital, se anunció dicho acontecimiento. La constitución de 1824 es un documento fuertemente ideológico, típico del liberales de la época, lejos del pragmatismo de la legislación anglosajona, sin embargo se inspira de manera importante en el modelo de federalismo norteamericano. Este incipiente federalismo tomaba como antecedente la división política colonial.

La constitución de 1824 consuma para siempre la libertad e independencia de México; mantiene su pertenencia absoluta al catolicismo apostólico y romano;

adopta un gobierno del tipo de república representativa popular federal; reconoce como parte de la federación a 19 Estados y 4 territorios; divide el supremo poder en legislativo, ejecutivo y judicial, los organiza de manera amplia y detallada; deposita el poder legislativo en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores; otorga una mayor importancia al poder legislativo, en ese sentido, en el título tercero denominado Del Poder Legislativo, se compone, nada mas y nada menos, que de siete secciones y 76 artículos; establece el gobierno particular de los Estados libres y soberanos, igualmente dividido en legislativo, ejecutivo y judicial; y define las restricciones de los poderes de los Estados.

El Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, del 31 de enero de 1824, marca el inicio de la vida jurídico-política de México independiente, dando origen a la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824, documento en el que ya se dispone la división de los Poderes en los que se asienta y justifica el nuevo gobierno, esto es, el Poder Ejecutivo, el Supremo Poder Ejecutivo; el Poder Legislativo, integrado por una Cámara de Diputados y una de Senadores, y el Poder Judicial.

También se integran los preceptos constitucionales relativos a la elección, duración y competencia y solemnes juramentos, a los que debían someterse los individuos que integrarían esta Institución.

Cada estado adquirió la facultad de elegir a su gobernador y a su propio Congreso. El gobierno quedó dividido en tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial. Asimismo, establecía la libertad de imprenta y de palabra, con relación al Poder Legislativo, éste quedó integrado por dos Cámaras: la de senadores y la de diputados, El Ejecutivo se constituyó con un Presidente y un Vicepresidente y la Suprema Corte de Justicia, se hizo cargo del poder judicial.

En fecha 12 de julio de 1830, se publicaron las Reglas para las Elecciones de Diputados y de Ayuntamientos del Distrito y Territorios de la República. En las referidas reglas, se estipulaba la forma en la que se elegirían a los diputados de Distrito y territorios de la Federación, es decir a través de elecciones primarias y secundarias. En el Distrito Federal, las elecciones primarias se celebraban quince días antes del señalado en la constitución general, mientras que en los territorios se celebraban el primer domingo del mes de septiembre. Estas elecciones se hacían por manzanas.

Resulta curiosa la forma en la que se ejercía el sufragio, toda vez que un mes antes del día en que se llevaban a cabo las elecciones, se empadronaba a los vecinos de cada manzana o sección, en dicho padrón se asentaban el nombre, apellido y oficio de cada uno de los individuos con derecho a votar, el nombre de

la calle, el número, letra y otra seña de la casa en que viven y el número de boleta que tocara a cada uno, boleta en la cual se contenían los siguientes datos:

*Elección de diputados al congreso general para los años de...*

*Parroquia N...*

*Manzana núm... Sección núm...*

*Ciudadano N...(el que recibe la boleta)*

*(firma del comisionado)*

Hecha la elección de presidente y secretarios, el comisionado dejaban sobre la mesa el padrón de sus manzanas o secciones y se procedía entonces a la votación, acercándose de uno en uno los ciudadanos y entregando su boleta a uno de los secretarios, este leía en voz alta el nombre del ciudadano, el de la calle y el número, letra u otra seña de la casa en que vivía, la boleta era reconocida por los seis individuos de la mesa y confrontada con el padrón, hecho lo anterior, se recibía el voto del ciudadano y se marcaba en el padrón.

Sin embargo, la votación se llevaba a cabo de forma oral, es decir, cada ciudadano dictaba en voz alta el nombre del individuo a quien daba su voto, asentando lo anterior los secretarios en el reverso de la boleta, y en la lista general.

Para tener voto activo se requería:

- “ 1. *Ser ciudadano mexicano.*
2. *Ser vecino del lugar con radicación de un año cumplido.*
3. *Tener veintiún años cumplidos, y diez y ocho siendo casado.*
4. *Subsistir de algún oficio o industria honesta.”*

Precisando que no tendrían votos:

1. Los presos, los detenidos, y los que estén en libertad con fianza.
2. Los procesados criminalmente, cuyos procesos se hallen a lo menos en estado de haberse proveído el auto de prisión, o de haberse recibido la confesión con cargos.
3. Los deudores quebrados, y los deudores a los caudales públicos, entendiéndose en cuanto a éstos que la deuda sea líquida, y que reconvenidos por ella no la hayan satisfecho.
4. Los que mantienen juegos prohibidos y cuantos le sirven en ellos.

5. Los eclesiásticos regulares.

Es de llamar la atención la Circular expedida en fecha 8 de agosto de 1834 denominada Circular Relativa al Padrón para Elección de Diputados y Prevenciones en cuanto a Vagos, Casas de Prostitución, de Juego o Escándalo y Acerca de la Educación de la Juventud, la cual y a manera de proemio cita:

*“S.E. el Presidente de la República, teniendo en consideración que la falta de cumplimiento de algunas leyes, se debe a la abundancia de vagos con que está infectado el Distrito, y ser éste el tiempo en que debe procederse a la formación de padrones para la elección inmediata de diputados al congreso general, se ha servido decretar proceda al empadronamiento y expedición de boletas para la elección referida, el cumplimiento de los siguientes artículos...”*

Exponiendo una serie de pasos relativos a levantar el padrón, recayendo lo anterior en un vecino de cada manzana de honradez y probidad, que tenga oficio o modo de vivir honesto y conocido, y que sepa leer y escribir, para encargarlo de la comisión que se especifican, a cuyo efecto se les comunicará inmediatamente su nombramiento, sin admitir excusa alguna a los designados.

### III. LAS SIETE LEYES CONSTITUCIONALES, DE 1835-1836

Las bases constitucionales de 1835 y las llamadas Siete Leyes significaron un cambio radical en la organización e integración de los órganos del poder público. Además de la supresión del régimen federal y de la sustitución de los estados por departamentos (con lo cual desaparecieron los ejecutivos y las legislaturas locales, dando paso a prefectos y juntas departamentales) debe destacarse la creación del Supremo Poder Conservador, cuyas facultades extraordinarias lo colocaban por encima de los demás poderes, dicho órgano se integraba con cinco individuos electos a través de un mecanismo complejo conforme al cual las juntas departamentales proponían candidatos a la Cámara de Diputados, la que, a su vez, elegía una terna que era sometida finalmente al Senado; entre otros requisitos, para formar parte del Supremo Poder Conservador, se debían contar con un capital que produjese por lo menos una renta mínima anual de tres mil pesos. En congruencia con la reacción conservadora que animaba a las nuevas bases constitucionales, el sufragio se limitó a quienes, entre otras cosas, tuvieran una renta mínima anual de cien pesos, sin embargo este tema lo iremos detallaremos más adelante, por ahora intentaremos dar una breve descripción del panorama que reinaba en ese momento.

Los diferentes grupos que habían estado en pugna por el acceso al poder para tratar de imponer a la nueva nación, características acordes a su ideología y/o intereses, estaban identificados con las logias masónicas, unos con los yorkinos, federalistas, y otros con los escoceses, centralistas. Los del grupo escocés, conformado por ricos, clero y militares seguían insistiendo en instituir una república centralista, en tanto que los yorkinos continuaban defendiendo la república federal.

A pesar de contar ya, con un órgano constitucional la estabilidad política aún no se daba plenamente en México, los desacuerdos que prevalecieron durante los primeros gobiernos republicanos estaban íntimamente ligados con los fueros de los que gozaban el clero y los militares. Las luchas entre facciones, los levantamientos militares, las revueltas sociales y el desastre económico siguieron haciendo estragos en el incipiente y precario Estado nacional. Sin instituciones sólidas, con una sociedad escindida y una economía en bancarrota, el país seguía siendo presa del caudillismo y la rapiña.

Don Lucas Alamán, Secretario de Relaciones y cerebro durante el gobierno de Anastasio Bustamante ambos de filiación escocesa, sabía que no sería fácil nulificar al federalismo, por lo que inició de hecho y sin previa derogación o

modificación de la Constitución de 1824, un régimen centralista, conforme a acciones encaminadas a derrocar gobiernos y congresos estatales federalistas y con elecciones previamente arregladas para que salieran electos gobernadores, senadores y diputados obedientes a las consignas del poder central.

En el aspecto administrativo, Alamán, en su esfuerzo por rescatar el poder para la antigua oligarquía, logró en 1831, equilibrar la balanza de pagos, ingresos y egresos, de la nación, sin embargo, desde el punto de vista político, puede decirse que Bustamante sufrió un rotundo fracaso pues para afirmar la autoridad gubernamental, se establecieron medidas policíacas represivas, se extendió la acción de la policía secreta y de un nutrido grupo de delatores y se ejerció una intensa persecución enfocada a opositores y periodistas.

La víctima más notable del gobierno centralista de Bustamante, fue don Vicente Guerrero, quien fue traicionado y asesinado. El régimen bustamantista libró a la iglesia de la autoridad civil y esta misma, prácticamente ponía al servicio del clero sus instituciones, estas medidas tomadas a favor del clero y en contra de la república federal, causó finalmente, descontento tanto entre los yorkinos como entre los escoceses, ya que ambos aún tenían presente las ideas liberales de la Revolución Francesa.

La situación política existente determinó que yorkinos y escoceses dieran paso a una división más concreta con la realidad política del país: liberales y conservadores, respectivamente.

Entre tanto, Santa Anna navegaba en el vaivén de sus propias ambiciones e intereses: ora liberal, ora conservador y viceversa, buscando la Presidencia de la República.

Ante los pronunciamientos gestados en contra de Bustamante, a los cuales no era ajeno Santa Anna, cae el gabinete bustamantista y asume el gobierno Manuel Gómez Pedraza, 1832-1833, quien de acuerdo a derecho correspondía la primera magistratura, de la cual había sido despojado. Las elecciones se aproximaban pero como los gobiernos y congresos estatales estaban en manos de los conservadores, su propuesta para la presidencia era don Nicolás Bravo sin oportunidad alguna para Santa Anna.

Santa Anna requería que Gómez Pedraza integrara un Congreso liberal y a su vez que éste estuviera dispuesto a votar por él. De nuevo, el gobierno quedó en poder de los liberales y Santa Anna fue electo Presidente de la República, quien debió asumir el cargo el primero de abril de 1833 pero consciente del conflicto que

se acercaba entre los liberales hechos gobierno y los conservadores, marginados del mismo, pretexta estar delicado de salud y no se presenta a la toma de posesión, dejando al vicepresidente Valentín Gómez Farías, al frente del gobierno.

De acuerdo con Lucas Alamán, Santa Anna sabía que los liberales tratarían de implantar medidas a la manera de la Revolución Francesa y que Gómez Farías jugaría "el papel de Robespierre", lo que le atraería la animadversión de los conservadores, situación que aprovecharía Santa Anna para ir y venir de su hacienda de Manga de Clavo, en Veracruz, a la Presidencia, según se presentara la situación: a la presidencia para obstaculizar el trabajo de Gómez Farías y alentar y proteger a los conservadores y a Manga de Clavo, para eludir problemas y responsabilidades.

Naturalmente, el gobierno liberal de Gómez Farías trabajaba impulsando una legislación que rompía con los privilegios del clero y los militares, quienes para defenderse se aliaron bajo el lema de "Religión y Fueros", además, pronto se originaron manifestaciones a favor de Santa Anna para hacerlo dictador y pudiera nulificar las leyes que afectaban a los conservadores.

Una vez más, el 29 de abril de 1834, Santa Anna regresa a la presidencia, manteniendo una actitud de disimulo cuando su vicepresidente, Gómez Farías, tiene que marchar al exilio, presionado por sus enemigos. Las leyes anticlericales fueron derogadas a excepción de la relativa a la exención del pago de diezmos, aceptada con beneplácito por hacendados y agricultores, motivo por el cual Santa Anna no se atrevió a eliminarla.

El centralismo conservador se consolidaría con Antonio López de Santa Anna pues las condiciones para derogar la Constitución de 1824 estaban dadas y el paso a seguir era la elaboración de un marco jurídico que se conocería como "Las Siete Leyes", y se llamaría así porque su expedición se dio en 7 etapas.

Los 15 artículos de la 1ª. Ley, otorgaba la ciudadanía mexicana a quien supiera leer y tuviera una entrada anual de 100 pesos, además los trabajadores domésticos no tenían derecho a participar en los comicios electorales. La 2ª. Ley se refería a las características del Supremo Poder Conservador con funciones ejecutivas y permanentes, con 5 miembros sustituibles uno cada dos años, con una renta anual de mil pesos, con la facultad de clausurar el Congreso y suprimir la Suprema Corte y además, sólo eran electos entre los funcionarios de alto rango.

La 3ª Ley se conformaba por 58 artículos, determinando la existencia de un Congreso bicameral, cuyos integrantes: diputados y senadores, electos por los

órganos gubernamentales, debían comprobar una percepción anual de mil y mil quinientos pesos, respectivamente; sus funciones tenían una duración de 4 años para los diputados y de 6 para los senadores. En la 4ª. Ley, sus 34 artículos se relacionan con el Poder Ejecutivo y son la Corte, el Senado y la Junta de Ministros los órganos que proponen, por cada uno de ellos, 3 candidatos, es decir, 9 en total, a la Cámara de Diputados, la que elegirá, por mayoría de votos al Presidente y al Vicepresidente, quiénes debían sustentar una entrada anual de 4 mil pesos y cuyas funciones tendrían una duración de 8 años.

El Poder Judicial estaba regido por la 5ª. Ley y sus once miembros seguían la misma forma de elección que se llevaba a cabo con el presidente, en síntesis el proceso de elección se daba entre las mismas personas, en cuanto a la 6ª. Ley, determinaba en sus 31 artículos la división política del territorio nacional, convirtiendo los estados en departamentos cuyos gobernantes y miembros de las Juntas Departamentales, estos últimos con funciones legislativas, eran designados por el presidente.

La última de estas leyes, la 7ª. impedía por espacio de 6 años cualquier reforma a las mismas, siendo el Congreso el único capacitado para resolver cualquier duda con relación a "Las Siete Leyes", sin embargo, "Las Siete Leyes" no pudieron lograr la estabilización política del país.

Cabe resaltar, que en fecha 30 de noviembre de 1836 se expidió la Ley sobre Elecciones de Diputados para el Congreso General y de los Individuos que compongan las Juntas Departamentales, la cual, establecía el procedimiento para el nombramiento de diputados al congreso general y de los individuos que componían las juntas departamentales, señalando que se desarrollarían mediante elecciones primarias o de compromisarios, elecciones secundarias y elecciones de diputados y de las juntas departamentales.

En la referida ley, se establecía que debía darse boleta a los que tuvieran una renta anual a lo menos de cien pesos, procedente de capital fijo, de mobiliario, o de trabajo personal, honesto y útil a la sociedad, que sean vecinos del Departamento y residentes en el lugar a que pertenece la sección por espacio de un año cumplido y que además tengan alguna de las cualidades siguientes:

*I. Que fueran nacidos en el territorio de la República, de padres mexicanos por nacimiento o por naturalización.*

*II. Que hubieran nacido en país extranjero de padres mexicanos por nacimiento, si al entrar al derecho de disponer de sí, avisaron que se resolvían a venir a fijarse en la República, y lo ejecutaron así dentro del año después de haber dado el aviso.*

III. *Que hubieran nacido en territorio extranjero de padre mexicano por naturalización, que no haya perdido esta cualidad, si practicaron lo prevenido en el párrafo anterior.*

IV. *Que habiendo nacido en territorio de la República, de padre extranjero, hubiera permanecido legalmente en él hasta la época de disponer de sí, y dado al entrar en ella el referido aviso.*

V. *Que no nacido en él, estuvieran fijados en la República cuando ésta declaró su independencia, habiendo jurado el acta de ella y hubieran continuado residiendo en el país.*

VI. *Que nacidos en territorio extranjero, pero introducidos legalmente después de la independencia, hubieran obtenido carta de naturalización con los requisitos que prescribían las leyes.*

Excluyendo a las personas que fueran menores de veintiún años o de dieciocho siendo casados, fueran sirvientes domésticos, tuvieran causa penal pendiente, haber incurrido en crimen, fueran deudores calificados de los fondos públicos, tener profesión de religioso, ser vago, mal entretenido o no tuviera industria o modo honesto de vivir o mantuviera juegos prohibidos o sirviera de ellos.

Establecía también los requisitos para ser diputado, siendo los siguientes:

*Ser mexicano por nacimiento, o natural de cualquier otra parte de la América que en 1810 dependía de España, y fuera independiente, si se hallaba en la República al tiempo de su emancipación.*

*Ser ciudadano mexicano, en ejercicio de sus derechos, natural o vecino del departamento que lo elige.*

*Treinta años cumplidos de edad el día de la elección por medio de un oficio firmado por todos, que les servía de credencial.*

*Tener un capital fijo (físico o moral), giro o industria que le produjera al individuo lo menos mil quinientos pesos anuales.*

Y como requisitos para ser senador:

*Ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos.*

*Ser mexicano por nacimiento.*

*Tener de edad, el día de la elección treinta y cinco años cumplidos.*

*Tener un capital (físico o moral), que produjera al individuo lo menos dos mil quinientos pesos anuales.*

Es de resaltarse los requisitos solicitados a los ciudadanos que pretendía ser ocupar un cargo de elección popular, dentro de los cuales se establecía como característica primordial, desde mi muy particular punto de vista, el pertenecer a cierta clase social, ya que si bien se entiende como requisito el saber leer y escribir, no existe motivo alguno que pudiera justificar la solicitud de tener un capital fijo, giro o industria que le produjera mil quinientos o dos mil quinientos pesos anuales; así como el imposibilitar el derecho a votar a los sirvientes domésticos, aún y cuando supieran leer y escribir, como si sus actividades no fueran un modo honesto de vivir.

## **IV. BASES ORGÁNICAS DE LA REPÚBLICA MEXICANA DE 1843**

Las revueltas internas entre federalistas del Partido Liberal y centralistas del Partido Conservador no cesaron. Además sacudió al país la separación de Texas, el intento que en 1840 se hizo para proclamar la independencia de Yucatán, la amenaza de invasión extranjera, el descontento popular por las arbitrariedades de Santa Anna y la posibilidad de que éste intentara establecer una monarquía constitucional.

En Agosto de 1841 se promulgó el general Mariano Paredes y Arrillaga contra el presidente centralista Anastasio Bustamante. El motivo del levantamiento fue el de convocar a un nuevo Congreso Constituyente que debería encargarse de revisar la Constitución vigente y corregir los errores que ésta tuviera, y en su caso, redactar un nuevo texto político. El levantamiento de Paredes fue secundado por Santa Anna. Al triunfar este golpe de Estado, se levantó un Acta que se conoce con el nombre de Bases de Tacubaya. Con apoyo en este documento, se designó de inmediato a un gobierno provisional que tuvo la obligación fundamental de convocar de inmediato a un nuevo Congreso Constituyente. En este Congreso se reunieron personas de acendrado patriotismo, y aunque unos eran de tendencia centralista y otros federalistas, todos llevaron al Congreso una firme determinación: frenar los abusos y la desmedida ambición de la casta militar. Para entonces Santa Anna había sido designado presidente provisional de la República, y como se percató de los propósitos del Congreso, que iban en contra de él mismo y del grupo que representaba, se levantó en armas y le dio un golpe de estado a su propio gobierno y, desde luego, trajo como consecuencia la disolución del Congreso Constituyente.

En abril de 1842 el congreso formuló un proyecto para una nueva Constitución, en el cual el diputado Mariano Otero propuso un gobierno republicano, representativo, popular y federal, así como un sistema de representación de las minorías, lo que ocasionó gran descontento de la fracción conservadora que derivó en diversos enfrentamientos, por lo que el congreso fue disuelto. Sólo hasta junio de 1843 se sancionó una nueva Carta Magna, llamada Bases Orgánicas de la República Mexicana.

Las luchas entre fracciones, los levantamientos militares, las revueltas sociales y el desastre económico siguieron haciendo estragos en el incipiente y precario Estado nacional. Sin instituciones solidas, con una sociedad escindida y

una economía en bancarrota, el país seguía siendo presa del caudillismo y la rapiña. Las Siete Leyes fueron sustituidas por las Bases Orgánicas de 1843, también centralistas; se mantuvieron el sistema presidencial, dotando al ejecutivo de mayores facultades, y la organización bicameral del Congreso, así como los mecanismos de elección indirecta de los órganos de representación política, con variaciones no sustantivas.

Estas Bases, que solo estuvieron en vigor tres años, reiteraron la independencia del país, la organización política en República Centralista, y suprimieron al Supremo Poder Conservador que encabezaba el propio Santa Anna. Se instauró la pena de muerte y se restringió la libertad de imprenta, ratificando que el país protegía y profesaba la religión católica.

La elección de los representantes era indirecta, esto es, se dividió a la población en secciones de 500 habitantes, mismos que elegirán un elector primario; éste nombraba los electores secundarios, los cuales formaban el Colegio Electoral que a su vez elegía a los diputados al Congreso. El ejecutivo tenía un demostrado derecho de veto de leyes.

En lugar de este Congreso Santa Anna designa a la llamada Junta Nacional Legislativa que se encargó de elaborar las Bases Orgánicas de 1843, en donde se adoptó también el sistema de gobierno centralista, y se le dieron al presidente facultades casi absolutas para gobernar. El general Paredes volvió a pronunciarse en rebeldía contra Santa Anna; lo derrocó en 1845, y un poco después, este general llegó a la presidencia de la República.

En agosto de 1846, mediante el cuartelazo, el general Paredes fue derrocado por el general Mariano Salas. Con esta acción triunfó el grupo liberal sobre el conservador, lo cual sirvió para abrogar la Constitución centralista de 1836, así como las Bases Orgánicas de 1843, y se puso nuevamente en vigor la Constitución Federal del 4 de Octubre de 1824, mediante la integración de un nuevo congreso Constituyente, que se encargó además de elaborar un nuevo texto político.

En este congreso Constituyente destacan dos importantes juristas mexicanos, a quienes se les conoce con el nombre de Padres del Juicio de Amparo: Manuel Crecencio Rejón y Mariano Otero. En este Congreso Constituyente se decidió conservar la vigencia de la Constitución de 1824, pero se le incorporaron una serie de importantes modificaciones y adiciones. Se reorganizó la Cámara de Senadores; se suprimió la vicepresidencia de la República, se enumeraron en el texto constitucional las garantías individuales, consignadas antes de esta fecha, en leyes secundarias, y se propuso al mismo

tiempo garantizar el respeto de dichas garantías, a través del juicio de Amparo. Estas modificaciones fueron aprobadas y se incorporaron a la Constitución de 1824 con el nombre de Actas de Reformas, el 18 de mayo de 1847.

Un nuevo Constituyente, que inició sus labores en diciembre de 1846, debió interrumpir su mandato por la guerra con Estados Unidos. Antes de salir a enfrentar al ejército norteamericano, Antonio López de Santa Anna, luego de uno más de sus reiterados vuelcos políticos, ordenó el restablecimiento de la Constitución de 1824, en tanto se lograba expedir un nuevo ordenamiento constitucional. En medio de la más absoluta incertidumbre, con tropas extranjeras en el territorio nacional, la comisión especial del Constituyente retomó sus trabajos y publicó en mayo de 1847 el Acta de Reformas, bajo el impulso de Mariano Otero y de otros destacados liberales. Desde el punto de vista de la representación política, la situación del país hacía muy complicada la celebración de elecciones en condiciones de normalidad, no obstante lo cual, entre la presidencia de José Joaquín Herrera, quien tomó posesión en junio de 1848, y la presidencia de Mariano Arista, se dio por primera vez una transmisión pacífica del poder entre dos presidentes electos.

En plena guerra con EUA, el país dividido en grupos políticos antagónicos, y ante los levantamientos a favor de poner en vigencia nuevamente los ordenamientos constitucionales del federalismo, el 10 de mayo de 1847, en el Congreso Extraordinario Constituyente, se aprobó el Acta Constitutiva y de Reformas. De esa manera se restablecía el federalismo, de manera formal puesto que la Constitución del 24 había sustituido a la Constitución centralista conocida como Bases Orgánicas desde agosto de 1846, pero con diversas modificaciones para evitar caer nuevamente en situaciones de conflicto político. Por ejemplo, contemplaba que los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial *"solo pueden y deben hacer lo que la Constitución otorga como facultad e impone como obligación"*.

El Acta Constitutiva y de Reformas estableció las garantías individuales para todos los habitantes de la República, suprimió el cargo de vicepresidente y adoptó elecciones directas para diputados, senadores, presidente de la República y miembros de la Suprema Corte. Además, facultó al congreso para anular las leyes de los estados que implicasen una violación al pacto federal, e implantó los derechos de petición y de amparo.

Después de estos ajustes constitucionales a la vida política del país como fue, sobre todo, el abandono de la aventura del centralismo republicano, bajo el cual vivió el país por más de una década; después de que México había sido mutilado en la mitad del territorio nacional a los Estados Unidos de América,

parecía que lo que quedaba de la nación se encaminaba a una vida soberana y políticamente tranquila, porque incluso los partidos políticos transigieron en sus ambiciones. Sin embargo, en 1852, el presidente de la República, general Mariano Arista, se vio obligado a renunciar, porque la efervescencia política tomaba nuevos bríos. Sin explicación aparente, se llama a Santa Anna para que se encargue del poder ejecutivo. El grupo conservador, al frente del cual se hallaba Lucas Alamán, impuso a Santa Anna las condiciones bajo las cuales debería ejercer durante un año el puesto, mientras se expedía una nueva Constitución.

La muerte de Alamán debilitó políticamente al Partido Conservador y en consecuencia, Santa Anna quedó como dueño absoluto del poder, y llevó al grado máximo sus abusos, sus pretensiones y sus locuras, sin hacer alguna reforma formal, gobernó al margen de la Constitución y de su Acta de Reformas; volvió arbitrariamente al sistema centralista; se autotituló "Alteza Serenísima", gravó al pueblo con tributos injustos y absurdos y cometió toda clase de excesos de poder al margen de las leyes.

Sin embargo, Mariano Arista se vio obligado a renunciar como consecuencia de la presión de sus opositores y la falta de apoyo en el Congreso. Juan Bautista Ceballos, hasta entonces presidente de la Suprema Corte, sustituyó a Arista, sin que con ello se logaran superar los conflictos entre el Ejecutivo y el Congreso, razón por la cual Ceballos disolvió al órgano legislativo en febrero de 1853, abriendo paso a una elección en condiciones por demás anómalas que llevaría a Santa Anna por última vez a la presidencia, aliado con un conservadurismo decadente, incapaz de darle forma y horizonte al país. La caída de Santa Anna en agosto de 1855, significó el final de una época de la historia de México, en la que la vida pública, la organización del poder y la integración de la representación política fueron, por decir lo menos, desastrosas. En ese contexto llegó a su fin el errático trayecto de la Constitución de 1824

## **V. CONSTITUCIÓN LIBERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DE 1857**

Los graves conflictos internos y la profunda inestabilidad persistieron. El Plan de Ayutla, proclamado en marzo de 1854; la derrota militar y política de Santa Anna, la rearticulación de las fuerzas liberales y la celebración del Constituyente de 1856-1857; el restablecimiento del sufragio universal y la supresión del sistema bicameral; el levantamiento de Félix Zuloaga y el desconocimiento de la flamante Constitución de 1857; el arribo de Benito Juárez a la presidencia, la restitución del orden constitucional y la expedición de las Leyes de Reforma; la intervención francesa el segundo imperio y la restauración de la República; la muerte de Juárez, la presidencia de Lerdo de Tejada y la restauración del Senado en 1874; y, por último el triunfo de Porfirio Díaz bajo la bandera de la no reelección y su larga dictadura, marcaron la segunda mitad del siglo XIX.

Los conflictos continuaban en México. Ahora un México reducido en virtud del Tratado de Paz, Amistad, Límites y Arreglo Definitivo, conocido como Guadalupe-Hidalgo, que le otorgó a Estados Unidos de América, Texas, parte del territorio de Tamaulipas, el territorio de Nuevo México y el de la Alta California a cambio de una indemnización de quince millones de pesos.

Estos ignominiosos episodios provocaron más desestabilidad nacional. La figura indefinida de Santa-Anna ya había caído para 1857. Un año de múltiples sucesos. El triunfo del general Juan Álvarez, iniciador del movimiento de Ayutla de 1854, con base en el plan del mismo nombre, desembocó en la formación de un nuevo Constituyente, más sólido que los anteriores, con nuevas ideas. Fue a Ignacio Comonfort a quien se le depositó, posteriormente, la dirección del país.

Tras la Revolución de Ayutla y el derrocamiento de Antonio López de Santa Anna, se hizo notoria la necesidad de una nueva ley fundamental, en la que se reconocieran de manera clara los Derechos Individuales del Hombre, dado que anteriormente los derechos de los habitantes del territorio mexicano habían sido violados y dejados a un lado por el autoritarismo en el que había vivido el país durante mucho tiempo. El presidente Don Juan Álvarez convocó a un Congreso Constituyente el 16 de octubre de 1855, apegándose a los postulados vertidos en el Plan de Ayutla, este poder Constituyente contaría con un año para expedir una nueva Constitución.

El Constituyente del 1856-57 se enfrentó, a dos cuestiones trascendentales: la primera, la creación de un nuevo ordenamiento constitucional o la reinstauración del

ordenamiento de 1824; la segunda, el debate sobre la libertad religiosa. La primera cuestión fue resuelta en el sentido de la creación de un nuevo ordenamiento y no volver al texto de 1824. Por otra parte, la segunda cuestión, plasmada en el proyecto del artículo 15, luego 123, trascendió posteriormente, como lo explica Rabasa: *“A partir del artículo 15, y su debate, quedaba escindida la nación, división que habría de prevalecer y originar los graves acontecimientos que se suscitaron después de la aprobación de la Constitución de 1857: La Guerra de Tres Años y la Intervención”*.

El contenido final de la Constitución de 1857, jurada y firmada el 5 de febrero de 1857, se puede resumir en cinco partes: los derechos del hombre, establecidos en los primeros 29 artículos; la soberanía nacional, que residía esencial y originalmente en el pueblo; el Poder Legislativo, en un principio unicameral, pero con posterioridad bicameral; el juicio de amparo, perfeccionado y con una extensión mayor; y la responsabilidad de los funcionarios públicos, se crearon procesos y mecanismos para enjuiciar a los servidores públicos

El Congreso Constituyente se reunió del 17 de febrero de 1856 al y para el 5 de febrero de 1857 sería promulgada. El Constituyente trabajó con la intención de reconocer plenamente los Derechos del Hombre dentro del Texto Constitucional como lo consigna Emilio O. Rabasa en su obra *“El pensamiento político del Constituyente de 1856 – 1857”* de la siguiente manera: *“La Comisión conoció que un deber imperioso y sagrado le demandaba una declaración de los derechos del hombre y ha procurado satisfacer a esta exigencia en el título primero”, declaró Arriaga en la parte expositiva de su presentación. ...., el capítulo de los derechos humanos fue tomado de la declaración francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, del Bill of Rights norteamericano, algo de la Constitución de Cádiz y lo disperso de la Constitución de 1824. Extrañamente no se mencionó el Decreto de Apatzingán de 1814, el que había dedicado todo un capítulo –el V-, a la igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos.”*<sup>1</sup>

El Título I, *“De los Derechos del Hombre”* Sección I de la Constitución de 1857, reflejó la importancia que se les daba por parte de los miembros del constituyente, principalmente los de ideología liberal, este catálogo de garantías que constó de 29 artículos, fue considerado uno de los más completos para la época, aunque no se incluyera dentro de éste reconocimiento la libertad religiosa, debido las discusiones acaloradas y divididas en la sesiones del Constituyente de 1856 y 1857.

El Artículo 1º de la Constitución es una declaración de reconocimiento a los Derechos del Hombre pues fue redactado de la siguiente manera: *“El pueblo*

---

<sup>1</sup> RABASA, Emilio O. 1991. *El Pensamiento Político del Constituyente de 1856 - 1857*. 1ª Edición. México: Editorial Porrúa - UNAM. Página 28

*mexicano reconoce que, los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia declara, que todas las leyes y todas las autoridades del país, deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución.”<sup>2</sup>*

Estudiosos del Derecho Constitucional como Emilio O. Rabasa, Ignacio Burgoa Orihuela y Paulino Machorro Narváez señalan que el artículo 1º de la Constitución de 1857 es un claro reflejo de la ideología política que se vivía en ese momento, que era el liberalismo romántico, basado en el Jusnaturalismo, que anhelaba reconocer sobre todas las cosas los Derechos de cada individuo, que habían sido dados en su momento por el creador todopoderoso. Puede ser fácil para muchos criticar esta concepción sobre los que ahora son llamados Garantías Individuales o Derechos Humanos, pero debemos de observar que las ideas vertidas en este artículo son el resultado de la situación que había vivido el país durante años, al haber tenido que soportar la feroz dictadura santannista, es por eso que para varios de los constituyentes de 1857 fue necesario reconocer de esta manera los Derechos del Hombre, como lo habían hecho la Declaración de Independencia de los Estados Unidos de América y la declaración francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.

Los Artículos 2 al 11 garantizaron los derechos referentes a la libertad en una gran variedad de formas.

Los artículos 12 y 13 de la Constitución de 1857 exaltaron el principio de Igualdad entre los mexicanos, pues el artículo 12 estableció la abolición de los títulos nobiliarios, prerrogativas y honores hereditarios, subrayando que: *Solo el pueblo legítimamente representado, puede decretar recompensas en honor de quines hayan prestado o prestaren servicios eminentes á la patria o a la humanidad.”*<sup>[14]</sup> Y el artículo 13 que prohibió las leyes privativas y los tribunales especiales, además de desaparecer los privilegios del clero y el ejercitó en esta materia al establecer: *“Ninguna persona ni corporación puede tener fieros ni gozar emolumentos que no sean compensación de un servicio público, y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra solamente para los delitos y faltas que tengan esacta conecsi3n con la disciplina militar. La ley fijará con toda claridad los casos de esta excepción.”*<sup>[15]</sup> Éste fue uno de los grandes logros de la Constitución de 1857 que en verdad exaltó la igualdad y eliminó privilegios.

---

<sup>2</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe. 2002. *Leyes Fundamentales de México 1808 - 2002*. 12ª Edición. México: Editorial Porrúa. Página 607

Del artículo 14 al artículo 26 se consagraron las garantías de seguridad jurídica de las personas, lo que fue considerado un gran avance en materia judicial y de ejecución de las leyes para su momento, lo que dio certeza a los ciudadanos que habían vivido en la incertidumbre durante la dictadura de Santa Anna.

El artículo 27 consagró el derecho y respeto a la propiedad, en este artículo se otorgó al poder público la facultad de la expropiación estableciendo la utilidad pública y la previa indemnización como condiciones necesarias para ello, dejando a la ley secundaria el establecer la autoridad que la aplicaría y los requisitos para efectuarse. Se debe hacer especial hincapié que éste artículo solo consagró la propiedad individual de la tierra, como estableció de la siguiente manera: *“Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter denominación ú objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad ó administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución.”*<sup>3</sup>

El artículo 28 estableció la libertad de comercio dentro del territorio de la República, prohibiendo los monopolios y aboliendo prohibiciones que se dieran con el pretexto de proteger la industria. Establecía la excepción en lo referente a la acuñación de moneda, el correo y lo relativo a lo que hoy en día conocemos como patentes y marcas.

El artículo 29 estableció los requisitos necesarios y las reglas a seguir en caso de que se presentara la necesidad de suspender por un tiempo determinado las garantías otorgadas por la constitución, gran parte de la redacción y espíritu de este artículo sobrevivió en la constitución de 1917, por ello para complementar lo anterior podemos citar el siguiente análisis de Rubén Delgado Moya sobre el artículo 29 constitucional actual, que se puede aplicar muy bien al de la Constitución de 1857: *“Para hacer frente a cierta clase de requerimientos que incluso puedan poner en peligro la estabilidad del Estado, éste se ve en la necesidad imperiosa de suspender, llegada la emergencia, todas aquellas garantías que la propia Constitución consagra en favor de los gobernados. Dicha cesación de garantías compete exclusivamente al titular del poder ejecutivo de la Unión,.....la referida suspensión sólo deberá afectar exclusivamente las garantías que fuesen obstáculo para enfrentar un peligro inminente, .....La suspensión de las garantías individuales, importa la cesación de la vigencia temporal y especial de las mismas, pero no su negación absoluta.”*<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Ídem

<sup>4</sup> Íbidem

Con este título I de la Constitución de 1857 se había logrado por primera vez consagrar los Derechos del Hombre en un apartado especial de una Ley fundamental del México Independiente, pero esto no quedó en una simple declaración de derechos, también se estableció un juicio para defender los derechos del hombre, y este fue el juicio de amparo.

No obstante el triunfo liberal, la Constitución de 1857 no reconoció la libertad de cultos, ni determinó la separación de la Iglesia y del Estado, pero sí mantuvo la figura del juramento para la declaración presidencial de guardar y hacer guardar la Constitución. El Congreso Constituyente de 1857 decretó el texto en el "nombre de Dios y con la autoridad del Pueblo Mexicano". La Constitución de 1857 estableció la obligación de todo funcionario público, sin excepción, de prestar juramento, antes de tomar posesión del encargo de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.<sup>6</sup> Esta disposición la recogió la Constitución de 1917.

La Constitución de 1857 consignó la obligación del presidente de la República de jurar la Constitución. El texto del juramento fue el siguiente:

Artículo 83. El presidente al tomar posesión de su encargo jurará ante el Congreso y en su receso ante la diputación permanente, bajo la fórmula siguiente: "Juro desempeñar leal y patrióticamente el encargo de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a la Constitución y mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión".

Este artículo fue reformado en dos ocasiones durante la vigencia de la Constitución. La primera reforma fue de 24 de abril de 1896. En virtud de esta reforma y con el antecedente de las leyes de Reforma se modificó el juramento religioso por la protesta laica. Esta reforma canceló la posibilidad de que en los recesos del Congreso fuera la diputación permanente ante quien se prestara ya no el juramento sino la protesta.

La reforma impulsada por el grupo liberal triunfó en la Guerra de Reforma y logró la separación de la Iglesia y el Estado que los moderados habían impedido en la discusión de la Constitución de 1857. El juramento con su connotación religiosa fue modificado por la protesta. La Ley sobre la Libertad de Cultos expedida por Benito Juárez, presidente interino constitucional, consigna que cesa la obligación legal de jurar la observancia de la Constitución y el buen desempeño de los cargos públicos. La Ley estableció que el juramento sería remplazado por la promesa explícita de decir verdad en lo que se declara y de "cumplir bien y fielmente las obligaciones que se contraen".<sup>7</sup> En los términos aprobados únicamente se podía protestar guardar y hacer guardar la Constitución ante el Congreso y, por otra parte, como se mencionó arriba, se cambió el término

juramento, con sus implicaciones religiosas y se incorporó el de protesta. Se amplió además el catálogo de disposiciones objeto de la protesta, incluyendo las reformas y adiciones a la Constitución, las leyes de Reforma y las demás que de la Constitución emanaran.

Otra reforma ocurrió el 6 de mayo de 1904 para comprender la hipótesis de que el Congreso no estuviera en receso y facultar a la Comisión Permanente para recibir la protesta. Se estipuló que el cargo de presidente lo confiere el pueblo y se agregó la modalidad de establecer la obligación del vicepresidente de protestar tal cargo o el de presidente en tal supuesto. La vicepresidencia fue restablecida en virtud de esta reforma.

Y si bien la Reforma, el triunfo sobre las fuerzas invasoras y la firme vocación juarista de construir un efectivo Estado de Derecho permitieron al país reafirmar su independencia y llevar a la práctica algunos de los principios fundamentales de la Constitución liberal de 1857, lo cierto es que el orden constitucional acabó por sucumbir una vez más ante los poderes de facto y los intereses conservadores. La república liberal, federal, democrática y representativa delineada en la Constitución, fue suplantada por una dictadura donde la represión, la explotación y la simulación hicieron de las libertades políticas, el bienestar social y la democracia representativa un cínico montaje.

El movimiento democrático encabezado por Madero y más tarde la revolución armada, llevaron al país a una sacudida que por momentos parecía no tener fin, en la que convergieron y se enfrentaron aspiraciones y reclamos tan diversos, que, en rigor, resulta difícil hablar de la Revolución Mexicana como un proceso de cambio unidimensional o monolítico. Su desembocadura en un nuevo ordenamiento constitucional que buscó sintetizar la tradición liberal del siglo XIX y las exigencias de igualdad social, así como establecer las condiciones necesarias para el ejercicio efectivo de la soberanía nacional refleja con nitidez la complejidad y la dimensión de los desafíos que se enfrentaban para asegurar la viabilidad al país.

## **VI. CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y SOCIAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DE 1917**

No es casual, vistas las experiencias constitucionales del siglo XIX, y las profundas heridas que habían dejado las luchas revolucionarias, que en el Constituyente de 1916-1917, además de la intención explícita de recuperar los postulados liberales de la Constitución de 1857 y las Leyes de Reforma, prevaleciera una inclinación hacia la conformación de una presidencia fuerte, dotada de amplias facultades que el permitieran emprender la reconstrucción del país y los cambios sociales que habían animado buena parte de los levantamientos. En la visión de Carranza destacaba el propósito de lograr un ordenamiento constitucional eficaz, para lo cual, inspirado en “La Constitución y la dictadura” de Emilio Rabasa, consideraba necesario dotar al Ejecutivo del poder necesario para ordenar al país, ejercer el gobierno y sostener el imperio de la ley, sin tener que salir para ello del marco de sus atribuciones. Así, el diseño constitucional fue concebido para la concentración de gran parte del poder público en la institución presidencial.

La ilusión constitucional, sin embargo, pronto chocó de nuevo contra la realidad. La lucha de facciones, la persistencia del poder de los caudillos, y una vez más, la fragilidad institucional del Estado, hicieron que la democracia, el principio de la división de poderes y el sistema representativo perdieran eficacia y se deformaran al extremo de ser sustituidos en los hechos por pactos y arreglos extra constitucionales, sobre los cuales se fundó un régimen político y monolítico y autoritario.

Con motivo de la victoria militar del Ejército Constitucionalista, Victoriano Huerta renunció y quedó encargado del Poder Ejecutivo Francisco S. Carvajal, cuyos representantes suscribieron con los generales Álvaro Obregón y Lucio Blanco los Tratados de Teoloyucan, el 13 de agosto de 1914, para establecer las condiciones en que se verificaría la evacuación de la plaza de México por el ejército federal y la disolución del mismo.

Las convenciones de México y de Aguascalientes buscaron la unidad de los jefes militares de la Revolución, sin haberlo logrado. La Convención de Aguascalientes designó los siguientes presidentes: Eulalio Gutiérrez, Roque González Garza y Francisco Lagos Cházaro. Carranza, desde luego, no se sometió a los gobiernos de la Convención y estableció el suyo en Veracruz. En

esta ciudad, el 12 de diciembre de 1914, Carranza expidió las Adiciones al Plan de Guadalupe. En materia electoral, se estableció en las Adiciones que:

“Al triunfo de la Revolución, reinstalada la Suprema Jefatura en la ciudad de México y después de efectuarse las elecciones de ayuntamientos en la mayoría de los estados de la República, el Primer Jefe de la Revolución, convocará a elecciones para el Congreso de la Unión, fijando en la convocatoria la fecha y los términos en que dichas elecciones habrán de celebrarse” (Art. 4)

Una vez instalado, “El Congreso de la Unión expedirá las convocatorias correspondientes para la elección de presidente de la República y, una vez efectuada ésta, el Primer Jefe de la nación entregará al electo el Poder Ejecutivo de la nación.” (Art. 6)

En esta etapa la disputa por el poder entre los grupos revolucionarios que habían triunfado sobre Huerta, se dio por la vía de las armas. La victoria correspondió al carrancismo sobre el villismo y el zapatismo.

El 20 de septiembre de 1916, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, expidió la Ley Electoral para la formación del Congreso Constituyente. La Constitución aprobada por el Congreso Constituyente de Querétaro fue jurada el 5 de febrero de 1917 y el 6 de febrero siguiente, en virtud de la facultad que le otorgaba el artículo noveno transitorio de la Constitución, expidió la Ley Electoral conforme a la cual se realizaron las elecciones extraordinarias de presidente de la República, diputados y senadores. El 11 de marzo de 1917, conforme a este último ordenamiento, se llevaron a cabo las elecciones en la que fue candidato único don Venustiano Carranza, quien triunfó con el 97 por ciento de los votos, habiendo obtenido algunos votos aislados los generales Álvaro Obregón y Pablo González, quienes no habían presentado su candidatura.

El 2 de julio de 1918 fue publicada la ley para la Elección de Poderes Federales aprobada por el Congreso de la Unión. Esta Ley estuvo vigente hasta 1946, y es la última ley que corresponde al periodo que hemos llamado de la autoridad electoral dispersa, toda vez que en la ley de 1946 aparece la figura de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, como autoridad electoral central encargada de organizar las elecciones federales.

Sin embargo, el presidente Carranza no sobrevivió a su propia sucesión presidencial, la cual fue resulta con su muerte en una emboscada cuando se dirigía a Veracruz, para enfrentar la rebelión de los generales sonorenses

Obregón, Calles y De la Huerta, conocida como el Plan de Agua Prieta, suscrito el 23 de abril de 1920. En su considerando segundo, el Plan de Agua Prieta declara:

“Que el actual presidente de la República, C. Venustiano Carranza, se había constituido jefe de un partido político, y persiguiendo el triunfo de ese partido ha burlado de manera sistemática el voto popular; ha suspendido, de hecho las garantías individuales; ha atentado repetidas veces contra la soberanía de los estados y ha desvirtuado radicalmente la organización de la República.”

Dicho “Plan Orgánico del Movimiento Reivindicador de la Democracia y de la Ley”, cesó en sus funciones al presidente Carranza pero mantuvo su reconocimiento al Congreso de la Unión, toda vez que si cuando el Ejército Liberal Constitucionalista ocupase la ciudad de México el Congreso se encontrara en funciones, sería éste el que nombraría al presidente provisional; en caso contrario, sería el Jefe Supremo de dicho ejército quien asumiría la presidencia provisional. El presidente provisional convocaría a elecciones de poderes Ejecutivos y Legislativo de la Federación “inmediatamente que tome posesión de su cargo”. El mismo Jefe Supremo nombraría gobernadores provisionales quienes, a su vez, convocarían a elecciones de poderes locales una vez consolidado el triunfo del Plan.

El presidente nombrado por el Congreso fue el general Adolfo de la Huerta, gobernador de Sonora y dirigente formal del movimiento que en realidad encabeza Obregón. De la Huerta convocó a elecciones en las que compitieron Obregón y el ingeniero Alfredo Robles Domínguez, después de haberse retirado Ignacio L. Bonillas –candidato originalmente alentado por Carranza- y el general Pablo González –quien salió exiliado-. El general Obregón obtuvo el 95 por ciento de los votos y el Partido Liberal Constitucionalista la mayoría de los escaños del Congreso.

La sucesión presidencial de Obregón se resolvió a favor de su secretario de Gobernación Plutarco Elías Calles y en contra del secretario de Hacienda Adolfo de la Huerta, quien se levantó en armas. En el Manifiesto Revolucionario de don Adolfo de la Huerta, suscrito en Veracruz el 7 de diciembre de 1923, acusó a Obregón de convertirse en “líder político de la impopular candidatura del general Plutarco Elías Calles, a fin de asegurarse más tarde una inmediata reelección que la nación rechaza y que nuestra ley condena”. En virtud de éstas y otras consideraciones:

*“...se ratifica el desconocimiento del Poder Ejecutivo de la Unión, se desconoce a los gobernadores de los estados y representantes del Congreso de la Unión que hayan secundado y secunden la labor impositivista y conculcadora*

*del Presidente de la República, se desconoce igualmente a los demás funcionarios de elección popular, directo o indirecta, que en el término de 15 días no presten su adhesión al presente movimiento.”*

La derrota militar y el exilio de De la Huerta, implicaron que la contienda electoral se diera entre Calles y el general Ángel Flores, exgobernador de Sonora y candidato de la Unión Patriótica Electoral, habiendo triunfado Calles con el 84 por ciento de los votos. Para esta elección, la Ley Electoral de 1918 había conocido tres reformas sobre aspectos marginales, la primera de las cuales fue expedida el 25 de mayo de 1920, por Adolfo de la Huerta como Jefe Interino del Ejército Liberal Constitucionalista; la segunda por el mismo De la Huerta el 7 de julio de 1920, como Presidente Constitucional sustituto, y la tercera por el presidente Obregón, el 24 de diciembre de 1921.

La Constitución de 1917 contuvo en su texto original disposiciones en materia religiosa que motivaron el disgusto de la jerarquía eclesiástica, pero que no fueron aplicadas puntualmente por los gobiernos de Carranza y Obregón, mas no así por el de Calles. El enfrentamiento entre el episcopado mexicano, apoyado por el papa Benedicto XV, tuvo una vertiente política y una militar. En la movilización política participaron la Liga Nacional de Defensa de la Libertad Religiosa, la Asociación Católica de la Juventud Mexicana y las Damas Católicas. De 1926 a 1929 tuvo lugar la llamada “Guerra Cristera” encabezada militarmente por Rodolfo Gallegos y Enrique Gorostieta después de la muerte de aquél, Gorostieta, militar de carrera, sirvió en el ejército porfirista, con Victoriano Huerta y con Almazán en contra de Carranza. En junio de 1929, un mes de la muerte de Gorostieta, se llegó a un acuerdo que dio fin al conflicto.

Como lo había previsto De la Huerta para justificar su levantamiento militar, la sucesión de Calles se resolvió a favor de la reelección de Obregón, quien fue asesinado el 17 de julio de 1928 por un fanático religioso cuando ya había ganado las elecciones realizadas el día 1 de julio. Habían aspirado a la presidencia y fueron candidatos los generales Arnulfo R. Gómez, jefe de las operaciones militares en Chihuahua, México y Veracruz, y Francisco R. Serrano, Secretario de Guerra durante el gobierno de Obregón y gobernador del Distrito Federal durante el de Calles. Sin embargo, el 22 de enero de 1927 el Congreso había probado la reforma al artículo 83 constitucional, a fin de permitir la reelección presidencial por una sola vez y siempre que no fuese inmediata. Serrano y Gómez se aliaron y su lucha política desbordó el ámbito electoral; acusados de rebelión contra el gobierno, Serrano fue capturado en Cuernavaca con un grupo de partidarios, fusilados todos sin formación de causa el 3 de octubre de 1927 en Huitzilac,

Gómez, por su parte, se unió en Perote a tropas sublevadas que fueron derrotadas; fue capturado el 4 de noviembre y pasado por las armas el día 6.

A la muerte del general Obregón, los principales jefes militares y políticos del obregonismo asumían actitudes de franca rebeldía en contra del presidente Calles, a quien no vacilaban en acusar públicamente como instigador del crimen. La situación era por demás angustiosa. El prestigio del gobierno se debilitaba rápidamente y la autoridad del presidente se discutía en mítines callejeros, en los que se lanzaban las más apasionadas acusaciones en contra del jefe de la nación y de sus más connotados colaboradores... las cámaras (principalmente la de Diputados), de franca filiación obregonista, discutían con pasión aquellos acontecimientos y se alzaban voces de protesta en contra del Presidente y de los líderes del Partido Laborista, acusándolos de ser los autores de la tragedia.

El 17 de junio de 1928 el país se precipitó hacia una gravísima crisis política. El espectro de la guerra civil volvía a rondar la vida nacional. El asesinato del presidente electo, el general Álvaro Obregón, privaba a la Revolución de su principal dirigente y hacía parecer inminente un nuevo estallido de la lucha de facciones en momentos en que se recrudecían las actitudes intervencionistas del gobierno norteamericano y la belicosidad del clero. Todo ello amenazaba truncar el proceso revolucionario que en aquellos momentos se enfrentaba, en medio de grandes dificultades de distinta naturaleza, a la urgente necesidad de encontrar su vida de continuidad en el surgimiento y consolidación de las instituciones del nuevo Estado.

En esos momentos de gran tensión entre los grupos políticos, Portes Gil, gobernador de Tamaulipas, tuvo un papel que facilitó la interlocución entre los dirigentes del obregonismo y el propio presidente Calles. El 18 de agosto de 1928 Portes Gil fue nombrado secretario de Gobernación.

En el mensaje del presidente Calles dirigido al Congreso el 1 de septiembre de 1928, anunció el propósito de pasar de un régimen de caudillos a uno de instituciones, mediante la formación de un partido político que agrupara a las fuerzas revolucionarias, permitiendo la libre expresión de otras corrientes políticas. El 5 de septiembre siguiente, el presidente Calles convocó a una junta celebrada en Palacio Nacional, en la que participaron los comandantes de operaciones militares y demás altos jefes con mando de fuerzas militares que se encontraban en la capital. El grupo revolucionario tenía frente a sí dos problemas por resolver: la designación del presidente provisional y la candidatura para presidente constitucional. En ambos casos, según las propias palabras del presidente Calles pronunciadas en esa reunión, era indispensable “unificar el criterio de las cámaras con el criterio del ejército”, a fin de dar una solución legal, hacerla respetar y

sostenerla. En dicha reunión surgió el compromiso alentado por el Presidente y aceptado por los presentes, en el sentido de que ningún militar figuraría como candidato en las dos elecciones presidenciales por venir.

En marzo de 1929 fue constituido el Partido Nacional Revolucionario, cuyo primer candidato presidencial fue el ingeniero y general Pascual Ortiz Rubio, antiguo gobernador de Michoacán y hasta hacía poco embajador de México en Brasil.

Sin embargo, la oposición militar era verdaderamente peligrosa y no la electoral, puesto que el nuevo partido había agrupado a la mayoría de las fuerzas políticas actuantes en el país. El general Gonzalo Escobar encabezó esta rebelión militar, en la que participaron los generales Jesús M. Aguirre, Francisco R. Manzom Francisco Urbalejo, y los gobernadores de Sonora, Durango y Chihuahua, Fausto Topete, Juan Gualberto Amaya y Marcelo Caraveo, respectivamente. Escobar, quien había combatido la insurrección delahuerista y la de Arnulfo R. Gómez, era jefe de operaciones militares en Coahuila en el momento de su levantamiento, fue vencido por el general Juan Andrew Almazán y partió exiliado a Canadá. El Plan de Hermosillo suscrito el 3 de marzo de 1929 en Hermosillo, Sonora, había desconocido a Portes Gil y reconocido como jefe supremo al General Escobar. Calles era el secretario de Guerra y Marina que sofocó la insurrección, logrando de esta forma, además, la depuración del ejército en el que quedaron solamente oficiales leales al gobierno constitucional; el resto murió en campaña o salió al exilio.

La contienda electoral se dio entre los candidatos Ortiz Rubio, Rodríguez Triana y José Vasconcelos. Los vasconcelistas estuvieron convencidos de haber triunfado, por lo que su líder expidió el Plan de Guaymas en Guaymas, Sonora el 10 de diciembre de 1929, mediante el cual “Se declara que no hay en la República más autoridad legítima por el momento que el C. licenciado José Vasconcelos... En consecuencia, serán severamente castigadas todas las autoridades, inclusive los miembros del ejército, que sigan prestando apoyo al gobierno que ha traicionado el objeto para el cual fue creado”. Se desconoció, por tanto, a todos los poderes de facto; previendo que “El ciudadano que en cada uno de los estados tome el mando de las fuerzas que expulsarán a los detentadores del poder público se hará cargo interinamente del gobierno local”, sin embargo, en el mismo documento se precisó: “El Presidente electo se dirige ahora al extranjero: pero volverá al país a hacerse cargo directo del mando tan pronto como haya un grupo de hombres libres armados que estén en condiciones de hacerlo respetar”.

Intelectual partidario del grupo revolucionario que se insurreccionó con el Plan de Agua Prieta, Vasconcelos fue rector de la Universidad Nacional y

secretario de Educación Pública. En este nuevo enfrentamiento entre civilismo y militarismo, los partidarios de Vasconcelos no tenían posibilidades de triunfar, además de que no habían preparado una insurrección militar. Vasconcelos regresó del exilio hasta 1940, a su regreso al país dirigió la Biblioteca Nacional y continuó su amplia producción bibliográfica; murió en 1959.

El presidente Ortiz Rubio sufrió un atentado el mismo día de su toma de posesión, el 5 de febrero de 1930; cuando regresó a sus labores encontró que el mando político y militar del país seguía concentrado en el general Calles. Se vivió entonces el periodo conocido como El Maximato, en virtud de que Calles fue llamado El Jefe Máximo de la Revolución Mexicana. Ortiz Rubio renunció a su cargo el 2 de septiembre de 1932, habiendo sido nombrado presidente por el Congreso, por indicación de Calles, el entonces secretario de Industria, Comercio y Trabajo, general Abelardo L. Rodríguez. También por instrucciones de Calles fue nombrado candidato presidencial el general Lázaro Cárdenas, gobernador de Michoacán, presidente del Partido Nacional Revolucionario y secretario de Guerra con el presidente Rodríguez. En la lucha interna por la candidatura, el general y entonces presidente del PNR Manuel Pérez Treviño fue el perdedor, pero la disciplina política y militar estaba garantizada por el Jefe Máximo.

En la historia política de México hay dos momentos que son cruciales para pasar del régimen de caudillos al de instituciones: en primer lugar, la formación del partido político que agrupó a los revolucionarios triunfantes, asegurándoles mecanismos pacíficos en su lucha por el poder político y, en seguida, la liberación del presidente de la República de la tutela del Jefe Máximo. Es bien conocida la política social del gobierno del general Cárdenas, particularmente en los ámbitos labora y agrario, lo que le permitió una base social para la legitimación y sustentación de su gobierno mediante la recuperación política de esa base social, que fue encuadrada en la organización del partido revolucionario. Sin duda que dicha legitimación social pudo haberle ayudado a liberarse de la tutela de Calles, pero lo importante es descubrir los mecanismos que permitieron a Cárdenas enfrentar y vencer a Calles.

Podríamos intentar su análisis. De una parte tenemos los rasgos personales de Cárdenas: militar forjado en las luchas de la Revolución y gracias a ello exgobernador, expresidente del PNR y exsecretario de Guerra al asumir la presidencia de la República a los 39 años de edad. Su contacto directo con el grupo dirigente le facilitó la construcción de lealtades hacia él mismo, además de la ambición suficiente para ejercer el poder sin intermediarios por lo menos durante los seis años de su mandato. Hombre poco instruido como casi todos los militares jóvenes de su época que habían entrado al torbellino de la revolución con

la ambición de promoción o de justicia social, o ambas, no desconocía la fuerza de las instituciones, y de la primera de ellas, la presidencia de la República, factor que aprovechó a plenitud. La campaña presidencial, la renovación del Partido, la recomposición del gabinete, la movilización popular, el desafuero de legisladores callistas y la desaparición de poderes en los estados gobernados por gobernadores callistas, le permitieron un abanico de posibilidades para atraer las lealtades necesarias a su propósito de independencia. Pero la clave estuvo en la lealtad de los militares al nuevo presidente. El liderazgo político y militar de la revolución había recaído finalmente en el presidente de la República, aunque todavía faltaba el tránsito a un presidente civil.

Los precandidatos del partido político de la Revolución a suceder a Cárdenas fueron los generales Luis I. Rodríguez, Francisco J. Múgica (secretario de Comunicaciones), Juan Andrew Almazán (comandante militar en Nuevo León), Rafael Sánchez Tapia (comandante de la primera zona militar), Francisco Castillo Nájera y Manuel Ávila Camacho (secretario de Guerra). La voluntad presidencial se inclinó a favor del general Ávila Camacho quien enfrentó las candidaturas opositoras de Almazán y Sánchez Tapia, quienes no se disciplinaron a la decisión a favor de su contrincante. La candidatura de Almazán suscitó un gran apoyo popular que no se refleja en los resultados electorales oficiales. Almazán salió de inmediato rumbo a Estados Unidos, de donde regresó para hacer pública su decisión de “renunciar” al cargo de presidente que según él y sus partidarios había ganado en julio de 1940. De esta forma el almazanismo se extinguió como fuerza política nacional.

La candidatura de Almazán fue apoyada por el Partido Acción Nacional fundado en 1939 por Manuel Gómez Morín, consejero en materias jurídicas y económicas de los presidentes Obregón y Calles, rector de la Universidad y dirigente de su partido hasta 1949 en que se dedicó al ejercicio privado de su profesión. El partido político de oposición más antiguo y mejor estructurado actualmente es el PAN.

La sucesión de Ávila Camacho se resolvió a favor de un candidato que no tenía origen militar, el licenciado Miguel Alemán Valdés, secretario de Gobernación. Su contrincante fue el antiguo secretario de Relaciones Exteriores durante el gobierno de Ávila Camacho, Ezequiel Padilla, quien ya había sido diputado, procurador general de Justicia y secretario de Educación Pública. Posteriormente fue senador de la República. Tres de los siguientes candidatos presidenciales del Partido Revolucionario Institucional habrían de salir de la Secretaría de Gobernación (Adolfo Ruiz Cortínez, Gustavo Díaz Ordaz y Luis Echeverría), uno de la Secretaría del Trabajo (Adolfo López Mateos), dos de la

secretaría de Programación y Presupuesto (Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari) y uno de la Secretaría de Educación Pública (Ernesto Zedillo Ponce de León), cuyo cargo inmediato anterior fue precisamente el de Secretario de Programación y Presupuesto, dependencia que desapareció para ser fusionada con la Secretaría de Hacienda al salir el secretario Zedillo.

El siguiente desprendimiento del grupo revolucionario fue durante la sucesión de Miguel Alemán, durante la cual contendieron el candidato del partido político de la Revolución ya para entonces llamado Partido Revolucionario Institucional, Adolfo Ruiz Cortines, y el General Miguel Henríquez Guzmán, quien en 1938 había combatido la última rebelión militar jefaturada por el general Saturnino Cedillo, secretario de Agricultura durante el gobierno de Cárdenas. "...el henriquismo parece haber sido una reacción ante la pérdida de vigencia del cardenismo y el desplazamiento del ejército dentro de la composición del poder. Henríquez mismo, desde finales del mandato de Ávila Camacho, se presentó como un político cercano a Cárdenas y que podía aspirar a la presidencia de la República".

En 1952, Henríquez Guzmán se retiró de la política para dedicarse a sus negocios privados hasta su muerte ocurrida en 1972.

A Juzgar por estos antecedentes, la solución militar de las cuestiones electorales cedió el paso a los aspectos estrictamente electorales a partir, de la sucesión del presidente Ávila Camacho, aunque es probable que en la sucesión del presidente Alemán haya jugado nuevamente un papel central la clave militar. Pero no queda duda que en las elecciones posteriores la solución ha sido estrictamente con base en los resultados electorales, cuyas cifras y defensa se han dado en función de la capacidad organizativa de las fuerzas políticopartidistas en pugna. Si antes fue decisiva la clave militar para resolver la sucesión presidencial y las elecciones que le acompañan o derivan, desde 1946 la clave radica en el papel predominante del PRI en el sistema de partidos, con el debido cambio de estafeta a partir del año 2000. Surge aquí la importancia, la necesidad imperiosa del estudio de la ingeniería constitucional y de los sistemas electorales para explicarse las nuevas claves en la lucha y la distribución del poder político en México.

## **CAPÍTULO TERCERO**

### ***ESTADO ACTUAL DE LA CANDIDATURA INDEPENDIENTE EN MÉXICO***

#### **I. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

De conformidad con los principios constitucionales que conforman a nuestro sistema político electoral, es un derecho político fundamental de los ciudadanos mexicanos el poder ser electo para ocupar un cargo de representación popular siendo éstos, en el ámbito federal, los de presidente de la República, diputado federal y senador, para el caso del Distrito Federal, jefe de gobierno y diputados a la Asamblea Legislativa; en el ámbito local los de gobernador y diputado local y en el ámbito municipal los de presidente municipal y miembros del ayuntamiento.

La forma de gobierno que México ha practicado desde el inicio de su vida independiente hasta el presente es la forma de gobierno presidencial, en el cual la titularidad del supremo Poder Ejecutivo se denomina presidente de los Estados Unidos Mexicanos, al cual le corresponde de manera exclusiva nombrar y remover libremente a sus colaboradores.

No debemos olvidar que con relación a los requisitos de elegibilidad para ocupar un cargo de representación popular se debe tener presente que el artículo 35 constitucional, fracción II, establece que es una prerrogativa del ciudadano poder ser votado para todos los cargos de elección popular y ser nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley, la cual es la base de la presente tesis, toda vez que el derecho fundamental de las personas establecido en la Carta Magna, se encuentra actualmente coartado por la ley específica, es decir por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, sin embargo, nos enfocaremos en este punto en los requisitos establecidos por la Ley Suprema, tanto para la elección de Presidente de la República, como para ocupar el cargo de Legislador, en sus vertientes de Diputado y Senador de la República.

Cabe señalar que esta disposición no ha sido reformada desde 1917, y encuentra su origen remoto en la Constitución de 1836 y su antecedente inmediato en la Constitución de 1857.

Ahora bien, toda vez que por disposición de la Constitución el presidente de la República dura seis años en su encargo, la víspera del término del mandato

correspondiente se debe convocar a los ciudadanos mexicanos para que en la consultación electoral correspondiente emitan su voto a favor del candidatos que consideren mejor capacitado para ocupar la más alta magistratura del país y conducir los destinos de la nación mexicana.

Dada la extraordinaria importancia que reviste para la vida institucional del país la Presidencia de la República, en el artículo 82 de la Constitución se dispone que todo candidato a ocupar la más alta magistratura de la República deberá reunir, al menos, los siguientes requisitos:

Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años.

En relación con este requisito, cabe señalar, en primer término, que en la versión original aprobada por el Congreso Constituyente de 1917 se exigía no sólo ser mexicano por nacimiento sino también ser hijo de padres mexicanos por nacimiento, exigencia que obedeció al hecho de que los diputados constituyentes de 1917, representantes de un movimiento marcadamente nacionalista, estaban conscientes de la importancia que tiene dicho cargo en la forma de gobierno presidencial, por lo que quisieron asegurar que toda persona que aspirara a ocupar la Presidencia de la República acreditara hondas raíces nacionalistas. Las consideraciones anteriores asimismo explican que este requisito tan sólo se exigiera para este cargo de elección popular y no para los demás.

Como resultado de ello, hasta antes de la reforma publicada en el DOF el primero de julio de 1994, los ciudadanos mexicanos por nacimiento cuyos padres no fueran mexicanos por el mismo concepto, es decir, los hijos de padre o madre mexicanos por naturalización o de padre o madre extranjera, se encontraban impedidos, de principio, para aspirar a la Presidencia de la República.

Toda parece indicar que esta exigencia respondía no sólo a la atmósfera política real prevaleciente en ese momento de efervescencia revolucionaria, sino también al recuerdo que habían dejado en la conciencia nacional los conflictos que se sucedieron durante el siglo pasado con diversas potencias extranjeras y a los daños que ello le había ocasionado a México.

Estas consideraciones explican que en la sesión efectuada el 18 de enero de 1917, al someterse a discusión el contenido de la fracción primera del artículo 82, los diputados constituyentes hayan considerado algo natural para el interés nacional la propuesta que impedía que pudieran aspirar a la más alta magistratura

del país los mexicanos por nacimiento hijos de padres mexicanos que no tuvieran la nacionalidad mexicana por el mismo concepto.

Con posterioridad a la promulgación de la Constitución de 1917, y con el correr de los años se fueron conformando tres corrientes de opinión en torno a esta exigencia.

Para una primera corriente, en todo tiempo se debía mantener inalterable la exigencia constitucional relativa a la nacionalidad, toda vez que no se justifica una reforma constitucional para favorecer a un grupo minoritario debe efectuarse siempre en pro del interés nacional, y no de intereses particulares o de sector.

Otra corriente comenzó a cuestionarse si la exigencia que nos ocupa resulta positiva para el interés nacional y se preguntaba si los mexicanos de reciente raigambre nacional por ese hecho resultan menos patriotas y menos nacionalistas que los mexicanos de viejo cuño, y si la exigencia constitucional se justifica de igual manera en las condiciones de vida prevalecientes a principios del siglo XX, que en las que prevalecen en sus postrimerías, concluyendo los sostenedores de esas ideas que la referida exigencia no tiene razón de ser en la época actual, y por lo mismo proponían la supresión lisa y llana de este requisito.

Para una tercera corriente, de corte ecléctico, la disposición constitucional en comento se debía flexibilizar de tal manera que se conservara la condición de que los aspirantes no sólo sean mexicanos por nacimiento, sino que también exigir que sus padres sean mexicanos, por se debía omitir la exigencia de que éstos también tuvieran que ser mexicanos por nacimiento.

Esta postura se apoyaba en la consideración de que si bien resultan claros los buenos propósitos de la exigencia de que el candidato sea hijo de padres mexicanos por nacimiento, por los términos en que se encontraba redactada la disposición correspondiente podía dar lugar a situaciones que, sin hipérbole, podrían ser calificadas de aberrantes, como sucedería en el caso de un hijo de padres mexicanos por nacimiento que naciera en el extranjero, por ejemplo en los Estados Unidos, que hubiera vivido en dicho país toda su vida, pudiera venir a México y aspirar a ocupar el cargo de presidente de la República, toda vez que de conformidad con nuestro derecho tanto él como sus padres reunirían las calidades para ser considerados como mexicanos por nacimiento y por lo mismo no se encontraría impedido, de principio, para ocupar la Presidencia de la República, en tanto que el hijo de padre o madre extranjero, aún cuando éste o éstos se hubieran nacionalizado mexicanos y aún cuando dicho hijo hubiera nacido en el territorio nacional y hubiera vivido y trabajado toda su vida en México y se hubiera

dedicado toda su vida a la política se encontraría impedido, de principio, para aspirar a ocupar la más alta magistratura.

En este estado de cosas, en el DOF de 12 de agosto de 1993 se publicó la convocatoria a un periodo extraordinario de sesiones del Congreso de la Unión cuya apertura se fijó para el día 16 de agosto, durante el cual se debía ocupar el estudio de diversas iniciativas de reforma constitucional en su fracción I, a efecto de suprimir el requisito de que los padres del candidato tuvieran que ser mexicanos por nacimiento.

En la sesión del 25 de agosto se sometió a discusión el dictamen elaborado por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, mismo que fue aprobado en lo general y dos días más tarde, el día 27, al discutirse los artículos en lo particular se manifestaron diversas opiniones en torno a la propuesta de reformas al artículo 82, fracción I, las cuales partieron de la consideración de que el texto propuesto, al suprimir exigencia de que los candidatos tuvieran que ser hijos de padres mexicanos por nacimiento, abría en exceso la puerta para que pudieran llegar a la más alta magistratura personas que hubieran nacido en el territorio nacional con absoluta independencia de la nacionalidad de sus padres, o bien personas que con independencia del lugar de su nacimiento fueran hijos de padres mexicanos por nacimiento y tuvieran, por este motivo, la nacionalidad mexicana por el mismo concepto y pudieran en consecuencia aspirar a la presidencia de la República y ello no obstante de haber nacido, vivido y residido toda su vida en el extranjero.

El 2 de septiembre la referida propuesta fue sometida al pleno de la Cámara de Diputados y durante el debate se propuso cambiar la conjunción disyuntiva “o” por la conjunción copulativa “y”, así como reducir el plazo de residencia propuesto de 30 a 20 años por lo menos, como resultado de ello, se aprobó que en la fracción I del artículo 82 se precise el siguiente texto: *“I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicano y haber residido en el país al menos durante 20 años”*.

Asimismo, se debe tener presente que quienes aspiren a ocupar la presidencia deben ser postulados por partidos políticos por lo que recaerá en éstos la responsabilidad de escoger candidatos que se caractericen, entre otros motivos, por un acendrado patriotismo y por un marcado espíritu nacionalista, en la inteligencia de que le corresponderá al cuerpo ciudadano resolver, en última instancia y a través de su voto, cuál de los candidatos garantiza de mejor manera la preservación del interés nacional.

También cabe comentar que con motivo de la apertura del debate sobre el tema, algunas agrupaciones políticas, con objeto de asegurar que quien aspire a ser presidente de la República sea ampliamente conocido, conozca la realidad nacional y se encuentre familiarizado con los usos y costumbres del quehacer político, propusieron que se precisara en el artículo 82 que quien aspire a la Presidencia de la República debe haber ocupado dos o más cargos de elección popular, ya sea miembro de un ayuntamiento o presidente municipal, diputado local o federal, senador o gobernador, propuesta que no prosperó, afortunadamente y a favor de los derechos fundamentales establecidos en la Carta Magna.

La edad mínima que debe tener el candidato a ocupar el cargo es de treinta y cinco años el día de la elección, lo que quiere decir que en el momento de su postulación puede no tener dicha edad, o dicho en otros términos, la edad exigida se debe acreditar no cuando un partido político postula la candidatura, ni cuando se registra la misma ante la autoridad electoral, ni tampoco cuando se toma posesión del cargo, sino el día de la elección.

También cabe hacer notar que la edad mínima requerida para poder ser presidente de la República es la misma edad que se requiere para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia. Ahora bien, como nuestra Constitución no establece edad mínima, válidamente puede afirmarse que cualquier persona mayor de 35 años que reúna los requisitos señalados en este artículo podrá aspirar a ocupar el cargo de presidente de la República.

Nuestra Ley Fundamental establece en la fracción III, que quien aspire a ocupar dicho cargo deberá haber residido en el país todo el año anterior al día de su elección y a partir de 1993 se precisa que la ausencia del país hasta por 30 días no interrumpe la residencia.

La exigencia contenida en la primera parte de la fracción en comento persigue un triple propósito: en primer lugar, tiende a asegurar que quien aspire a gobernar al país se encuentre íntimamente vinculado con nuestra realidad cotidiana y conozca a fondo los problemas nacionales; en segundo término procura facilitar al cuerpo ciudadano el conocimiento de las personas que aspiren a dirigir los destinos del país y, finalmente, tiende a evitar que la elección recaiga en un candidato que se encuentre ausente, pues este hecho podría poner en peligro la tranquilidad pública.

Ahora bien, los términos en que estaba redactada la primera parte de la fracción tercera que exige haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección, dieron lugar a diversas interpretaciones:

Los partidarios de una interpretación rigorista argumentaban que el texto de esta fracción venía a significarse como una garantía democrática de aplicación general; en su opinión la expresión “todo el año anterior” deja claro que los precandidatos no deben salir ni un solo día del territorio nacional durante el año anterior al día de la elección, quienes así pensaban señalaban que la fracción III establecía una especie de arraigo político que no por anticuado dejaba de tener plena vigencia en el derecho positivo mexicano.

Para otra corriente partidaria de una interpretación sistemática y funcional, la disposición constitucional en comento se refiere a residencia y no a residencia ininterrumpida, que sería la expresión correcta si el espíritu de esta disposición fuera el de no permitir que el candidato saliera por un solo día del país durante el año anterior a la fecha de la elección.

Así las cosas y dadas las posiciones encontradas sobre la materia, en julio de 1993 un grupo de diputados del PRI, PARM, PPS y PFCRN promovieron una adición constitucional con el objeto de evitar cualquier confusión al respecto y al efecto propusieron que se precisara en el artículo 82 fracción III que “la ausencia del país hasta por 30 días no interrumpe la residencia”, propuesta que fue aprobada por el Poder Constitucional Reformador.

La separación entre el Estado y la Iglesia que se operó en nuestro país desde la promulgación de las Leyes de Reforma, y de las cuales nos ocupamos en nuestro capítulo anterior, arrojó entre otros resultados que se requiera que todo candidato que aspire a la Presidencia de la República no pertenezca al Estado eclesiástico ni sea ministro de algún culto.

En correspondencia con esta disposición resulta oportuno referir que en diversos artículos constitucionales se dispone que los ministros de los cultos no podrán ser electos para ocupar un cargo de elección popular.

Las disposiciones que en esta materia contiene nuestra Constitución parten de la consideración de que si la ley no debe ocuparse de la dimensión interna de la conducta, la religión no debe inmiscuirse en cuestiones de política partidista.

Con el propósito de impedir que en el proceso electoral correspondiente un candidato pueda ejercer cierta presión en su beneficio, se establece que quienes participen en la contienda electoral no deben desempeñar ninguna de las funciones a que refieren las fracciones V y VI del artículo 82, es decir, no estar en servicio activo en caso de pertenecer al ejército, ni ser secretario o subsecretario de Estado, jefe o secretario general del departamento administrativo, procurador

general de la República, ni gobernador de algún estado, a menos que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección.

Al respecto cabe señalar que Jorge Carpizo llama la atención sobre el hecho de que diversos autores sostienen que las fracciones V y VI sólo son aplicables al presidente electo popularmente, en virtud de que la separación del cargo debe ser antes del día de la elección, y el nombramiento que hace el Poder Legislativo de un presidente interino, sustituto o provisional no es una elección propiamente dicha; refiere que todo parece indicar que ésta fue la base sobre la cual Emilio Portes Gil pudo ser designado presidente interino y el general Abelardo L. Rodríguez presidente sustituto, ya que uno y otro fungían como secretarios de Estado inmediatamente antes de su elección.<sup>1</sup>

Sin embargo, Carpizo comparte con Tena Ramírez la opinión de que siguiendo este criterio se podría sostener que el presidente nombrado por el Congreso no necesita tener treinta y cinco años cumplidos al tiempo de la elección, ni haber residido en el país durante el año anterior al día de la elección; considera que la palabra “elección” puede gramaticalmente aplicarse al acto de designación por el pueblo y al que lleva a cabo una asamblea; las razones que inspiraron los requisitos del artículo 82 valen por igual para todos los presidentes cualquiera que sea su origen. Especialmente los motivos de imparcialidad, de impedir el abuso del poder, que se tuvieron en cuenta para erigir las condiciones de las fracciones V y VI, son más destacados cuando la influencia política se emplea para inclinar la voluntad de una asamblea reducida, como en el Congreso de la Unión.

Por último la fracción VII establece, en forma por demás categórica que la persona que haya ocupado el cargo de presidente de la república, sin importar el carácter, título o condiciones en que lo hubiere desempeñado, no podrá volver a ocupar la más alta magistratura del país.

Es claro que quienes no reúnan los requisitos exigidos por el artículo 82 constitucional estarán impedidos, de principio, para aspirar a ocupar la Presidencia de la República, pero también resulta obvio que no basta reunir estos requisitos para estar en condición de participar en la contienda electoral presidencial. Como es natural, los partidos políticos en los procesos de selección de candidatos suelen inclinarse por hombres de reconocida experiencia en la política y el servicio público, con probada capacidad como dirigentes y administradores, coartando de esta forma y en estricto sentido, el derecho fundamental de todos los ciudadanos a ser votado.

---

<sup>1</sup> Carpizo, Jorge, Diccionario Jurídico Mexicano, UNAM-Porrúa, 1985.

En consideración a la importancia que reviste la función legislativa, la Constitución exige en los artículos 55 y 58 el cumplimiento de ciertos requisitos para ser miembros del Poder Legislativo federal. Dichos requisitos tienden a asegurar, en primer término, una estrecha vinculación del candidato con México y, en particular, con la región en la que se efectúa la elección, fracciones I y III; en segundo lugar se requiere que el candidato se encuentre en pleno ejercicio de sus derechos ciudadanos, fracción II; en tercer término se persigue que quien aspire a dichos cargos no ejerza ciertas funciones que puedan brindarle ventajas en la lucha electoral, fracciones IV y V; en cuarto término y como consecuencia de la separación que existe entre el Estado y las Iglesias, se prohíbe a los ministros de los cultos religiosos participar en la lucha política, fracción VI y, por último, se dispone que los diputados y senadores en funciones no pueden presentarse nuevamente como candidatos a ocupar el mismo puesto en las elecciones que tengan lugar al fin del desempeño de su cargo, fracción VII.

En armonía con el pensamiento hecho valer en los párrafos anteriores, el artículo 58 dispone que los requisitos para ser senador son los mismos para ocupar el cargo de diputado, con la única diferencia de que a los candidatos a senadores se les exige tener 25 años de edad cumplidos el día de la elección, en tanto que de conformidad al artículo 55 se puede ser diputado a los 21 años cumplidos.

Cabe hacer notar que muchos de los males que padecemos encuentran su origen en el hecho de que a los partidos políticos les interesa contar más con candidatos de imagen, que con candidatos que tengan la talla de legisladores y por su parte los candidatos parecen más interesados en aspectos mercadológicos que en ejercer con consistencia la función legislativa.

En el Congreso Constituyente de 1916-1917, al discutirse esta materia, se dijo que la diferencia de edades que se exige para ser diputado o senador se justifica por el funcionamiento mismo de la Cámara de Senadores.

*En efecto, la Cámara de Senadores tiene por misión colaborar en la formación de las leyes moderando la acción, algunas veces impetuosa, de la Cámara de Diputados que por el número crecido de sus miembros, contribuye a la formación de las leyes, por la iniciativa, el vigor y en general todas las actividades que significan acción y movimiento y por lo que esta actitud pudiera tener algunas veces de peligrosa, viene el Senado a discutir y a aprobar la misma ley votada y aprobada antes por la Cámara de Diputados, poniendo el Senado el elemento de la reflexión reposada, de la meditación y de la prudencia, y para llenar estas funciones cuenta con dos elementos principales: primero, el menor número de miembros, que hace a esta Cámara menos agitada que la otra y la edad de los*

*miembros de ella que por ser mayor en los senadores que en los diputados, es un elemento muy importante.*<sup>2</sup>

Al respecto resulta pertinente hacer notar que la Constitución de 1824, primera en regir los destinos del México independiente, fijo en 30 años la edad mínima para ser senador. Posteriormente, las Constituciones centralistas aumentaron la edad exigida para ocupar dicho cargo, pero al restablecerse el Senado por iniciativa de Benito Juárez y consumada por Sebastián Lerdo de Tejada, se volvió a establecer como edad mínima para ser Senador la de 30 años. Así, en el texto original de la Constitución de 1917 se exigió que todo candidato a ocupar el cargo de senador debía haber cumplido 35 años, pero a partir de 1971 se reformó el artículo 58 para reducir esta exigencia a 30 años y con posterioridad a 25.

Del análisis de los requisitos de elegibilidad contenidos en los artículos 55 y 58 constitucionales se desprende que en tanto que unos son positivos, otros son negativos; poseen el carácter positivo los requerimientos contenidos en las fracciones I, II y III del artículo 55 constitucional que exigen ser mexicano por nacimiento, mayor de 21 años o de 25 años, según sea el caso, originario del lugar donde se efectúe la elección o vecino de la misma con una residencia efectiva de más de seis meses a la fecha de la elección, precisando la fracción en comento que la vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular; en cambio tienen el carácter de requisitos negativos y se deben presumir acreditados salvo prueba en contrario, los requisitos establecidos en las fracciones IV, V, VI y VII del artículo 55 de nuestra ley suprema.

En el ámbito federal, la Base I, del artículo 41 Constitucional no prevé el derecho exclusivo de los partidos políticos para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular.

Respecto de las Acciones de inconstitucionalidad promovidas por los partidos Verde Ecologista, el Trabajo, Convergencia y Nueva alianza, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió, el pasado 3 de julio de este año, que no viola la Constitución la exclusividad que tienen los partidos políticos para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular. Con una votación de nueve contra dos, los ministros validaron la constitucionalidad del citado párrafo primero del artículo 218 del COFIPE.

---

<sup>2</sup> Diario de los debates del Congreso Constituyente de 1916-1917, México, Ediciones de la Comisión Nacional para la celebración del Sesquicentenario de la Proclamación de la Independencia Nacional y del Cincuentenario de la Reforma Mexicana, 1960, ts. I y II.

Sin embargo el artículo 116 de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos fracción IV, inciso E aún señala que:

Los partidos políticos solo se constituyan por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa. Asimismo tengan reconocido el derecho exclusivo para solicitar el registro de candidatos a cargo de elección popular, con excepción de lo dispuesto en el artículo 2º, apartado A. fracción III y VII de esta constitución:

En este contexto se dilucida que la intención del constituyente permanente es clara.

Al menos por el momento, el debate debe centrarse en la seguridad jurídica que debe prevalecer en torno de las candidaturas dependientes de los partidos políticos, en atención a que, hoy por hoy, los ciudadanos somos la base sobre la cual descansa el edificio democrático nacional.

## II. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

En este capítulo, nos enfocaremos a analizar los requisitos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) para acceder a cargos de representación popular, en específico en las figuras de Diputado, Senador y Presidente de la República.

En armonía con lo establecido en el capítulo anterior, el artículo 58 dispone que los requisitos para ser senador son los mismos para ocupar el cargo de diputado, con la única diferencia de que a los candidatos a senadores se les exige tener 25 años de edad cumplidos el día de la elección, en tanto que de conformidad con el artículo 55 se puede ser diputado a los 21 años cumplidos.

Ahora bien, con apoyo en el artículo 35 fracción II de la Constitución vigente, el artículo 7º del COFIPE, establece que son requisitos para ser diputado federal o senador, además de los que señalan en dicho artículo y los cuales, con excepción de lo dispuesto en el inciso a, tienen un carácter negativo ya que prohíben desempeñar ciertos cargos que puedan brindarle al candidato cierta ventaja en la lucha electoral. A continuación se analizarán los requisitos exigidos por el artículo 7º en comento.

a) *Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar,*

En torno a este requisito es oportuno comentar que el artículo 9º transitorio, párrafo segundo, facultó al Consejo General del IFE para que con miras a las elecciones de 1991 precisara, a través de criterios generales, la forma de acreditar ciertos requisitos de elegibilidad que se vieron afectados por las circunstancias generadas por la elaboración del nuevo padrón electoral, como en el caso de lo dispuesto por el artículo 7.1 inciso a, que establece que es un requisito de elegibilidad estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar, requisito que es reiterado por el artículo 224 que exige que a la solicitud de registro de una candidatura se debe acompañar la clave de la credencial para votar, y que exige que a dicha solicitud se acompañe copia de la credencial para votar. Los criterios que al efecto emitió el Consejo General fueron publicados en el DOF del 30 de abril de 1991 y en el punto primero del referido acuerdo se estableció que para las elecciones de 1991, dicho requisito se podría acreditar con la presentación de la solicitud de empadronamiento respectiva.

*b) No ser magistrado electoral o secretario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, salvo que se separe del cargo dos años antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate;*

Este requisito fue adicionado a resultados de la reforma constitucional y legal de 1996.

*c) No ser secretario ejecutivo o director ejecutivo del Instituto, salvo que se separe del cargo dos años antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate;*

Esta disposición al igual que la anterior fue adicionada en 1996.

*d) No ser consejero presidente o consejero electoral en los consejos General, locales o distritales del Instituto, salvo que se separe del cargo dos años antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate;*

El texto de referencia es el resultado de las reformas de 1993, 1994 y 1996 a través de las cuales se procuró mejorar la redacción de los requisitos contenidos en los incisos b y e, de la versión de 1990.

*e) No pertenecer al personal profesional del Instituto Federal Electoral;*  
y

Con relación a este requisito, cabe señalar que en los términos del artículo 205 del COFIPE, el IFE debe contar con un Estatuto del Servicio Profesional electoral que, en los términos del artículo 131.1 a), ha sido debidamente elaborado por la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional, aprobado por el Consejo General, expedido por el titular del Poder Ejecutivo Federal y debidamente publicado en el Diario Oficial de la Federación en el año 2008.

*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.*

Al respecto cabe tener presente que la referencia al Distrito Federal obedece a que la organización administrativa y política de dicha entidad federativa descansa hasta el momento en delegaciones políticas y no en municipios con el caso de los Estados.

A través de la reforma de 1994 se derogó el hasta entonces inciso g que exigía no ser diputado local, ni representante ante la Asamblea del Distrito

Federal, salvo que se separara de sus funciones tres meses antes de la fecha de la elección de que se trate.

Con apego al principio de que donde existe la misma razón de ser debe existir la misma ley, en el artículo 347.1 inciso f, se disponía que los diputados federales, locales o senadores en funciones que aspiraran a ser representantes ante la Asamblea del Distrito Federal deberían separarse de su cargo con 90 días de anterioridad al día de las elecciones.

No obstante ello, este requisito no se exigía con relación a los diputados federales y senadores que en un momento dado fueran considerados por sus partidos como candidatos para ocupar un cargo de representación popular federal distinto al que estuvieran ejerciendo (ya sea el de diputados federales o el de senador) ya que a estos no se les exigía que se separen con anterioridad al término de su encargo.

También a través de la reforma de 1994 se derogó el inciso “h” que exigía no ser representante de partido político ante el Consejo General o ante los consejos locales o distritales del Instituto, salvo que se separara tres meses antes de la elección.

Con relación a la integración de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, las personas que aspiren a dicho cargo, además de acreditar los requisitos de elegibilidad establecidos en el artículo 55 constitucional y en el artículo 7º del COFIPE, deberán acreditar los que se contienen en el mismo, todos los cuales tienen un carácter negativo ya que le prohíben a los candidatos desempeñar ciertos cargos negativos que puedan brindar ventaja en la lucha electoral. Al respecto cabe precisar que el libro octavo del COFIPE se derogó con posterioridad a las elecciones de 1997.

En los términos del artículo 218.1 solamente los partidos políticos nacionales tienen derecho a solicitar el registro de candidatos a cargos de elecciones popular, y el artículo 224 precisa que también las coaliciones pueden presentar solicitudes de registro de candidaturas, debiendo puntualizar que en los términos del artículo 95.1 sólo los partidos políticos nacionales, es decir, únicamente los que cuentan con registro definitivo, pueden formar coaliciones para tal efecto. Con base en dichas disposiciones se pueden concluir que todo partido político que cuente con registro, sea definitivo o condicionado, así como toda coalición debidamente registrada, puede presentar candidaturas para los cargos de representación popular federal. A respecto se debe tener presente que todo convenio de coalición para la elección de presidente debe registrarse, a más tardar dentro de los diez días siguientes a aquel en que se haya iniciado el proceso electoral en tanto que los relativos a la

elección de diputados o senadores se deben registrar dentro de los treinta días anteriores a que se inicie el registro de candidatos de la elección de que se trate (artículo 99).

Con relación a esta materia conviene señalar que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 222.1 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 y la cual deberá presentarse para su registro ante el Consejo General dentro de los quince primeros días de enero del año de la elección. Del registro se expedirá constancia.

En cuanto al registro de candidaturas cabe señalar, en primer término, que en el artículo 8º del COFIPE se dispone que a ninguna persona podrá registrarse como candidato a distintos cargos de elección popular y simultáneamente para otro de los estados o de los municipios o del Distrito Federal, y se precisa que en caso de verificarse este supuesto y el registro para el cargo de elección federal ya estuviere hecho se procederá a la cancelación automática del registro respectivo.

De lo anterior cabe destacar que en tanto que el artículo 125 constitucional prohíbe el desempeño de dos cargos de elección federal, en el artículo 8º del COFIPE, se prohíbe no sólo el desempeño sino también el simple registro.

También se debe precisar que, de conformidad con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo octavo, los partidos pueden registrar simultáneamente en un mismo proceso electoral, hasta 30 candidatos a diputados federales por mayoría relativa y por representación proporcional.

Del análisis de dichas disposiciones se desprende que el referido registro simultáneo no alude a dos elecciones, sino a una elección que se lleva a cabo por ambos principios.

Por lo cual, todo hace suponer que esta posibilidad debe ser aprovechada por los partidos políticos de manera tal que postulen por esta doble vía a sus militantes que tengan un mayor conocimiento de las costumbres parlamentarias, o bien, a quienes por sus conocimientos en determinados campos sean considerados por sus partidos como puntuales para la defensa y promoción de ciertas políticas que pueden cristalizar en iniciativas legislativas.

A efecto de que la autoridad electoral pueda constatar si los candidatos acreditan los requisitos de elegibilidad, en el artículo 224 se exige que la solicitud de registro de candidaturas se vea acompañada con ciertos datos y documentos

tendientes a acreditar el cumplimiento de los requisitos positivos de elegibilidad comprendidos en los artículos 55 y 58 constitucionales, así como en el artículo 7º del COFIPE.

Al respecto cabe señalar que en el DOF del 7 de febrero de 1994, se publicó un acuerdo general del IFE por que se establecen criterios relativos a la aplicación de diversas disposiciones del COFIPE relacionadas con el registro de candidaturas ante los consejos del referido instituto y a los cuales haremos referencia.

Por la importancia que reviste esta materia conviene analizar párrafo por párrafo los requisitos exigidos por el COFIPE

Con este fin cabe señalar en primer término que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 224, párrafo 1, la solicitud de registro de candidaturas deberá señalar el partido político o coalición que las postule.

Como el párrafo de referencia no precisa las instancias de los partidos que estarán facultados para presentar y en consecuencia para firmar el registro de candidaturas, a través del acuerdo del Consejo General publicado en el DOF el 7 de febrero de 1994 al que se ha hecho referencia, se precisó que las solicitudes de registro de candidaturas que presenten los partidos políticos sólo podrán ser firmadas por los representantes o dirigentes acreditados de cada partido ante el IFE y que en caso de duplicidad le corresponderá al comité nacional u órgano equivalente del partido político que corresponda señalar cuál debe ser el registro válido.

Asimismo, en el párrafo 1 del artículo 224 se dispone que en la solicitud de registro se deberán contener los siguientes datos:

- a) Apellido paterno, materno y nombre completo;
- b) Lugar y fecha de nacimiento;
- c) Domicilio y tiempo de residencia en el mismo;
- d) Ocupación;
- e) Clave de la credencial para votar, y
- f) Cargo para el que se le postule.

En relación con el requerimiento que figura en el inciso a) relativo al nombre del candidato, cabe señalar que más que tratarse de un requisito de elegibilidad es una conditio sine qua non, puesto que no pueden ser electas sino las personas

que hayan sido registradas como candidatos en una determinada contienda electoral.

En cambio, el requerimiento que figura en el inciso “b” relativo a que en la solicitud se precise lugar y fecha de nacimiento, se refiere implícitamente a un requisito de elegibilidad puesto que de él se puede desprender si se tiene o no la nacionalidad mexicana, así como la edad requerida, lo que se relaciona con las fracciones I y II del artículo 55 constitucional.

El requerimiento que figura en el inciso “c” relativo al domicilio y tiempo de residencia en el mismo, también alude a un requisito de elegibilidad que se relaciona con lo dispuesto en la fracción III del artículo 55 constitucional.

El requerimiento que figura en el inciso “d” relativo a precisar la ocupación se puede relacionar con los requisitos de elegibilidad contenidos en las fracciones IV, V, VI y VII del artículo 55 constitucional, así como en el artículo 7º, incisos c, d, e, f, g y h, todos los cuales son requisitos negativos por cuanto prohíben que los candidatos ejerzan ciertos cargos que puedan brindarles ventajas en la contienda electoral.

Al respecto, es importante aclarar que por ocupación debe entenderse la actividad específica que se realiza, lo que puede ser independiente de la profesión o del grado académico que se tenga.

Asimismo, al señalar la ocupación se debe referir la actividad específica que se ha realizado en los tres meses anteriores a la fecha de la solicitud y no sólo la que se realiza al momento de presentar la solicitud, toda vez que diversos requisitos de elegibilidad exigen que no se hayan desempeñado ciertos cargos con tres meses de anterioridad al día de la elección.

El requerimiento que figura en el inciso “e” también alude a un requisito de elegibilidad toda vez que se relaciona con lo dispuesto en el artículo 7º, inciso “a”, que dispone que todo candidato debe contar con credencial para votar.

A su vez, el requisito establecido en el inciso “f”, relativo a la especificación del cargo para el que se le postula, se puede relacionar, de manera indirecta, con la edad requerida por la ley para poder ser electo diputado o senador.

En el párrafo 2 del artículo 224, se dispone que la solicitud debe acompañarse de la declaración de aceptación de la candidatura, copia del acta de nacimiento y de la credencial para votar, así como en su caso la constancia de residencia tanto del propietario como de los suplentes.

Se puede decir que esta disposición tiende a garantizar que los candidatos acrediten los requisitos de elegibilidad implícitos en los incisos a, b, c y e del párrafo 1 del artículo 224.

Ahora bien, toda vez que dicha disposición no determina la naturaleza (simple o certificada) de las copias del acta de nacimiento y de la credencial para votar que debe acompañarse a la solicitud de registro, a través del acuerdo del Consejo General, se precisa que se podrá presentar copia simple de dichos documentos y que ello será suficiente para acreditar la residencia de los candidatos, salvo prueba en contrario.

En el párrafo 3 del artículo 224 se dispone que el partido político postulante deberá manifestar por escrito que los candidatos cuyo registro solicita fueron seleccionados de conformidad con las normas estatutarias del propio partido.

Esta disposición se relaciona con un requisito de procedibilidad toda vez que el artículo 218 dispone que corresponde exclusivamente a los partidos políticos el derecho de solicitar el registro de candidatos.

El párrafo 4 del artículo 224, reformado en 1993, dispone que la solicitud de registro de las listas completas de candidaturas a diputados por el principio de representación proporcional, para las cinco circunscripciones plurinominales, deberá acompañarse, además de los documentos anteriores, de la constancia de registro de por lo menos 200 candidaturas para diputados por el principio de mayoría relativa a las que se podrán acreditar con las registradas por el propio partido y las que correspondan a la coalición parcial a la que en su caso pertenezcan.

La disposición en comento, también alude a un requisito de procedibilidad, toda vez que si un partido político no presenta por lo menos 200 candidaturas para diputados por principio de mayoría relativa no puede presentar lista de diputados para la elección de diputados de representación proporcional.

En el párrafo quinto adicionado en 1996, se dispone que la solicitud de cada partido político para el registro de la lista nacional de candidaturas a senadores por el principio de representación proporcional para la circunscripción plurinomial nacional, deberá acompañarse de los documentos que en dicho párrafo se precisan.

Asimismo, cabe señalar que a través de la reforma de 1996 se adicionó el párrafo 6, que dispone que para el registro de candidatos por coalición deberá

acreditarse que se cumplió con lo dispuesto en los artículos 95 a 99 de acuerdo con la elección de que se trate.

Con base en dicho análisis se puede decir que las disposiciones contenidas en el artículo 224 tienden a precisar la forma y términos como se pueden acreditar los requisitos de elegibilidad contenidos en los artículos 55 y 58 constitucionales, y en el artículo 7º del COFIPE.

Asimismo, se puede decir que en los términos del artículo 225.5, reformado en 1993, los consejos generales locales y distritales están facultados para verificar el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad, dado que en dicho párrafo se precisa que dentro de los tres días siguientes al en que venzan los plazos de registro de candidatos, los referidos consejos deberán celebrar una sesión cuyo único objeto será registrar las candidaturas que procedan y éstas no pueden ser otras que aquellas que reúnan los requisitos de elegibilidad.

Con relación a esta materia, resulta oportuno señalar que el artículo 9º transitorio, párrafo segundo, facultó al Consejo General del IFE para que con miras a las elecciones de 1991 precisara a través de criterios generales, la forma de acreditar ciertos requisitos de elegibilidad que se vieron afectados por las circunstancias generadas por la elaboración del nuevo padrón electoral, como el caso de lo dispuesto por el artículo 224.1 inciso "e" que exige que en la solicitud de registro de una candidatura se deberá señalar la clave de la credencial para votar, y del 224.2 que exige que a dicha solicitud se acompañe copia de la credencial para votar, dichos criterios fueron publicados en el DOF el 30 de abril de 1991.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 225, recibida una solicitud de registro de candidaturas por el presidente o secretario del consejo que corresponda, se verificará que se cumplió con todos los requisitos señalados en el artículo 224 y si de dicha verificación se advierte que se omitió el cumplimiento de uno o varios requisitos, se notificará de inmediato al partido político correspondiente, para que dentro de 48 horas siguientes subsane el o los requisitos omitidos o sustituya la candidatura, siempre y cuando esto pueda realizarse dentro de los plazos que señala el artículo 223.

En el párrafo 4 del artículo 225 se dispone que dentro de los tres días siguientes al en que venzan los plazos para el registro de las respectivas candidaturas, el Consejo General, así como los consejos locales y distritales, celebrarán una sesión cuyo único objeto será registrar las candidaturas que procedan.

Toda vez que se pueden presentar duplicidad de registro de candidaturas y que en este caso se requiere determinar cuál de los registros presentados será considerado válido, a través del acuerdo del Consejo General publicado en el DOF el 7 de febrero de 1994, se dispuso que la sesión de registro de candidaturas que deben celebrar los consejos locales y distritales, se debe procurar que tenga verificativo dentro de las 24 horas siguientes al día en que venzan los plazos para el registro de las respectivas candidaturas. Esta disposición tiene por objeto asegurar que las sesiones de los consejos locales y distritales se realicen con anterioridad a la que realice el Consejo General para que este último órgano ese en posibilidad de contar con la información y la documentación requerida para ejercer en forma adecuada las atribuciones supletorias de registro de candidaturas a que se refiere el artículo 118.1, inciso "q".

Asimismo se debe tener presente que en los términos del artículo 225.8, al concluir la sesión a que sea ha hecho referencia, el director general o los vocales ejecutivos locales o distritales, según corresponda, tomarán las medidas necesarias para hacer pública la conclusión del registro de candidaturas dando a conocer los nombres del candidato o fórmulas registradas y de aquellos que no cumplieron con los requisitos.

En términos del artículo 227.1, los candidatos pueden ser sustituidos libremente dentro del plazo para el registro de candidaturas, y una vez vencido dicho plazo sólo pueden ser sustituidos por causa de fallecimiento, inhabilitación, incapacidad o renuncia, pero en este último caso no podrán ser sustituidos cuando la renuncia se presente dentro de los treinta días anteriores al de la elección.

### **III. Constituciones Políticas Estatales y sus Leyes Reglamentarias**

#### **a. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Yucatán**

El Estado Libre y Soberano de Yucatán, es de mi punto de vista el estado más avanzado en materia electoral, toda vez que no solamente su ley fundamental permite la candidatura independiente, tal y como lo hace la Carta Magna, sino que su ley específica de la materia tiene un capítulo expreso respecto de la forma de hacer efectivo dicho derecho fundamental, los supuestos y las formas de vigilar su ejercicio, sin embargo eso lo veremos más adelante.

La Constitución local establece en su Capítulo II, denominado De los ciudadanos yucatecos, específicamente en su artículo sexto que son ciudadanos del Estado los varones y las mujeres, que teniendo la calidad de yucatecos, tengan dieciocho años cumplidos y tengan un modo honesto de vivir, por lo que son sujetos de los derechos establecidos en el artículo séptimo, dentro de los que se encuentran:

I.- Votar en los procedimientos de elección y de consulta popular. Las leyes respectivas establecerán la forma de garantizar el acceso de las personas con capacidades diferentes y de los residentes en el extranjero, al derecho al sufragio.

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

III.- asociarse para tratar los asuntos políticos del Estado; y

IV.- tomar las armas para la defensa del Estado o sus Instituciones, en los términos que prescriban las leyes.

Mostrando igualmente que es un Estado que se ha ocupado de reconocer los derechos de sus ciudadanos, la misma Constitución Local, prevé el reconocimiento a la libre determinación del pueblo maya, bajo un marco autonómico en armonía con la unidad Estatal, incluyendo como prerrogativas y atribuciones la de elegir a sus autoridades y demás representantes que integran su forma de gobierno interno, con arreglo a los procedimientos y prácticas

tradicionales; procurando en todo caso, la participación efectiva de las mujeres en igualdad de condiciones respecto a los varones.

Sin embargo, los ciudadanos yucatecos se encuentran obligados a cumplir con ciertos aspectos, los cuales son necesarios para un correcto ejercicio de la democracia, como son el inscribirse en los padrones electorales, en los términos que determinen las Leyes; desempeñar los cargos de elección popular del Estado que en ningún caso serán gratuitos; desempeñar los cargos concejales del municipio donde residan; desempeñar las funciones electorales y las de jurado en los términos de las leyes respectivas; finalmente votar en los procedimientos de elección y consulta popular, en los términos que señale la ley.

Dentro del Título Tercero, la denominado del Poder Público del Estado, el legislador ha tenido el cuidado y la sensibilidad requerida para establecer dentro del apartado B del artículo dieciséis, es decir al definir a los Partidos y Agrupaciones Políticas como entidades de interés público; señalando que la Ley determinará las formas específicas de su participación en el proceso electoral.

Señalando que son fines esenciales de los partidos políticos: Promover la participación del pueblo en la vida democrática, intervenir en la integración de los órganos de representación popular estatal y, como organizaciones de ciudadanos, coadyuvar en el acceso de éstos al ejercicio del poder público; de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Haciendo una diferencia al referir que: “Tratándose de las agrupaciones políticas, la ley establecerá sus fines y sus prerrogativas.”, sin embargo y la importancia de este artículo es que establece que los ciudadanos de manera libre e individualmente, podrán afiliarse a los partidos y agrupaciones políticas, no reservando ésta como la única vía para ejercer el derecho fundamental de ser vota y poder ocupar un cargo de elección popular, toda vez que incluye en el enlistado referente al derecho a participar en las elecciones estatales y municipales, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos de manera independiente, deberán cumplir con los requisitos establecidos en la ley

Sin embargo, tal y como se ha descrito en capítulos anteriores, el tema de la candidatura independiente no debe enclavarse solamente dentro de las candidaturas del Poder Ejecutivo, las candidaturas deben ser incluidas también para el Poder Legislativo, por lo que la Constitución Yucateca establece dentro de su CAPÍTULO II, denominado De la Elección e Instalación del Congreso, que el Congreso del Estado de Yucatán se compondrá de veinticinco Diputados electos popularmente cada tres años, de los cuales, quince serán electos por el principio

de mayoría relativa y los restantes, por el de representación proporcional, mediante el procedimiento que la Ley establezca. Por cada Diputado Propietario de mayoría relativa, se elegirá un Suplente.

Los partidos políticos tendrán derecho a que se les reconozca hasta quince diputados, sumando los de mayoría relativa y los de representación proporcional. La ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales.

Las personas que hubiesen desempeñado las funciones de Diputado no podrán ser reelectos para el período inmediato siguiente. Los Diputados Suplentes podrán ser electos para el período inmediato siguiente con el carácter de Propietario, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los Propietarios no podrán ser electos para dicho período ni con el carácter de Suplentes.

Asimismo, los requisitos establecidos para ser diputado, los cuales son:

I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento y tener además la calidad de ciudadano yucateco en el ejercicio de sus derechos;

II.- Tener veintiún años cumplidos el día de la elección;

III.- No ser Gobernador del Estado, magistrado del Tribunal Superior de Justicia, Regidor o Síndico, durante el año calendario de la elección, a menos que se separe de sus funciones 90 días antes de la elección;

IV.- No estar en servicio activo en el Ejército Nacional, ni tener el mando de corporación policiaca, cuando menos durante los 90 días anteriores a la fecha de la elección;

V.- No haber sido sentenciado con resolución firme de autoridad judicial competente, por la comisión de delito intencional, que amerite pena privativa de la libertad;

VI.- Residir en el Estado durante los dos años inmediatos anteriores a la fecha de la elección. La vecindad no se pierde ni se interrumpe por ausencias durante el desempeño de cargos públicos federales o de elección popular, ni por la ejecución o cumplimiento, fuera de la entidad, de comisiones oficiales otorgadas por el Gobierno del Estado o por alguno de los organismos e instituciones de los que forme parte el propio Gobierno;

VII.- No ser ministro de culto religioso alguno, salvo que se haya separado definitivamente 5 años antes del día de la elección;

VIII.- No ser Magistrado, Secretario del Tribunal, Consejero, Secretario Ejecutivo o sus equivalentes, de los organismos electorales locales o federales, a menos que se separen de sus funciones 3 años antes de la fecha de la elección;

IX.- Se Deroga.

X.- Estar inscrito en Registro Federal de Electores y contar con Credencial para Votar vigente.

De las fracciones transcritas, se puede verificar que no establece como requisito el pertenecer a alguna agrupación o partido político, por lo que al no estar estipulado como requisito, se encuentra tácitamente aceptadas las candidaturas independientes para ser legislador.

De la misma forma, y por lo que se refiere al Poder Ejecutivo, se establece que éste poder se depositará en un ciudadano que se denominará "Gobernador del Estado de Yucatán", el cual será electo de forma popular directa y en los términos que disponga la Ley Electoral, de la cual hablaremos más adelante. Sin embargo, al establecer los requisitos para ser Gobernador Constitucional del Estado, se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento y tener además la calidad de ciudadano yucateco en el ejercicio de sus derechos, especificando que para ser candidato debe haber nacido en el Estado y con vecindad no menor de un año inmediatamente anterior al día de la elección, cabe aclarar que la vecindad no se pierde por desempeñar el cargo de Diputado Federal o Senador.

Para el caso de no haber nacido en el Estado, es necesario tener residencia efectiva en él no menor de 5 años inmediatamente anteriores al día de la elección, así como tener treinta años cumplidos el día de la elección.

Son restricciones para ocupar dicho cargo el ser ministro de culto religioso alguno, salvo que se haya separado definitivamente 5 años antes del día de la elección, estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército o corporación similar, 90 días antes de la fecha elección, ser titular o encargado del despacho de alguna de las dependencias a que se refiere la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, a menos que se separe de su puesto 90 días antes de la fecha de la elección; estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 53; haber sido sentenciado con resolución firme de autoridad judicial competente, por la comisión de delito intencional, que amerite pena privativa de la libertad; ser Magistrado del Tribunal Superior de Justicia, diputado local, regidor o síndico, a menos que se separe de su cargo 120 días antes de la fecha de la elección, o ser Magistrado, Secretario del Tribunal, Consejero, Secretario Ejecutivo o sus equivalentes, de los órganos Electorales

locales o federales, a menos que se separen de sus funciones 3 años antes de la fecha de la elección.

Por lo que cualquier ciudadano, en un inicio podría participar independientemente de pertenecer o no a alguna agrupación política, al estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con Credencial para Votar vigente, llama la atención que se establece en el artículo 47, que para ser Gobernador Interino del Estado, se requieren los mismos requisitos que para ser Gobernador Constitucional. Por lo que igualmente podría ser ocupar el cargo interinamente un ciudadano en ejercicio de sus derechos.

El artículo 78, señala los requisitos para ser regidor o integrante de un Concejo Municipal, dentro de los cuales se puede referir la ciudadanía, la calidad de yucateco, la residencia, ser oriundo del propio municipio se requiere, tener dieciocho años cumplidos al día de la elección o veintiuno para Presidente Municipal, saber leer y escribir, y las restricciones señaladas para ser Gobernador; finalmente para ser Síndico, se requiere contar al día de la elección con el nivel escolar que establezca la ley, en cada caso, y

No ser directivo de algún partido político, o haberlo sido, un año antes de la elección, por lo que queda evidenciado que la Constitución del Estado Libre y Soberano de Yucatán no establece en artículo alguno la primicia de los partidos políticos para postular candidatos, tal y como ocurre con otras constituciones locales, sin embargo, la peculiaridad del Estado radica en su Ley Electoral, la cual establece los requisitos y la forma para poder presentar una candidatura de forma independiente, por lo que procedemos a su estudio

# **1. Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán**

La Ley que intitula este capítulo, es desde mi punto de vista la punta de lanza para un cambio definitivo en el sistema electoral mexicano, toda vez que prevé la forma en que un ciudadano en el ejercicio de sus derechos podría acceder a contender por un cargo de elección popular. Esta Ley comienza por establecer en su artículo 27, que no se requiere otro requisito para ser Gobernador, Diputado, Regidor o Síndico, que los referidos en el capítulo anterior, es decir, en los artículos 22, 46 y 78 de la Constitución Política del Estado.

Este artículo funciona como un preámbulo, a partir del cual deja en claro que el derecho de presentar una candidatura no se encontrará expresamente dirigido a los partidos políticos, por el contrario, establece que tal y como se propone en el presente trabajo, ninguna ley puede estar por encima de la Constitución, por lo que siempre que la constitución no restrinja este derecho, ninguna ley debiera hacerlo, sin embargo el procedimiento queda perfectamente establecido en el Libro Primero denominado De la Integración de los Órganos de Representación Popular, Título Tercero, Capítulo V, denominado De las Candidaturas Independientes.

En este capítulo se establece que los ciudadanos podrán participar como candidatos independientes a los cargos de elección popular para gobernador, formulas de diputados por el principio de mayoría relativa y planillas de ayuntamientos.

Establece que para la procedencia del registro, los ciudadanos que pretendan de manera independiente una candidatura de elección popular, deberán comunicarlo al consejo general, por lo menos 60 días antes del inicio del plazo del registro de la candidatura a la que aspire, lo cual brinda certeza y seriedad en las propuestas, debiendo acreditar los requisitos estipulados en el artículo 31 de la ley, es decir, acompañar, a la solicitud de su registro ante el organismo electoral respectivo una relación que contenga el nombre, domicilio, clave de elector y firma autógrafa de cada uno de los ciudadanos que respalden dicha candidatura en la demarcación correspondiente haciéndose constar mediante fe de hechos notarial.

La relación para gobernador del estado, deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 2% del padrón electoral correspondiente a todo el Estado con corte al 31 de diciembre del año previo al de

la elección. Para diputados de mayoría relativa, una cantidad de ciudadanos equivalente al 15% del padrón electoral correspondiente al Distrito en cuestión

A continuación especifica para la elección de planillas de ayuntamientos, dependiendo de la integración de sus cabildos, para aquellos que se integran por 5 y 8 regidores, dicha relación deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 15% del padrón electoral correspondiente al municipio de que se trate, con corte al 31 de diciembre del año previo al de la elección. Para cabildos que se integran por 11 regidores, una cantidad de ciudadanos equivalente al 10% del padrón electoral, para cabildos que se integran por 19 regidores, establece una cantidad de ciudadanos equivalente al 2% del padrón electoral correspondiente al municipio de que se trate.

Los ciudadanos yucatecos deberán exhibir una relación de integrantes de su comité de organización y financiamiento, señalándose las funciones de cada uno y el respectivo domicilio oficial; establecer su emblema y colores con los que pretende contender, en caso de aprobarse el registro; mismos que no deberán ser análogos a los de los partidos políticos con registro ante el instituto.

Sin embargo, también protege a la ciudadanía de las candidaturas no consideradas como serias, toda vez que obliga asimismo a los candidatos independientes a presentar su respectiva plataforma política electoral, y el monto de los recursos que pretende gastar en la campaña, y el origen de los mismos. En estos dos últimos requisitos radica el funcionamiento de las candidaturas independientes, toda vez que no implicaría menos requisitos que para los partidos políticos, lo cual presupone una candidatura seria y que solamente aquellos que realmente se encuentran preparados para trabajar en una campaña política busquen ser elegidos para éstos cargos.

Pero también está la cuestión tan criticada del financiamiento, la cual según algunos, solamente podrían salir de compromisos previos con grupos de poder e incluso con crimen organizado o narcotráfico, sin embargo y hablando con toda sinceridad, este riesgo existe también para los partidos políticos y es la función fiscalizadora de las autoridades las que deben prevenir este tipo de casos y no ser utilizado como un pretexto para evitar la formación de grupos de poder dentro de los mismos partidos políticos, quienes realizan una elección previa en la cual se define el rumbo del país gracias a su exclusividad para presentar candidatos a cargos de elección pública, viciando de origen las elecciones.

El candidato independiente que obtenga el triunfo en la elección correspondiente podrá recuperar del instituto, hasta un 50% de gastos máximos de campaña establecidos para la respectiva elección, previa comprobación de

dicho gasto. Este punto es extremadamente importante, porque el actual sistema electoral resulta de un altísimo costo para la ciudadanía, ya que son de las elecciones más caras del mundo, incluso por encima de los Estados Unidos, esto amén de las coaliciones que realizan los partidos para competir y colgarse del erario público para poder coexistir y seguir gozando del financiamiento desmedido a los partidos políticos.

Pero igualmente se establece para el caso de que un candidato independiente resulte triunfador, pero que haya excedido sus gastos máximos de campaña correspondiente, el mismo, no tendrá derecho a la recuperación a que se refiere el párrafo anterior. Lo anterior sin perjuicio de las sanciones a que sea acreedor el candidato de conformidad con lo establecido en la referida ley.

Los gastos que realicen los partidos políticos, las coaliciones y sus candidatos, en la propaganda electoral y las actividades de campaña, no podrán rebasar los topes que para cada elección acuerde el consejo general.

Para los efectos de este artículo quedarán comprendidos dentro de los gastos máximos, los de propaganda, que comprenden los realizados en bardas, mantas, volantes, pancartas, equipos de sonido, eventos políticos realizados en lugares alquilados, propaganda utilitaria y otros similares; operativos de campaña, que comprenden los sueldos y salarios del personal eventual, arrendamiento eventual de bienes muebles e inmuebles, gastos de transporte de material y personal, viáticos y otros similares; gastos de propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos y electrónicos que comprenden los realizados en cualquiera de esos medios, tales como inserciones pagadas, anuncios publicitarios y sus similares, tendientes a la obtención del voto. En todo caso, tanto el partido y candidato contratante, como el medio de comunicación, deberán identificar con toda claridad que se trata de propaganda o inserción pagada, y gastos de producción de los mensajes para radio, televisión y medios electrónicos que comprenden los realizados para el pago de servicios profesionales; uso de equipo técnico, locaciones o estudios de grabación y producción, así como los demás inherentes al mismo objetivo.

No se considerarán dentro de los topes de campaña, los gastos que realicen los partidos para su operación ordinaria y para el sostenimiento de sus órganos directivos y de sus organizaciones.

Es obligación del consejo general aprobar los gastos máximos de campaña para las elecciones de gobernador, diputados de mayoría relativa y regidores, antes del inicio de los plazos para el registro de candidaturas.

Para la determinación de los gastos máximos de campaña, el consejo general, para la elección de regidores se multiplicará el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral del municipio correspondiente, con corte al 31 de diciembre del año previo a la elección, por un cuarto del salario mínimo general diario vigente en la entidad, al producto de esta operación se le denominara costo municipal, y el costo municipal se multiplicará por el factor territorial municipal que corresponda a cada municipio, obteniéndose de esta manera el gasto máximo de campaña del municipio de que se trate.

Para la elección de diputados de mayoría relativa se multiplicará el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral del distrito correspondiente, con corte al 31 de diciembre del año previo a la elección, por un cuarto del salario mínimo general diario vigente en la entidad, al producto de esta operación se le denominará costo distrital, y el costo distrital se multiplicará por el factor territorial distrital que corresponda a cada distrito, obteniéndose de esta manera el gasto máximo de campaña del distrito de que se trate.

Para la elección de gobernador, se sumarán las cantidades correspondientes a los gastos máximos de campaña de los 15 distritos uninominales, obteniéndose de esta manera el gasto máximo de campaña para la elección de gobernador.

Asimismo, se regula la propaganda impresa que utilicen los candidatos en el curso de una campaña, la cual deberá contener, en caso de no ser candidatos independientes, una identificación precisa del partido político o coalición que registró al candidato. Éste tipo de propaganda que en el curso de una campaña difundan los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos, no tendrá más límite que lo preceptuado en los artículos 6 y 7 de la Constitución General de la República.

Los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos al realizar propaganda electoral deberán evitar en ella cualquier ofensa, difamación o calumnia que denigre a candidatos, partidos políticos, instituciones y terceros, incitar al desorden o utilizar símbolos, signos o motivos religiosos o discriminatorios.

Del mismo modo se establecen obligaciones para el sector privado, específicamente para los medios de comunicación quienes deben observar lo preceptuado en el párrafo anterior en toda la información que publique en relación a las campañas electorales, los candidatos, los partidos políticos y las coaliciones.

Posteriormente se regula el procedimiento de registro de candidatos a cargos de elección popular de la siguiente forma:

a) las candidaturas a diputados a elegirse por el principio de mayoría relativa, se registrarán por formulas compuestas cada una por un candidato propietario y un candidato suplente.

b) las candidaturas a diputados a elegirse por el principio de representación proporcional, se registrarán por medio de listas de 5 candidatos propietarios.

c) las candidaturas a regidores de ayuntamientos, se registrarán por planillas integradas por candidatos de mayoría relativa y de representación proporcional, propietarios y suplentes; y de entre ellos, el primero de la planilla será electo con el carácter de presidente municipal y el segundo con el de síndico.

d) ninguna persona podrá ser registrada como candidato a distintos cargos de elección popular o postulado simultáneamente como candidato de mayoría y representación proporcional, en el mismo proceso electoral.

Sin embargo, esta ley es perfectible y hay con las cuales no estoy de acuerdo y es que con el objeto de que la representación popular en el poder legislativo del estado, se dé en condiciones de equidad de género, y garantizar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres para ser postulados como candidatos a diputados por los partidos políticos y coaliciones; establece que las solicitudes se ajustarán a lo siguiente:

a) de la totalidad de solicitudes de registro de candidaturas a diputados que presenten los partidos políticos o las coaliciones, en ningún caso incluirán más del 70% de candidatos propietarios de un mismo género, y

b) en las listas de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional dentro de las 3 primeras candidaturas habrá una candidatura de género distinto.

Lo anterior, no me parece que sea una cuestión de números y porcentajes, sino de cultura y de aceptar que las personas mejor preparadas deben ser las elegidas para representarnos independientemente del género del que se trate, debo aclarar que con esto no pretendo decir que exista diferencias entre géneros, por el contrario en pro de la igualdad de género, no deberían de establecerse un porcentaje para cada género, ya que podría darse el caso de que en alguna elección solamente se presenten personas del mismo género y que éstas sean las más preparadas y no por ello deben cerrarse las puertas, sin embargo nos estamos alejando del tema principal de esta tesis, por lo que continuamos con el análisis respectivo.

El registro de las candidaturas, en el año de la elección, será del 1 al 15 de abril, ante el consejo general para gobernador; del 15 al 30 de abril, ante el consejo distrital y el municipal para diputado y regidores por el principio de mayoría relativa, respectivamente, y del 15 al 30 de abril, ante el consejo general y el municipal para diputado y regidores por el principio de representación proporcional respectivamente.

La solicitud de registro de candidaturas, debe contar con ciertos requisitos, dentro de los que se encuentran los datos de cada candidato, es decir: apellido paterno, materno y nombre completo; cargo para el que se postule, especificando en cada caso, si se trata de candidato propietario o suplente; y partido político o coalición que lo postulen. Este último requisito debe entenderse “en su caso”.

La solicitud de registro deberá acompañarse de la carta de declaración de aceptación de la candidatura suscrita por el candidato; copia simple de su acta de nacimiento; copia simple de la credencial para votar; el documento público o privado con el que acrediten la residencia respectiva, y en su caso constancia de que fueron designados de conformidad con sus respectivas normas estatutarias.

Se aclara también que para la acreditación de la residencia, además de los documentos públicos idóneos para ese fin, los candidatos podrán acreditar su residencia, mediante documento privado, suscrito por 2 ciudadanos que pertenezcan a la misma sección electoral a la que corresponda la credencial para votar del candidato, quienes bajo protesta de decir verdad, manifiesten que dicho candidato, tiene la residencia que para cada caso exige la Constitución Política del Estado de Yucatán. Este documento solo será válido, cuando se acompañe a él, con las copias simples de las credenciales para votar de los ciudadanos que lo suscriben y cuando el candidato de que se trate, tenga credencial para votar que corresponda a una sección electoral que pertenezca al estado de Yucatán.

Una vez recibida la solicitud del registro de candidaturas en la Secretaría Ejecutiva del Órgano Electoral que corresponda, se procederá a verificar dentro de los 2 días siguientes que se cumplió con todos los requisitos señalados; si de la verificación realizada se advierte que se omitió el cumplimiento de uno o varios requisitos, se notificará, en un plazo de 24 horas, al Partido Político o coalición correspondiente, para que dentro de las 48 horas siguientes a la de la notificación, subsane el o los requisitos omitidos o sustituya la candidatura; dentro de los 5 días siguientes al vencimiento de los plazos referidos, el consejo general, los consejos distritales y los consejos municipales celebraran una sesión, cuyo objeto será registrar las candidaturas que procedan y desechar las que no cumplieron con los requisitos establecidos por esta ley;

Posteriormente, los consejos distritales y municipales comunicarán al consejo general, el acuerdo relativo al registro de candidaturas que hubieren realizado. Sin embargo, el último plazo referido, no será aplicable para efecto del registro de las listas de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional, en cuyo caso, específicamente para ese objeto, el consejo general celebrará una sesión entre el 12 y el 15 de mayo del año de la elección.

En la sesión que se celebre en términos de lo establecido en el párrafo anterior, el Consejo General emitirá una declaratoria en la que señale el número de registros de candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa otorgados a cada partido político o coalición. Dicha declaratoria, en su caso, surtirá efecto de acreditación, cumpliéndose con lo establecido en la fracción I, del artículo 21 de la Constitución Política del Estado de Yucatán.

Más adelante, se reafirma la existencia de la candidatura independiente y se aclara el controvertido tema de las boletas electorales, para la elección de Gobernador del Estado, diputados y regidores de ayuntamientos, las cuales contendrán:

I. Estado, Distrito y municipio;

II. Cargo para el que se postula al candidato o candidatos;

III. Color o combinación de colores y emblema del partido político coalición o candidatos independientes;

IV. Nombre completo y apellidos del candidato o candidatos del partido político, coalición o candidato independiente, y

V. En el caso de la elección de diputados por los principios de mayoría relativa, un solo espacio por cada partido político, coalición o candidatura independiente para comprender cada fórmula de candidatos.

Las boletas para la elección de diputados llevarán impresas al reverso las listas de los candidatos por el sistema de representación proporcional que postulen los partidos políticos o coaliciones.

VI. En el caso de la elección de regidores un solo espacio por cada partido político, coalición o candidatura independiente para comprender la planilla de candidatos, destacando los nombres del candidato a presidente municipal y síndico.

Las boletas para la elección de regidores llevarán impresas al reverso la planilla de candidatos que postulen los partidos políticos coaliciones o candidatos independientes.

VII. En el caso de la elección de Gobernador del Estado, un solo espacio para cada candidato;

VIII. Las firmas impresas del Presidente y del Secretario del Consejo General, y

IX. Espacio para ciudadanos no registrados, únicamente para que los organismos electorales formen la estadística electoral y se permita la libre manifestación de las ideas.

Esta última fracción termina por diferenciar la existencia de las candidaturas independientes con los candidatos no registrados, lo cual es un tema totalmente distinto a las candidaturas independientes y son candidatos que no cumplen con ningún requisito establecido por la Ley, pero sobre todo, no fiscalizado para el caso de su campaña política.

Finalmente, los artículos 337 y 346 de la Ley en comento, refieren las infracciones de los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, así como su respectiva sanción, dejando en claro que existirán sanciones tanto para los partidos políticos, para las agrupaciones políticas estatales y para los aspirantes, precandidatos o candidatos a elección popular, distintas, siendo estas últimas:

a) con amonestación pública;

b) con multa de hasta cinco mil días de salario mínimo general vigente en el estado, y

c) con la pérdida del derecho del precandidato infractor a ser registrado como candidato, y en caso de ya ser candidato, con la cancelación definitiva de su registro. Cuando las infracciones cometidas por aspirantes o precandidatos a cargos de elección popular, cuando sean imputables exclusivamente a aquellos, no procederá sanción alguna en contra del partido político de que se trate. Cuando el precandidato resulte electo en el proceso interno, el partido político no podrá registrarlo como candidato;

## **b. Constitución Política del Estado de Sonora**

La Carta Fundamental del Estado de Sonora al igual que otras constituciones locales y la Carta Magna, ha reconocido como un derecho fundamental el derecho a ser votado sin hacer mayor discriminación al respecto, lo cual dejó abierta la puerta para que su ley electoral estableciera la forma en que este derecho se podría ejercer y de hecho así se hizo pero por motivos que describiremos en el capítulo siguiente, se ha dado un paso atrás en la democracia del país.

La Constitución de referencia reconoce como sonorenses a los nacidos en el territorio del estado, los mexicanos que tengan una residencia efectiva de dos años en el estado y los hijos de padres sonorenses nacidos fuera del estado, pero dentro del territorio de la república. Especificando que la ciudadanía estatal se otorgará a los varones y las mujeres que teniendo la calidad de ciudadanos de la república, reúnan, además, la de sonorenses, con los derechos y prerrogativas de votar en las elecciones populares y en los procesos de participación ciudadana, en los términos que señalen las leyes respectivas; y el punto ha resaltar en este estudio, el derecho de ser votado para los cargos de elección popular en el Estado y los municipios y nombrado para cualquier otro empleo o comisión en igualdad de oportunidades y equidad entre mujeres y hombres, salvo las modalidades y excepciones que se encuentran previstas en esta Constitución. Señala igualmente el derecho de asociarse para tratar los asuntos políticos del Estado y formar partidos políticos en los términos que prevenga la ley electoral correspondiente. Finalmente el tomar las armas en el ejército o guardia nacional para la defensa de la república, del estado y de sus instituciones y establece el derecho de petición en toda clase de asuntos políticos.

Aunado a lo anterior, en su artículo 33, señala los requisitos para ser diputado propietario o suplente al congreso del estado, los cuales son contar con la ciudadanía sonorense en ejercicio de sus derechos políticos; tener vecindad y residencia efectiva dentro del distrito electoral correspondiente, de cuando menos dos años inmediatamente anteriores al día en que se haga la elección, tratándose de los nativos del estado; y cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección, en caso de no serlo; no haber sido gobernador del estado dentro del periodo en que se efectúe la elección, aun cuando se hubiere separado definitivamente de su puesto; no haber sido magistrado del supremo tribunal, procurador general de justicia, secretario o subsecretario, presidente municipal ni ejercido mando militar alguno en el distrito electoral de la elección dentro de los noventa días inmediatamente anteriores al día de la elección; no pertenecer al

estado eclesiástico, ni ser ministro de ningún culto religioso; no haber sido diputado propietario en el periodo en que se efectúe la elección, los suplentes podrán ser electos siempre que no hubiesen estado en ejercicio dentro de dicho periodo; pero los diputados propietarios no podrán ser electos con el carácter de suplentes; no haber sido diputado o senador propietario al congreso de la unión, dentro del periodo en que se celebre la elección, los diputados y senadores suplentes podrán ser electos con el carácter de propietarios siempre que no hubiesen estado en ejercicio en el periodo en que se celebre la elección; pero los diputados y senadores propietarios no podrán ser electos con el carácter de suplentes.

Asimismo, el candidato no debe haber sido condenado por la comisión de un delito intencional, aun cuando se haya cumplido la condena o extinguido la pena; no haber sido magistrado numerario o supernumerario del tribunal estatal electoral y de transparencia informativa, ni consejero electoral propietario o suplente común de ningún organismo electoral, a menos que no haya ejercido o se separe del cargo dentro del plazo que establezca la ley.

Por otro lado, el ejercicio del poder ejecutivo se deposita en un solo individuo que se denominará gobernador del estado de sonora, cuya elección será popular directa en los términos que disponga la ley electoral, debiendo ser mexicano por nacimiento, hijo de padres mexicanos y nativo del estado; y no siendo originario de sonora tener cuando menos cinco años de residencia efectiva inmediatamente anteriores al día de la elección y debe ser ciudadano del estado en pleno ejercicio de sus derechos políticos.

Como restricciones para los candidatos, encontramos la de pertenecer al estado eclesiástico o ser ministro de algún culto, haber sido magistrado del supremo tribunal o del tribunal de lo contencioso administrativo, procurador general de justicia, secretario o subsecretario, ni militar en servicio activo ni haber tenido mando de fuerzas dentro del estado, en los seis meses inmediatamente anteriores al día de la elección, haber figurado, directa o indirectamente, en alguna asonada, motín o cuartelazo, haber sido condenado por la comisión de un delito intencional, aun cuando se haya cumplido la condena o extinguido la pena o haber sido magistrado numerario o supernumerario del tribunal estatal electoral y de transparencia informativa, consejero electoral propietario o suplente común de ningún organismo electoral, a menos que no haya ejercido o se separen del cargo dentro del plazo que establezca la ley.

Visto lo anterior podemos concluir que no existen impedimentos, por lo menos a nivel constitucional para presentar una candidatura independiente al

Poder Ejecutivo o Legislativo, por lo que debiera entenderse que no podría establecerse dentro de una norma secundaria una facultad que fuera más allá de la constitucional, por lo que ahora realizaremos un análisis de la Legislación en materia electoral con que cuenta el Estado de Sonora.

## 2. Código Electoral para el Estado de Sonora

A efecto de llevar a cabo el análisis de este apartado, debemos hacer un análisis histórico de lo sucedido en el Estado de Sonora, toda vez que se trata de un Estado que había dado un paso adelante en el ejercicio de los derechos fundamentales y siendo una de las entidades federativas que legisla a favor de la figura de las candidaturas independientes, sin embargo por cuestiones políticas, este avance se vino abajo de un solo plumazo como veremos más adelante.

En el Estado en comento, la materia electoral se encuentra regida por el Código Electoral para el Estado de Sonora, el cual después de un proceso de consulta a la sociedad sonorensis, el Congreso del Estado aprobó, por unanimidad, en junio de 2005 por lo cual se abrogó el Código Estatal Electoral, vigente desde 1996.

El nuevo marco legal en materia electoral era de avanzada, pues contemplaba figuras que, incluso, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales no contiene como eran las precampañas e incluso establecía los tiempos para esa etapa dentro del proselitismo político-electoral en el marco de los procesos electorales estatales, para la elección de presidentes municipales y diputados locales.

Antes de esta legislación, Sonora era la única entidad del país en la que el Congreso del Estado se erigía en Colegio Electoral para calificar y validar la elección de gobernador, pero con la ley en comento, el Consejo Estatal Electoral será la instancia que valide la elección del titular del Ejecutivo estatal.

Sin embargo todo parecía indicar que el nuevo Código Electoral para el Estado de Sonora se encontraba "a prueba", puesto que aún y cuando entró en vigor, e incluso se hizo efectiva para frenar las aspiraciones de un militante del PAN que aspiraba a la candidatura por la alcaldía de Hermosillo, finalmente se realizaron reformas sustanciales al mismo.

Este Código estableció los tiempos de precampaña y campaña, estableció las acciones que al Consejo Estatal Electoral podía ejercitar en caso de no respetar estos tiempos y que podían ir desde una sanción administrativa hasta la inhabilitación para ser candidato a un puesto de elección popular.

Garantizaba una efectiva fiscalización de los recursos públicos y privados que se destinaban para ese fin. Las comisiones de Fiscalización y de Monitoreo de

Medios Masivos de Comunicación del Consejo Estatal Electoral debían llevar una acción coordinada de la propaganda de los candidatos y partidos, para determinar si sus gastos se encontraban dentro del tope legal.

Sin embargo, lo que destacaba de este código estatal eran las candidaturas independientes, las cuales permitían a cualquier ciudadano con aspiraciones políticas sin respaldo de un partido político, buscar un puesto de elección popular, incluso, la gubernatura.

De esa forma, los ciudadanos aspirantes a un puesto de elección deberán notificarlo al Consejo Estatal Electoral por lo menos 60 días antes de celebrar los convenios de participación en procesos electorales con los partidos.

Según este nuevo Código, los candidatos independientes tendrían derecho al financiamiento público, hasta del uno por ciento del monto total que se destinaba a los partidos políticos con registro.

Los candidatos independientes debían acompañar su registro de una escritura pública con nombres, datos y firmas de por lo menos el 10 por ciento del padrón electoral en el caso de quienes buscaban la gubernatura o una diputación.

Los aspirantes a las alcaldías requerían la anuencia del 15 por ciento del padrón electoral; y todos debían presentar también su comité de campaña, el emblema, los colores que los identificaban y su plataforma electoral.

El tope de gasto en precampaña no podía ser superior al 25 por ciento del tope de campaña, en tanto que la regulación se asignaba en función del padrón electoral, el salario mínimo y el área territorial de la campaña.

En el apartado de acceso a medios masivos de comunicación públicos, se estipulaba que los tiempos y espacios debían ser distribuidos por el Consejo Estatal Electoral, por lo que entre dos procesos electorales se asignaban 60 minutos mensuales en radio y 30 en televisión.

Asimismo, se redujeron los tiempos de campaña electoral para la elección de gobernador, diputados y ayuntamientos, además compactaba la estructura electoral y consideraba adicionalmente al Consejo Estatal Electoral.

Sin embargo en fecha 9 de junio del año dos mil ocho, se publicó el Decreto Número 117 en el Boletín Oficial número 46, sección IV, el cual reformó los artículos 2, fracciones VI, VII, X, XX y XXI; 4, párrafo cuarto; 9, párrafo segundo; 12; 13, fracciones III, IV y V; 15, fracción II; 16, fracción I; 17, párrafo primero; 19,

fracción VIII; 23, fracción X; 25, párrafos primero, tercero y cuarto y la fracción I, párrafo segundo; 26; 27, párrafo primero y los incisos b), c), d) y e); 29, fracciones II, III, IV, V, VI, VII y VIII; 30; 31, párrafo primero y las fracciones II, III y IV; 35, fracción IV y párrafo segundo; 36; 37, fracciones I, párrafo segundo y II; 56; 75, fracciones II y III; 76, párrafos primero, tercero, cuarto y quinto; 78, párrafo primero; 79; 80; 81, párrafos segundo y tercero; 83; 86, párrafo primero; 88; 94, fracción II y párrafo segundo; 98, fracciones II, III, V, IX, XIII, párrafo primero, XIV, XVII, XVIII, XXIII, XXV, XXVI, XXX, XXXI, XXXII, XLI, XLIII, L, párrafo segundo, LII, LIII y LIV; 99, párrafo primero; 100, fracción IX; 101, fracciones V, IX, X, XI y XII; la denominación del Capítulo III del Título Primero del Libro Tercero; 102; 103; 104; 105; 106; 107; 108; 109; 110, párrafo primero y las fracciones VIII, XIV, XIX y XX; 112, párrafo primero y las fracciones III, IV, VI, IX y X; 113; 116, fracciones V, VI, VII y VIII; 117, fracciones II, incisos b) y g), párrafo primero y III, inciso h); 156, fracciones III, IV, V y IX; 158, fracciones I, párrafo primero y el inciso h), II, párrafo primero y los incisos a), b) y i), III, inciso b); 162; 181; 191, fracción I; 196; 197, fracciones I y II; 200, párrafo cuarto; 201, fracción VIII; 202, fracciones III y IV; 204; 205; 208, párrafo primero; 209; 210; 211; 213; 214, fracciones I y V; 215; 219; 220; 222; 223; 224; 227; 228, párrafo tercero; 229, fracción I; 233; 234, fracciones I, incisos c) y e) y II, segundo párrafo; 236; 237, párrafo primero; 238, párrafo primero; 240, párrafo segundo; 248, párrafo primero; 258, párrafos segundo y cuarto; 260, párrafo primero; 271, fracción I; 272, fracción I; 279; 282, fracción V; 283.

Este decreto realmente daba al traste con los avances que había proyectado el entonces Código Electoral, especialmente y para el caso que nos ocupa; aún y cuando en el Título Primero, denominado “De las Disposiciones Generales y del Objeto de éste Código” en su artículo segundo, fracción novena señala que para los efectos de éste Código se entenderá por Candidato a los ciudadanos que se postulan directamente o por un partido, alianza entre partidos o coalición, para ocupar un cargo de elección popular, lo cual deja abiertas las puertas para las candidaturas independientes.

Abundando en este mismo sentido, el artículo cuarto precisa que el sufragio expresa la voluntad soberana del pueblo y que votar en las elecciones constituye un derecho del ciudadano, pero igualmente importante es que votar y ser votado en las elecciones constituye un derecho del ciudadano en igualdad de oportunidades y equidad de género. Y si bien hasta aquí se considera este Código respeta los derechos fundamentales de los ciudadanos, el Capítulo Sexto, denominado “De las Candidaturas Independientes” se encuentra con todos los artículos que lo integran derogados, es decir, del artículo 192 al 195, restringiendo de esta forma de facto la posibilidad de presentar dichas candidaturas.

## **IV. Jurisprudencia y Resoluciones Relevantes**

### **a. Caso Michoacán**

Del estudio de las resoluciones SUP-JDC-1605/2007 y SUP-JDC-037/2001 y de la tesis relevante S3EL 048/2002, emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo rubro se denomina “CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. LA NEGATIVA DE REGISTRO CON BASE EN UNA DISPOSICIÓN LEGAL QUE ESTABLECE QUE SÓLO LOS PARTIDOS POLÍTICOS TIENEN DERECHO A POSTULAR CANDIDATOS, NO VIOLA LA CONSTITUCIÓN FEDERAL NI LOS TRATADOS INTERNACIONALES (Legislación de Michoacán).” Se desprende que son considerados e interpretados lo dispuesto en los artículos 35, fracción II; 41, segundo párrafo, fracción I, y 116, fracciones I, segundo párrafo, y IV, incisos f), g) y h), en relación con el 2o., apartado A, fracciones III y VII; 35, fracción I; 36, fracciones I y III; 39, 40, 41, fracciones II y III; 54, 56, 60, tercer párrafo; 63, cuarto párrafo, in fine; 115, primer párrafo, fracción VIII; 116, fracciones II, último párrafo, y IV, inciso a); 122, tercero, cuarto y sexto párrafos, apartado C, bases primera, fracciones I, II y III; segunda, fracción I, primer párrafo, y tercera, fracción II, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 25, incisos b) y c), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 23, incisos b) y c), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Sin embargo de la valoración de los artículos referidos y desde mi punto de vista, indebidamente se dictaminó que no se desprendía que el derecho de los ciudadanos a ser votados sea absoluto y no se pueda establecer límite legal alguno, lo cual resulta una restricción a un derecho establecido en la Ley Suprema por una Ley secundaria.

Continúa aduciendo que no resulta inconstitucional ni violatoria del derecho internacional la negativa del registro como candidato independiente en la elección de gobernador del Estado de Michoacán a un ciudadano, con base en que el artículo 13, párrafo tercero, de la Constitución Política del Estado de Michoacán y 21 y 34, fracción IV, del código electoral de dicha entidad federativa establecen que sólo los partidos políticos tienen derecho a postular candidatos a los cargos de elección popular y, por tanto, no contemplan las candidaturas independientes, porque la disposición legal que establece que la solicitud de registro de candidatos sólo la puedan presentar los partidos políticos, ciertamente constituye una

limitación derivada de las calidades o condiciones que los ciudadanos deben satisfacer para ejercer su derecho a ser votados.

Razón por la cual se considera que la misma no representa, per se, una vulneración de las normas y principios constitucionales o de los tratados internacionales, ya que estos ordenamientos no prohíben las limitaciones o restricciones legales a los derechos político-electorales ni a los derechos fundamentales o humanos en general, sino que "lo que prohíben es que tales limitaciones o 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" siendo que de facto esto es precisamente lo que hacen.

Cabe precisar, que la expresión consistente en afirmar que "el Código Electoral de Michoacán, prevé como única forma para obtener el registro de candidatos, que la solicitud respectiva sea presentada por los partidos políticos" es inexacta, puesto que tal Código no prescribe en forma textual o explícita que sólo los partidos políticos pueden solicitar el registro de candidatos. Sin embargo, la legislación electoral estatal referida no contempla una manera distinta para solicitar y obtener, en su caso, el registro de un candidato. Por lo tanto, si bien la solicitud de registro de candidatos no es un derecho exclusivo de los partidos políticos, la legislación electoral del Estado de Michoacán no contempla una forma diferente.

Partiendo de este último argumento, debe considerarse que la autoridad electoral es sensible y reconoce el derecho de los ciudadanos a ser votados sin necesidad de formar parte de un partido político, sin embargo es una necesidad de este país el que las constituciones y leyes electorales locales establezcan un mecanismo para poder supervisar y asegurar que las propuestas de candidaturas, sean realmente candidaturas serias.

En tal virtud, las autoridades locales, al conocer la solicitud de registro de un candidato independiente, debe aplicar directamente las normas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y no otras de carácter secundario y, valorar si un ciudadano cumple con las calidades establecidas en la ley, para ser votado a un cargo de elección popular, evitando el candado que ponen las leyes electorales de obligar, además de los requisitos establecidos, el de "tener partido político". Debiendo ser admitidas las solicitudes de registro favorablemente en razón de que una aplicación directa de los artículos 35 y 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin embargo en la jurisprudencia de cuenta, el juzgador se encontraba materialmente imposibilitado para resolver más

allá en virtud de que el ciudadano pretendía presentar una candidatura independiente para una diputación por el principio de representación proporcional.

De conformidad con lo previsto en el artículo 39 de la Constitución federal, la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo y que de éste dimana el poder público.

Por su parte, en la fracción II, del artículo 35 constitucional se contempla, entre otras, una prerrogativa del ciudadano, consistente en poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley.

En cuanto a esta última cuestión, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sentencia recaída a las acciones de inconstitucionalidad 28/2006 y acumuladas, 29/2006 y 30/2006, sostuvo que resulta incuestionable que la pertenencia a un partido político no puede considerarse como una calidad necesaria, para ejercer un cargo de elección popular, dado que formar parte de un partido político no es un atributo intrínseco de la persona, por lo que no puede entrar en la categoría de calidades requeridas por la Constitución, lo cual, en palabras de ese máximo órgano jurisdiccional, se traduce en que la norma fundamental no prescribe, en forma alguna, que los partidos políticos tengan el derecho exclusivo de postular candidatos a cargos de elección popular, con excepción de las elecciones por el principio de representación proporcional.

Lo anterior encuentra explicación en la propia naturaleza del sistema de representación proporcional, ya que con él se busca que la representación política refleje, lo más cercano a la exactitud, la distribución de los sufragios entre los partidos políticos, intentando resolver los problemas de la sobrerrepresentación y subrepresentación, asignando a cada instituto político, tantos representantes como correspondan a la proporción de su fuerza electoral, en determinada demarcación territorial.

Por tanto si, para el criterio sentado, si un ciudadano pretende ser registrado como candidato independiente a un cargo de diputado propietario, por el principio de representación proporcional, facultad que según ha interpretado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se encuentra reservada exclusivamente a los partidos políticos, resulta incuestionable que la autoridad responsable actuó correctamente al negarle al actor el registro como candidato independiente, pues, sólo a través de los partidos políticos es como se logra acceder a los cargos de elección popular en lo referente a los diputados de representación proporcional.

Aunado a lo anterior, quedó precisado que es facultad del legislador ordinario (federal o local) determinar dentro de su sistema jurídico electoral, si sólo los

partidos políticos tienen derecho a postular candidatos a cargos de elección popular o si también permiten candidaturas independientes. Lo cual suponemos quedó debidamente aclarado con el criterio sentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En ese orden de ideas, es dable considerar que el derecho político-electoral del ciudadano a ser votado es un derecho fundamental de base constitucional y configuración legal, por así estatuirlo la norma fundamental y, por otro lado, que reserva al legislador ordinario el establecimiento de las circunstancias, condiciones, requisitos y términos para su ejercicio.

Así, el artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, requiere para su aplicación, en términos propios de dicha norma, de prescripciones normativas de carácter secundario. La creación de éstas corre a cargo del legislador ordinario, dentro de su respectiva competencia (federal o estatal). En la legislación electoral del Estado de Michoacán se prescriben determinados requisitos que deben colmar las solicitudes de registro de candidatos a puestos de elección popular, así como la forma de presentarlos; por tanto, en este caso, la norma constitucional prescribe, para su propia aplicación, la existencia de una norma secundaria, de donde se sigue que la aplicación de ésta es indispensable para la aplicación de aquélla.

En virtud de lo anterior, al conocer la solicitud de registro del ciudadano citado, la actuación de la autoridad responsable, consistente en aplicar tanto normas constitucionales (federales y estatales), como normas legales fue correcta.

En una resolución distinta, se señaló como acto reclamado la violación de los artículos 8 y 13 de la Constitución local; 34 fracción IV, 113 fracción XXI, 115 153, 154 y del Código Electoral, que regulan el sistema jurídico electoral de postulación de candidaturas a puestos de elección popular, por incorrecta aplicación e interpretación, pues consideraba que éstos no prohíben o restringen las candidaturas independientes, ni establecen un monopolio de las candidaturas a favor de los partidos políticos, ya que una correcta interpretación de los mismos, sigue diciendo, le permitiría obtener el registro para ser candidato independiente a Gobernador del Estado de Michoacán para las elecciones amén de la existencia de una omisión en la legislación local en el tema de las candidaturas independientes.

Tal y como hemos visto, los artículos 8 y 13 de la Constitución Local establecen entre otras cuestiones, que son derechos del ciudadano, votar y ser votados en las elecciones populares, además de poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión,

"teniendo las condiciones que establezca la ley"; también se les reconoce a los partidos políticos como entidades de interés público los que tiene como fin promover la participación de los ciudadanos y hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, éstos a la letra dicen:

Artículo 8º.- Son derechos de los ciudadanos: votar y ser votados en las elecciones populares; participaren los procedimientos de referéndum, plebiscito e iniciativa popular, en los términos previstos en la ley de la materia; desempeñar cualquier empleo, cargo o función del Estado o de los ayuntamientos, cuando se reúnan las condiciones que la ley exija para cada caso; y los demás que señala el artículo 35 de la Constitución Federal.

Artículo 13.- El Estado adopta para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, como previene el Pacto Federal.

Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.

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

Los partidos políticos tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

En los procesos electorales estatales y municipales los partidos políticos deberán contar, en forma equitativa, con los elementos necesarios para la consecución de sus fines.

La ley garantizará que, de acuerdo con las disponibilidades presupuéstales, los partidos políticos reciban, en forma equitativa y proporcional, financiamiento público para su sostenimiento y que cuenten durante los procesos electorales con apoyos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio universal.

La Ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos; así como las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias.

Los partidos políticos tendrán derecho al uso en forma equitativa, proporcional y permanente, de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley.

Por otra parte, el Código Electoral del Estado de Michoacán establece que en el dígito 21, que los partidos políticos son entidades de interés público con personalidad jurídica propia, por medio de los cuales se asocian libremente los ciudadanos para ejercer sus derechos políticos.

El mismo ordenamiento legal en el diverso 34, fracción IV, establece que es derecho de los partidos políticos o coaliciones la postulación de candidatos.

En tanto, los artículos 153 y 154 de la referida codificación, prevén los requisitos que debe de cumplir la solicitud de registro de un candidato, formula o lista de candidatos presentada por un partido político o coalición.

En este orden de ideas, se llevó a cabo una incorrecta interpretación literal y sistemática de los preceptos legales citados, descuidando los derechos primigenios de los ciudadanos al señalar que si bien la Constitución Política del Estado de Michoacán, reconoce como derecho de los ciudadanos el de votar y ser votado, también lo es que prevé limitaciones para tal efecto, como lo es cumplir con determinadas condiciones, situación que el legislador federal encomendó al legislador secundario, para que conforme a derecho, y de una manera armónica y sistemática estableciera en la legislación local las características que considere necesarias; en el caso concreto el ser postulado por un partido político para poder obtener el registro de candidato a Gobernador y poder participar en las elecciones locales; sin embargo, debía dejarse que esta facultad de los legisladores locales, no debían restringir el espíritu de la Norma Fundamental, es decir que todo ciudadano pueda ser votado, ya que el requisito de ser propuesto por un partido político, es sin lugar a dudas una mala broma del legislador para dar al traste con un derecho fundamental y humano.

Lo anterior es así, toda vez que resulta lógico que el ejercicio de un derecho requiere de un desarrollo legislativo, el cual normalmente -como ocurre en la especie-, no se encuentra contenido en la Constitución, sino en una ley secundaria e incluso en ocasiones en un reglamento; cuestión esta que no ha sido desarrollada por el legislador local, mediante una reforma que armonice y sistematice esta cuestión: como ya se anotó, las características que considere necesarias para un verdadero y correcto ejercicio del derecho concedido, lo cual hace que tal derecho sea temporalmente inejercitable en la forma pretendida.

## **b. Caso Yucatán**

En el caso del Estado de Yucatán, la legislación que ya ha sido debidamente analizada, creo una ruptura en el sistema electoral, por lo que, tal y como era de esperarse, dichas reformas fueron impugnada mediante la acción de inconstitucionalidad, sin embargo, estas acciones sentaron un importante precedente como analizaremos.

Mediante proveído de veintiséis de junio de dos mil seis, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 28/2006 y por razón de turno, designó al Ministro Juan N. Silva Meza, para que fungiera como instructor en el procedimiento y formulara el proyecto de resolución respectivo.

Por auto de veintisiete de junio de dos mil seis, el Ministro instructor admitió la acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista al órgano legislativo que emitió las normas impugnadas y al Ejecutivo que las promulgó, para que rindieran sus respectivos informes, al Procurador General de la República para que formulara el pedimento que le corresponde, así como a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para que expresara su opinión en relación a la presente acción de inconstitucionalidad.

Mediante diversos proveídos de seis de julio de dos mil seis, el Ministro Presidente en Funciones ordenó la acumulación de las diversas acciones de inconstitucionalidad 29/2006 y 30/2006 promovidas por los Partidos Políticos de la Revolución Democrática y Alternativa Socialdemócrata y Campesina respectivamente, a la presente acción de inconstitucionalidad dado que existe identidad en las normas impugnadas, y remitir por ende, los expedientes correspondientes a la Ponencia del Ministro Juan N. Silva Meza.

En su resolución, el Ministro referido considero pertinente referir que tal y como se advierte del artículo 41 Constitucional, (cuyos aspectos esenciales se incorporaron con motivo de las reformas de diciembre de mil novecientos setenta y siete, como se mencionó), deriva que los partidos políticos tienen el carácter de entidades de interés público, con finalidades específicas de gran importancia para el proceso democrático, como son la de promover la participación del pueblo en la vida democrática; contribuir a la integración de la representación nacional y, hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Para cumplir con estos cometidos se les dotó de financiamiento público, sujeto a un régimen de reglas concretas como es

que el financiamiento público debe prevalecer sobre el de origen privado; que las erogaciones en campaña electoral están sujetas a un límite; se establecen montos máximos de las aportaciones pecuniarias de los simpatizantes y que será sujeto de fiscalización las finanzas de los partidos, respecto de su origen y aplicación.

Asimismo, se les confirió el derecho al uso, en forma permanente y equitativa, de los medios de comunicación a efecto de que propaguen sus principios, programas de acción e ideología política; se prevé, que además de participar en la interpretación de los órganos públicos, deben realizar constantemente actividades políticas, relativas a la educación, capacitación e investigación socioeconómica y política, así como tareas editoriales, por lo que se entiende, que su función no se limita a los procesos electorales, sino que son actores preponderantes en la vida democrática del país. De igual forma se prevé un régimen sancionatorio al que están sujetos los partidos políticos, para el caso de incumplimiento de alguna de sus obligaciones.

No obstante la importancia que tiene esta base constitucional al prever el fortalecimiento y preservación de un sistema plural de partidos políticos y la necesaria intervención de éstos en los procesos electorales, del texto del artículo 41 constitucional, no se advierte de forma alguna, que los partidos políticos tengan el monopolio de la postulación de candidaturas para cargos de elección popular, ni menos aún que estén prohibidas las candidaturas independientes o no partidistas, porque dicho texto no está empleando algún enunciado, expresión o vocablo, mediante el cual se exprese tal exclusividad, o del que se advierta, claramente, la exclusión de las personas morales o físicas que no tengan la calidad de partido políticos, respecto del derecho de postulación, ni tal exclusión constituye una consecuencia necesaria del hecho de encontrarse reconocido como uno de los fines de las organizaciones partidistas, el “hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulen, y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo”, porque de estas expresiones no se puede deducir o inferir que sólo estos institutos políticos puedan desempeñar las actividades que sean necesarias para la consecución del propósito citado, de hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, sobre todo porque no se trata de labores que sólo pueden atribuirse a un tipo específico de personas, por su naturaleza, de modo tal que, cuando se confiriera a alguna clase de éstas, ya resultara material y jurídicamente imposible otorgárselas a otras clases diferentes de personas; sino que, por el contrario, se trata de acciones que admiten la posibilidad de desempeño, a través de una adecuada regulación que las armonice evitando puntos de confrontación, tanto por los partidos políticos, por estar inmersas dentro de sus finalidades, como por otras personas morales con fines políticos e,

inclusive, por las personas físicas no organizadas o afiliadas necesariamente en una persona moral. Esto es, el hecho de que la postulación de candidatos, se encuentre dentro de los fines de los partidos políticos, sólo constituye la expresión de ese hecho, pero en modo alguno conlleva la exclusión de otras entidades del ejercicio de tal derecho.

El análisis de la anterior construcción gramatical tampoco aporta elementos para sostener la consagración del monopolio de los partidos políticos en la postulación de candidatos, porque al examinar la función gramatical que desempeña cada uno de los términos y vocablos utilizados, individualmente y en su conjunto, y atendiendo al orden en que se encuentran expresados, no se descubre algo que pudiera servir de apoyo para construir algún argumento en el sentido señalado.

Por otra parte, de la exposición de motivos de la iniciativa que sirvió de base para la adición del artículo 41 constitucional para establecer las citadas bases fundamentales, tampoco se encuentran elementos para considerar que, en la voluntad plasmada en la referida reforma constitucional, se encuentre la decisión de conferir a los partidos políticos el derecho de postulación de candidatos como una prerrogativa propia y excluyente de otras organizaciones sociales o de los ciudadanos en lo individual.

Como se advierte en la lectura de la anterior transcripción, el objeto de la reforma, por lo que atañe a los partidos políticos, consistió en regular su existencia y funciones en la ley fundamental para poder configurar cabalmente su realidad jurídica, social y política, y asegurar su presencia como factores determinantes en el ejercicio de la soberanía popular y en la existencia del gobierno representativo, contribuyendo a garantizar su pleno y libre desarrollo, con lo cual se resalta el carácter de protagonistas fundamentales en los procesos democráticos, de los partidos políticos, los que no deben faltar de ninguna manera en ellos, pero no se prevé que tales procesos comiciales constituyan un ámbito reservado nada más para ellos, en cuanto a la presentación de propuestas y candidatos.

Se trató también de reconocerles o conferirles la calidad de cuerpos intermedios de la sociedad, que coadyuven a integrar la representación nacional y la formación del poder público, con cuya expresión, en vez de apuntar hacia el monopolio partidista en la integración de los órganos de representación popular, contribuyen en apoyo al criterio de que no se consagró dicho monopolio, al reconocerles la calidad de coadyuvantes, toda vez que coadyuvar significa contribuir, asistir o ayudar a la consecución de alguna cosa, lo que implica que el sujeto o sujetos que coadyuvan no son los únicos que realizan las acciones necesarias para conseguir el objetivo propuesto.

Asimismo se les reconoce, a los partidos políticos, un papel decisivo en el presente y el futuro del desarrollo institucional, con lo cual se recalca la gran importancia de su participación, pero no la titularidad en dicho desarrollo ni el apartamiento de él de otras personas.

Se enfatiza que los partidos políticos se conceptúan como entidades cuyo fin consiste en promover la participación del pueblo y en hacer posible, mediante el sufragio universal, libre, directo y secreto, el acceso de los ciudadanos a la representación popular, de acuerdo con los programas y principios que postulan, pero no que únicamente los entes partidistas puedan actuar para el logro de ese objetivo.

Se precisa que, el carácter de interés público que se les reconoce, conduce a conferir al Estado la obligación de asegurar las condiciones para su desarrollo y de propiciar y suministrar los elementos mínimos requeridos para la acción encaminada a recabar la adhesión ciudadana, que debe garantizarles en forma equitativa la disposición de los medios que les permitan difundir con amplitud sus principios, tesis y programas, así como los análisis y opiniones que formulen respecto de los problemas sociales, para lo cual se les confiere la prerrogativa de tener acceso permanente a la radio y televisión, sin restringirlos a los periodos electorales, con el propósito de dar vigencia más efectiva al derecho a la información, para mejorar la conciencia ciudadana, contribuir a que la sociedad esté más enterada y sea más vigorosa y analítica, como presupuesto esencial para el progreso, lo cual se traducirá, a la vez, en mayor respeto al pluralismo ideológico y en plenitud de la libertad de expresión y el derecho a la información; sin embargo, con esto, tampoco se proporcionan bases para considerar que se otorgó el monopolio para la postulación de candidatos.

Se estima que, por definición, los partidos políticos nacionales son los mejores canales para la acción política del pueblo, por lo que se les reconoce el derecho a intervenir también en las elecciones estatales y municipales, lo que tiene como claro objeto justificar la intervención de los partidos políticos nacionales en los comicios estatales y municipales mas no el de sustentar el supuesto monopolio en la postulación de candidatos.

Finalmente, se enfatiza que con las reformas se tiene como propósito el establecimiento de las condiciones para la existencia de un sistema de partidos más dinámicos, pero no el de conducir las actividades electorales nada más a través de estos canales.

Por otro lado, del análisis realizado a los dictámenes emitidos tanto por la Cámara de Diputados, como Cámara de origen, como por la Cámara de

Senadores, como Cámara revisora, en forma general, se reitera prácticamente las consideraciones de la exposición de motivos de la iniciativa, en cuanto a la constitucionalización de los partidos políticos, sin que se agregará argumentación alguna referente a que los partidos políticos sean los únicos legitimados para proponer postulaciones de candidatos a los cargos de elección popular.

Así pues, queda demostrado que, en la iniciativa sujeta a estudio, y en sus respectivos dictámenes, tampoco existen expresiones mediante las cuales se establezca, directa o indirectamente, el monopolio de los partidos políticos en la postulación de los candidatos a elecciones populares.

En otro aspecto, de una interpretación sistemática y armónica del artículo 41, en relación con los numerales 52, 53, 54, 56, 115, 116 y 122 de la propia Norma Fundamental, que contienen lineamientos referente a los partidos políticos, tampoco llevan a la conclusión que es facultad exclusiva de los partidos políticos, la postulación electoral.

De los numerales transcritos se advierte, en primer lugar, que el órgano reformador de la Constitución Federal, fue expreso y claro, que en la elección de diputados y de senadores por el principio de representación proporcional, las únicas entidades facultadas para postular candidatos por este principio, mediante las listas regionales a que se refieren los preceptos conducentes, son los partidos políticos nacionales, porque sólo en los candidatos registrados de esa manera puede recaer la asignación de esas curules, de acuerdo con los resultados que en su conjunto, cada partido haya obtenido en las correspondientes circunscripciones plurinominales, conforme a las reglas y requisitos establecidos para tal efecto.

En cambio, respecto a las elecciones en los Estados y en los Ayuntamientos, la Constitución Federal no contiene declaración expresa respecto a que la postulación de los candidatos corresponda en exclusiva a los partidos políticos, toda vez que únicamente refiere que la elección de los gobernadores de los Estados y de las Legislaturas Locales, será directa y que estos últimos se integrarán con diputados elegidos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los demás, hace remisión expresa a los términos que señalen las leyes de las Entidades Federativas, según se desprende del artículo 116, de la Norma Fundamental; lo mismo ocurre respecto de las elecciones de ayuntamientos, en tanto que el artículo 115, fracción VIII, constitucional prevé que las leyes de los Estados introducirá el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los Municipios; lo que también acontece en lo dispuesto por el artículo 122 constitucional respecto de la elección del Jefe de Gobierno y de los diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, esto es, en ninguna de las disposiciones

constitucionales relacionadas se establece lineamiento alguno sobre los sujetos legitimados para hacer la postulación de candidatos para cargos de elección popular, como sí lo hizo al dar las bases fundamentales para la elección de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, con lo que queda claro que tampoco en estas bases constitucionales, el Órgano Reformador de la Constitución Federal, establece como principio que corresponde en exclusiva a los partidos políticos, la postulación de candidatos a cargos de elección popular.

En el entendido que aun cuando la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no contempla expresamente a los partidos políticos, como los únicos titulares del derecho de postulación, respecto de las elecciones que se celebren a través del principio de representación proporcional para integrar las legislaturas de los Estados, los ayuntamientos de los Municipios y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, dicha exclusividad debe entenderse a favor de los partidos políticos, por el sólo hecho de imponer a las Entidades Federativas la obligación de acoger en sus leyes la elección por el principio de representación proporcional, como complementario de las que se rigen por el principio de mayoría relativa, en atención a la propia naturaleza de dicho sistema electoral, ya que el mismo está concebido y construido para las contiendas comiciales que se suscitan entre partidos políticos, como organizaciones de interés público y de carácter permanente, que contribuyan como intermediarios entre la sociedad y el Estado, para la integración de la representación popular, a tal grado que, la participación de personas o entidades distintas desnaturalizarían el sistema, al incorporar un elemento totalmente extraño a su esencia.

Finalmente, debe destacarse que el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé que las garantías contenidas en ella no pueden restringirse ni suspenderse, sino en los casos que expresa y estrictamente establezca la propia Constitución, enfatizando este numeral que queda prohibida toda discriminación a la persona humana.

Entonces, los derechos fundamentales, no pueden restringirse ni suspenderse, sino en los casos que expresamente así lo establezca la propia Constitución.

Dada esta declaratoria, en lo que interesa, la propia Norma Fundamental, promueve y garantiza la diversidad ideológica, según lo disponen sus artículos 6º, 7º, 8º, 9º y 35, fracción III, que prevén los derechos de libertad de expresión, de imprenta, de petición y libre reunión y asociación, esta última de gran relieve en materia política, porque permite al ciudadano la libertad de tomar parte, en forma pacífica, en los asuntos políticos del país; de ahí que, excluye al monopolio, proscriba los privilegios, prohíba la concentración del poder, condena la imposición

ideológica y evita todo tipo de condicionamiento a las actividades deliberativas y participativas de los integrantes de la sociedad.

El derecho fundamental político electoral del ciudadano a ser votado para todos los cargos de elección popular (tanto federales como locales) se encuentra consagrado en el artículo 35, fracción II, tal y como se ha referido.

Como se advierte, este derecho fundamental se encuentra referido a los ciudadanos mexicanos que, reuniendo las calidades que establece la ley, pueden ser votados para los cargos de elección popular.

En este sentido, resulta relevante precisar cuáles son las calidades que deben reunir los ciudadanos para ejercer el derecho a ser votado para determinado cargo de elección popular.

Bajo esta tesitura, es innegable que el derecho fundamental que corresponde a la prerrogativa de ser votado para todos los cargos de elección popular, acorde a su naturaleza y a las formalidades perseguidas con él dentro del marco normativo en que se encuentra, se debe concluir que el alcance que el órgano reformador de la Constitución Federal, le atribuyó al concepto “calidades que establezca la ley”, referido en la fracción II del artículo 35 de la Constitución Federal, fue el de asignarle el significado de circunstancia inherente a la persona misma de los ciudadanos que pretendan ocupar un cargo de elección popular, con lo que evidentemente excluye otro tipo de atributos o circunstancias que no sean esenciales intrínsecamente al sujeto en cuestión, lo cual se ve corroborado con lo dispuesto por los artículos 55, 58, 59, 82, 115, 116 y 122 de la propia Norma Fundamental, en lo relativo para ocupar los cargos de diputados y senadores al Congreso de la Unión, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, integrantes de los Ayuntamientos municipales, así como gobernadores y diputados a las legislaturas de los Estados, además de Diputados a la Asamblea Legislativa y Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

En consecuencia, toda vez que de su contexto general deriva que cuando el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal señala que los ciudadanos para acceder a un cargo, comisión o empleo deberán reunir las calidades que establezca la ley, se refiere a cuestiones que son inherentes a su persona, con lo que resulta incuestionable que la pertenencia a un partido político no puede considerarse como una calidad necesaria para ejercer un cargo de elección popular, dado que formar parte de un partido político no es un atributo intrínseco relativo a la persona, por lo que no puede entrar en la categoría de calidades requeridas por la Constitución.

Ahora bien, del régimen jurídico conferido a los partidos políticos, no se advierte que el derecho fundamental del ciudadano a ser votado para todos los cargos de elección popular se encuentre restringido o limitado, pues como antes se señaló, del análisis de las funciones reconocidas a los partidos políticos en el artículo 41 constitucional, en el que se establece su carácter de entidades públicas, de promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo; y que para cumplir con esos cometidos se les haya dotado de financiamiento permitiéndoles también la captación de financiamiento privado, se les permita el acceso en forma permanente a los medios de comunicación a efecto de que propaguen sus principios, programas de acción e ideología política y se les permita además, participar en la integración de los órganos públicos; no deriva que tales funciones establezcan una restricción o modalización del derecho fundamental del ciudadano a ser votado, esto es, que deba ser forzosa y necesariamente ejercido por conducto de un partido político, ni tampoco que prohíba las candidaturas independientes, se concluye que el derecho fundamental de ser votado, prevalece en toda su extensión.

Así, al no estar limitado por el régimen jurídico de los partidos políticos previsto en el artículo 41 constitucional, el derecho fundamental de ser votado para todos los cargos de elección popular teniendo las calidades que establezca la ley, debe entenderse que su única restricción está condicionada a los aspectos intrínsecos del ciudadano y no así a aspectos extrínsecos de éste, como sería el de pertenecer a un partido político, para acceder a un cargo de elección popular, pues no debe pasarse por alto que es condición básica de la vida democrática, que el poder público dimana del pueblo, y la única forma cierta de asegurar que esa condición se cumpla puntualmente, reside en la participación de los ciudadanos, sin más restricciones o calidades que las inherentes a su persona, es decir, sin depender de cuestiones ajenas.

En estas condiciones, toda vez que de la interpretación tanto en lo individual, como armónico y sistemático de las normas constitucionales antes analizadas, no deriva que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establezca de forma alguna que sea derecho exclusivo de los partidos políticos postular candidatos a cargo de elección popular (con excepción hecha de las elecciones por el principio de representación proporcional), debe concluirse que es facultad del legislador ordinario (federal o local) determinar dentro de su sistema jurídico electoral, si sólo los partidos políticos tienen derecho a postular candidatos a esos otros cargos de elección popular o si también permiten candidaturas independientes.



### **c. Caso Castañeda**

Una referencia obligada para el tema que nos ocupa es el ejercicio realizado por el Dr. Jorge Castañeda Gutman, quien el 5 de marzo de 2004, el presentó ante el Instituto Federal Electoral (IFE), una solicitud de registro como candidato independiente en las elecciones para elegir al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos de 2006-2012

En respuesta a la solicitud, la autoridad electoral informó que no podía atender su petición dado que el periodo para presentar las solicitudes de registro como candidato a Presidente sería del 1º al 15 de enero de 2006, es decir, un año y medio después.

Resolución que fue impugnada a través del juicio de amparo. El procedimiento judicial concluyó con la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, discutida en las sesiones públicas de los días 8 y 16 de agosto de 2005, en la cual el máximo tribunal del Estado mexicano determinó no entrar al estudio de la materia del juicio de amparo por no ser éste el recurso idóneo para resolver cuestiones sobre derechos político-electorales.

La votación fue cerrada, con una votación de seis votos contra cuatro, ya que estuvo ausente la ministra Margarita Luna Ramos, la Corte determinó la improcedencia de la demanda de Castañeda, quien impugnó los artículos 175 a 178 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, con motivo del acto de aplicación consistente en el oficio número DEPPP/DPPF/569/04 de once de marzo de dos mil cuatro, expedido por el director ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral.

En la resolución mayoritaria pronunciada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se concluyó en la procedencia de confirmar la resolución dictada por el Juez de Distrito, en la que se decretó el sobreseimiento del juicio de amparo.

Se estima que la determinación mayoritaria del más Alto Tribunal, es acertada jurídicamente hablando por dos razones fundamentales:

a) En términos de lo dispuesto por el artículo 73, fracción VII, de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución General de la República, el juicio de amparo es improcedente contra las resoluciones o declaraciones de organismos y autoridades en materia electoral.

Al interpretar la fracción VII del artículo 73 de la Ley de Amparo, en relación con las diversas jurisprudencias establecidas por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de la improcedencia del juicio de amparo para deducir derechos de naturaleza política, dicho tribunal estableció el criterio contenido en la tesis P. LXIII/99, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, septiembre de 1999, página 13, en los términos siguientes:

"REFORMA CONSTITUCIONAL, AMPARO CONTRA SU PROCESO DE CREACIÓN. PROCEDE POR VIOLACIÓN A DERECHOS POLÍTICOS ASOCIADOS CON GARANTÍAS INDIVIDUALES.-La interpretación del contenido del artículo 73, fracción VII, en relación con jurisprudencias sustentadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lleva a determinar que, por regla general, el juicio de amparo en que se pretendan deducir derechos de naturaleza política es improcedente, siendo excepción a lo anterior la circunstancia de que el acto reclamado, además de tener una connotación de índole política, también entrañe la violación de derechos subjetivos públicos consagrados en la propia Carta Magna. Por tanto, tratándose de ordenamientos de carácter general con contenido político-electoral, incluidos los procesos de reforma a la Constitución, para la procedencia del amparo se requiere necesariamente que la litis verse sobre violación a garantías individuales, y no solamente respecto de transgresión a derechos políticos, los cuales no son reparables mediante el juicio de garantías."

Como puede advertirse de la tesis transcrita, es criterio establecido por el Tribunal Pleno el consistente en la improcedencia del juicio de amparo para deducir derechos de naturaleza política, con una única excepción consistente en que el acto reclamado, además de tener una connotación de índole política, entrañe también la violación de derechos subjetivos públicos consagrados en la propia Carta Magna, supuesto en el que se admite la procedencia del juicio pues la litis en éste versará exclusivamente sobre la violación a garantías individuales y no respecto de la transgresión a los derechos políticos, los que no son reparables a través de este medio de control constitucional.

b) De la interpretación sistemática de los artículos 41, 94, 99 y 105, fracción II, de la Constitución Federal, se desprende el establecimiento de un sistema integral de justicia en materia electoral, a fin de sujetar a control constitucional las leyes y actos en dicha materia, conforme al cual la Suprema Corte de Justicia es el único órgano de control de constitucionalidad de leyes en materia electoral, a través de la acción de inconstitucionalidad, en tanto que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es la máxima autoridad en materia electoral,

encargada de garantizar la especialización, objetividad e imparcialidad en el ejercicio de la función jurisdiccional en la materia, además de velar los derechos político-electorales de los ciudadanos, verificando que los actos y resoluciones en esta materia se ajusten al marco jurídico constitucional y legal.

Por tanto, si se atiende a las dos consideraciones fundamentales antes expresadas, debe necesariamente concluirse en la improcedencia del juicio de amparo promovido por Jorge Castañeda Gutman, ya que pretende que se examine, por un lado, la constitucionalidad de normas generales en materia electoral, esto es, la de los artículos 175 a 178 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en cuanto establecen que corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, no obstante que, como se ha destacado, el único medio a través del cual es posible confrontar normas generales en materia electoral con la Constitución es a través de la acción de inconstitucionalidad prevista en la fracción II del artículo 105 de la Ley Suprema, y por otro lado, que se analice la resolución expedida por el director ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral, por el que se niega al quejoso su registro como candidato independiente al cargo de presidente de la República, a pesar de que el juicio de garantías es improcedente para dilucidar derechos de naturaleza política y, en cambio, está previsto legalmente el juicio de protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos.

La conclusión alcanzada, acorde con la determinación mayoritaria adoptada por el Tribunal Pleno, no puede ser desvirtuada a través de consideraciones ajenas a la normatividad constitucional y legal que rige tanto la procedencia del juicio de amparo como el sistema integral de justicia en materia electoral, como serían todos aquellos razonamientos que sostengan la contravención a la Carta Magna por parte de los actos reclamados en el juicio de garantías que se ha estimado improcedente, esto es, no es posible jurídicamente pretender sostener la procedencia de dicho juicio, en el caso concreto, en el hecho de estimar que los referidos actos vulneran normas de la Ley Suprema, ya que ello implicaría desconocer que la improcedencia del juicio de que se trata impide el examen de fondo del asunto, precisamente por vincularse con derechos de naturaleza político-electoral, no reparables mediante el juicio de amparo.

La tesis del Tribunal Pleno publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volúmenes 187-192, Primera Parte, página 88, establece:

"SOBRESEIMIENTO, EFECTOS DEL.-El sobreseimiento en un juicio de amparo, por alguna de las causas que la ley señala, impide a la autoridad judicial

federal entrar al estudio del fondo de la cuestión planteada, por estar cumplida una condición de improcedencia del amparo, cuestión que debe ser examinada previamente a las violaciones constitucionales atribuidas al acto reclamado, aun en el supuesto de que efectivamente hayan sido cometidas las violaciones de garantías que se señalan."

Como se explica en la tesis transcrita, la improcedencia del juicio de amparo, que constituye una cuestión de estudio preferente, impide entrar al estudio de fondo de la cuestión planteada aun en el supuesto de que efectivamente hayan sido cometidas las violaciones que se reclamen, de lo que se sigue que no es posible examinar y pronunciarse, en primer término, respecto de los planteamientos hechos por la parte quejosa, para de ello determinar, en caso de estimar fundados tales planteamientos, que el juicio de amparo resulta procedente, dado que tal actuar implicaría una clara transgresión a las normas legales en la materia.

Conforme a lo anterior, se estima que las argumentaciones tendentes a acreditar que las disposiciones legales reclamadas y el acto de su aplicación, en cuanto impiden el registro de candidatos independientes para ocupar cargos de elección popular, específicamente, el registro de Jorge Castañeda Gutman como candidato independiente al cargo de presidente de la República, no resultan aptos para justificar la procedencia del juicio de amparo, a través del cual, se insiste, no son reparables los derechos de naturaleza político-electoral.

Así, jurídicamente no es posible sostener la procedencia del juicio de garantías para reclamar la violación a derechos político-electorales en argumentaciones consistentes, por ejemplo, en que el derecho a conformar la representación nacional lo tienen originalmente los ciudadanos, por lo que el acceso al poder público no puede ser monopolio de los partidos políticos pues ello resulta contrario a los cauces y modalidades de un Estado plenamente republicano, o bien, en que en las sociedades modernas tal representación comienza por la selección de representantes, no sólo a través de los partidos políticos, sino de los ciudadanos independientes dispuestos a defender los intereses de los demás pues ninguna representación democrática puede darse sin la participación de los ciudadanos, mediante una libre elección de los representantes populares, sin que medie entidad alguna en su postulación, máxime la tendencia de los partidos políticos a la exclusión, a dar importancia a sus propios intereses, a su deseo de conservar o acceder al mando político, todo ello por encima de los intereses más amplios de los ciudadanos.

Las argumentaciones referidas podrían ser útiles para apoyar una postura que sostenga que las normas legales o los actos que impiden el registro de

candidatos independientes para ocupar cargos de elección popular son contrarios a la Carta Magna, o bien, sin ser contrarios a la misma, justificaran la reforma constitucional y legal que permitiera el acceso de candidatos independientes a los aludidos cargos de elección popular que se propone en la presente tesis.

Los ministros, sin embargo, no entraron al fondo del asunto, es decir, no se pronunciaron sobre la legalidad de las candidaturas independientes; simplemente desecharon el juicio de garantías presentado por el ex secretario de Relaciones Exteriores, debido a que las leyes electorales sólo pueden impugnarse vía acción de inconstitucionalidad que promuevan las minorías legislativas en los congresos, los partidos políticos o el procurador general de la República, pero no mediante un juicio de amparo, por lo que jueces de distrito y magistrados de circuito están impedidos para analizar si el COFIPE transgrede aspectos de constitucionalidad.

En virtud de lo anterior, el Dr. Castañeda decidió acudir ante las instancias internacionales y el 12 de octubre de 2005 presentó una petición a la CIDH a efecto de que fueran analizadas posibles violaciones a sus derechos humanos.

El 21 de diciembre de 2006, la CIDH emitió un informe en el que determinó que el caso era admisible, argumentando que no había elementos de convicción para establecer una violación de los artículos 8, 13, 16, 23 o 24 de la Convención Americana; y que el Estado había incurrido en responsabilidad internacional por la violación del derecho a la protección judicial (artículo 25), conjuntamente con las obligaciones de respeto y garantía, así como el deber de adoptar disposiciones de derecho interno establecidos en la Convención Americana (artículos 1(1) y 2, respectivamente).

Los representantes del Dr. Castañeda alegaron la existencia de una norma que impide la participación política de los ciudadanos al margen de los partidos políticos, lo que generó la violación del derecho humano a la participación política del Dr. Castañeda. Asimismo, indicaron que la presunta víctima buscó la protección de la jurisdicción interna, mediante el juicio de amparo, por considerar que era la única vía que presentaba visos de procedibilidad.

El 6 de agosto de 2008 la Corte Interamericana de Derechos Humanos adoptó la sentencia sobre el caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos, la cual fue publicada en 2 de septiembre de 2008.

La Corte IDH declaró que el recurso para impugnar la constitucionalidad de las disposiciones electorales, contemplado en la legislación mexicana, no era suficiente para garantizar los derechos políticos del Dr. Castañeda, de conformidad con el artículo 25 de la Convención. Sin embargo, determinó que la

reforma electoral de 2007, por la que se añadieron dos párrafos al artículo 99 de la Constitución Federal, subsanó dicha deficiencia al reconocer constitucionalmente la facultad del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para revisar la constitucionalidad de las leyes electorales.

La sentencia establece que el Estado deberá ajustar la legislación secundaria y las normas que reglamentan el juicio de protección de los derechos del ciudadano de acuerdo con lo previsto en esa reforma constitucional.

La CIDH señaló que “la sentencia constituye per se una forma de reparación”, desestimando así otras reclamaciones del Dr. Castañeda relacionadas con la supuesta afectación a su “proyecto de vida” y los gastos relacionados con sus actividades políticas.

El fallo judicial establece que los puntos resolutivos de la sentencia deberán ser publicados “en el Diario Oficial y otro diario de amplia circulación nacional” y que el Estado deberá pagar al Dr. Castañeda el “reintegro de gastos y costas judiciales”.

Cabe destacar que la sentencia analiza con todo cuidado los argumentos y pruebas de las partes y expone con claridad la valoración que de ellos hizo para llegar a su resolución, lo que demuestra el gran nivel de sus miembros, lo que es en sí ya motivo de gusto para cualquier ciudadano del continente.

Desde mi particular punto de vista, no hay duda de que es una victoria de la legalidad y de eso se trataba desde el inicio, los motivos se analizarán a continuación.

El primer gran componente de un proceso de esta naturaleza es que la Corte se declare competente para juzgar. Que la Corte aceptara el caso fue la primer batalla jurídica: por un lado la Comisión y el equipo del Dr. Castañeda argumentaban que el caso tenía méritos para que la Corte aceptara juzgarlo, por el otro, el Estado mexicano argumentaba que no tenía méritos y la Corte no debía aceptarlo. El Estado perdió esta etapa del proceso como lo dice el 251.1 de la sentencia, al desechar las excepciones preliminares.

Más allá de ser la primera vez que la Corte se pronuncia competente para juzgar al Estado mexicano, lo que per se tiene un significado político indudable, desde el punto de vista jurídico la relevancia está en que se demuestra que la CIDH sí es una instancia para impartir justicia para los ciudadanos mexicanos. El Estado trató de no ser juzgado, pero sí lo fue.

El segundo ámbito se refiere al fondo, es decir a la violación de los derechos humanos de un ciudadano mexicano. El tema tiene dos aspectos: la violación de los derechos humanos por no existir en México un recurso aplicable y efectivo para acceder a la protección de la justicia, y el segundo, la violación de los derechos políticos de un ciudadano, que son derechos humanos fundamentales, al no permitir candidaturas independientes.

La Corte decidió que sí se violó el derecho fundamental a la protección judicial establecido en el artículo 25 de la Convención Americana (251.2) y, lo más importante, que el Estado mexicano debe adecuar el derecho interno a la Convención (251.6). A partir de esta decisión de la CIDH, que es obligatoria, se deben adecuar a la Convención todos los ordenamientos que resulten relevantes, como pueden ser la Constitución, la Ley de Amparo, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el Cofipe y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. No es un asunto menor, finalmente el Estado mexicano tendrá que tomarse en serio lo que dicen los acuerdos y tratados internacionales que firma.

Al respecto es importante destacar que la CIDH, en su larga argumentación sobre esta parte de la demanda, reconoce que los derechos políticos son derechos humanos fundamentales. Otro logro importante para el sistema de justicia electoral en México.

Sobre el tema de la violación al derecho a ser elegido mediante una candidatura independiente, la CIDH decidió que no se violaron los derechos humanos de Jorge Castañeda (251.3). Efectivamente el Estado ganó este punto; sin embargo, conviene traer a colación el argumento central de la Corte establecido en el párrafo 193, que dice: "la Corte considera que el Estado ha fundamentado que el registro de candidatos exclusivamente a través de partidos políticos responde a necesidades sociales imperiosas basadas en diversas razones históricas, políticas, sociales".

Sobre la demanda de no igualdad ante la ley, la CIDH decidió que el Estado no violó, en perjuicio de Jorge Castañeda, el derecho a la igualdad ante la ley (251.4) al negar su derecho a ser candidato independiente, bajo argumentos derivados del punto anterior cuando acepta la exclusividad de los partidos para postular candidatos. El Estado ganó por "razones sociales imperiosas" que al parecer no existen en otros países como Perú, Honduras o cualquier otro que acepta candidaturas independientes.

Finalmente, sobre la última parte del proceso, las reparaciones y costas, nos complace la decisión (251.7): que se publique en el Diario Oficial la sentencia, de

manera que se sepa que el Estado sí violó el derecho a la protección judicial de uno de sus ciudadanos y que el Estado está obligado a adecuar disposiciones legales de todo tipo. Así el ciudadano común sabrá con certeza cuáles son los recursos a su alcance para defender sus derechos políticos.

Este proceso judicial internacional duró tres años. El argumento central del doctor Castañeda fue que la negativa del IFE a registrarlo como candidato independiente para las elecciones presidenciales del 2006 constituyó una violación a sus derechos políticos, en particular al artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH). Ése fue el punto medular de su demanda y éste era su máximo interés.

Durante el proceso judicial, el doctor Castañeda insistió en esta cuestión. No obstante, la CIDH no le dio la razón. La sentencia establece que "más allá de lo manifestado en cuanto al descrédito de los partidos políticos y la necesidad de las candidaturas independientes, el doctor Castañeda no desvirtuó los fundamentos presentados por el Estado". La CIDH "considera que el Estado ha fundamentado que el registro de candidatos exclusivamente a través de partidos políticos responde a necesidades sociales imperiosas basadas en razones históricas, políticas y sociales". Más aún, la sentencia establece que el doctor Castañeda tuvo diferentes opciones para registrar su candidatura, y que "no argumentó ni demostró elemento alguno que permita concluir que el requisito de ser nominado por un partido le impuso obstáculos concretos y específicos que significaron una restricción desproporcionada, gravosa o arbitraria a su derecho de ser votado". Por ello, la CIDH sentenció: "el Estado no violó, en perjuicio del señor Jorge Castañeda Gutman, el derecho político a ser elegido".

Hay otros dos puntos de la sentencia que es crucial también examinar. En efecto, la Corte resolvió que al momento de que el doctor Castañeda pretendió presentar su candidatura independiente no existía el recurso judicial adecuado y efectivo para reclamar la constitucionalidad de las leyes electorales. Sin embargo, la propia Corte, de manera expresa, valora positivamente la reforma constitucional electoral de 13 de noviembre de 2007 que corrige esa insuficiencia y otorga al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación facultades para revisar la constitucionalidad de las leyes electorales en casos específicos. Por eso, la Corte ordena al Estado adoptar la legislación secundaria y las normas que desarrollen las previsiones de esa reforma. Esta, desde luego, era una omisión y la reforma constituye un importante avance. Pero si de triunfos se tratara, el mérito corresponde única y exclusivamente al Congreso que así lo dispuso, como lo reconoce la sentencia.

## **CAPÍTULO CUARTO**

### **PERSPECTIVAS**

#### **I. Análisis sobre la viabilidad de la Candidatura Independiente en el Sistema Electoral Mexicano**

Del análisis de los argumentos referidos, se desprende que las Candidaturas Independientes en el Sistema Electoral Mexicano, no se encuentran prohibidas, por el contrario, el derecho de ser votado para ocupar un cargo de elección popular es un derecho fundamental reconocido por la Carta Magna y de hecho ya ha sido elegido y reconocido un candidato independiente en el Estado de Yucatán, sin embargo, no en todos los Estados es así; y aún y cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se ha pronunciado en el sentido de que los partidos políticos no tienen el monopolio de postulación de los candidatos a puestos de elección popular; sin embargo y por absurdo que parezca este derecho se encuentra restringido por un tecnicismo que explicaremos.

La intervención de los candidatos independientes en el proceso electoral respectivo deberá ajustarse a la ley que lo rige, ya que la Constitución no prevé la regulación respecto de tales figuras, si bien no las prohíbe, como ha quedado de manifiesto, quedando el establecimiento de dicha figura a la legislación secundaria, con las modalidades y condiciones que el Congreso local le imprima, determinando las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.

A fin de ilustrar desde otro aspecto la no reglamentación legislativa de mérito, se hace necesario acudir a la institución denominada configuración legal expresión acuñada en el lenguaje jurídico constitucional europeo que tiene un significado que se considera relevante en esta ocasión.

Puede decirse que la configuración legal es una técnica jurídica que utilizan las normas constitucionales al reconocer que ellas mismas, y en especial aquéllas que regulan derechos, precisan de la intervención legislativa para completar su regulación.

A esta necesidad puede atribuírsele dos usos. Uno de ellos, el más frecuente, aparece cuando se deja al legislador la regulación de las condiciones del ejercicio de un derecho fundamental, a grado tal que puede sostenerse que todos estos derechos, en mayor o menor medida, son de configuración total 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 la competencia del legislador ordinario, federal o local.

Es decir, el derecho a ser votado es un derecho fundamental de configuración legal. Desde otro aspecto, puede decirse que se trata de un derecho que no es absoluto, el cual se ejerce a través de las condiciones que exige la ley, en el caso, a través de un partido político.

Así, se tiene que por una parte el legislador local ha reglamentado el derecho a ser votado, mandatando que se ejerza a través de un partido político, sin permitir las candidaturas independientes; y por la otra, para acoger la pretensión este Tribunal requeriría inexorablemente que la configuración legal del derecho en cuestión previera en normas generales, abstractas e impersonales, las que determinen la forma y condiciones que garanticen la viabilidad y funcionalidad del sistema en su conjunto.

Lo anterior es así, toda vez que como ya se dijo, la reglamentación vigente en relación a las candidaturas independientes, impide en un proceso electoral, la intervención a éstos, pues no se llevaría a cabo observando los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad, equidad y profesionalismo que rigen el derecho electoral, al no encontrarse normados los derechos y prerrogativas, de las que dichos candidatos serían titulares con motivo de su postulación, tales como financiamiento público, acceso a radio y televisión entre otras, mismas que si se encuentran catalogadas como derechos y obligaciones de los partidos políticos

Luego de haberse reconocido en el sistema jurídico electoral, el derecho de los ciudadanos a postularse a través de los partidos políticos, pero no como candidatos independientes, cabe decir que este Tribunal de Apelación considera que sin existir reglamentación previa, discurrir que los ciudadanos considerados como candidatos independientes, pudieran postularse e incluso resultar ganadores de una contienda electoral, propiciaría una desproporcionada e injustificada desigualdad entre los candidatos propuestos por un partido político y los denominados candidatos independientes, lo anterior, en dos vertientes. En la primera, la desigualdad los afectaría y la segunda les beneficiaría injustificadamente, amén de las complicaciones que originaría.

Lo anterior es así, porque ante la configuración legal del derecho a ser votado, que al respecto priva, a los candidatos independientes no se les impone la carga de registrar su ideario político, plataforma electoral mínima y su propuesta de gobierno, entonces, no están obligados a acreditar con un determinado número de firmas de respaldo que representan a una corriente de opinión con presencia

Estatad, Distritad o Municipal; no están obligados a ajustarse a las reglas y límites de la campaña y propaganda electoral, ni a rendir cuentas y a permitir la fiscalización del origen y destino de sus recursos económicos, ni están sujetos a las reglas que establecen determinados topes para el financiamiento privado o para la erogación de gastos de campaña, lo cual resulta a todas luces en un beneficio indebido. Esto es, su mera participación en la contienda electoral es disconforme con el principio de equidad, pilar del acceso a los cargos públicos de elección popular y las condiciones de igualdad en la contienda electoral, así como los principios de certeza y objetividad en la función estatal electoral.

Asimismo, pudiera propiciarse que ciertos ciudadanos, apoyados por un determinado partido o agrupación política, o bien, grupos de poder al margen de la ley, con la finalidad de no sujetarse al marco normativo aplicable, es decir, regulaciones de tope de gastos, prohibiciones y limitaciones con respecto a la campaña y la propaganda electoral, etcétera, optaran por competir en su calidad de candidatos independientes y debido a una franca desigualdad e iniquidad en la contienda, logran el triunfo en la elección, situación que a todas luces resulta ilegal.

Abundando, no escapa a este Tribunal y es de decirse que teniendo como referente la falta de reglamentación y apuesta de manifiesto, aceptar las candidaturas independientes ocasionaría que éstas, bajo determinadas circunstancias quedaran en condiciones de desigualdad injustificada ante el resto de los abanderados que sí fueran postulados por un partido político, en cuanto al reparto de prerrogativas, tales como financiamiento público, acceso a los medios de comunicación, etcétera, lo que es contrario a los principios, que apuntado quedó, rigen en materia electoral.

En este sentido, cabe destacar que uno de los aspectos que habitualmente se imponen para armonizar el derecho de libertad y el derecho de igualdad, así como los principios de certeza y objetividad que rigen la función estatal electoral, que involucra el derecho político-electoral a ser votado, es la regulación del registro y postulación de candidatos, porque de aceptar como tal a cualquier ciudadano que reuniera las calidades precisadas en las leyes, y manifestara, fuera de los cauces legales, su voluntad de ser votado para un cargo de elección popular, evidentemente, podría propiciar la multiplicación de aspirantes a los cargos públicos, a tal grado de poder dar lugar a que el proceso electoral no resultara operativo, por la complicación que se generara en sus diversas etapas, si se atiende.

Podría comenzarse por la confusión que se ocasionaría. Ante la intervención de gran número de ciudadanos como candidatos, las campañas electorales en

lugar de cumplir su función proselitista y de orientación, podrían llevar a la total confusión por saturación, con lo que los ciudadanos electores no adquirirían, en realidad, un conocimiento cierto de los candidatos y sus ofertas, y con esto se verían impedidos para decidir con libertad y conocimiento la inclinación de voto; más aún, a diferencia de lo previsto respecto de los candidatos registrados por un partido político o coalición, tal instituto que los postuló sí debió registrar previamente una plataforma electoral mínima, a diferencia de los candidatos independientes, quienes llevarían una ventaja indebida, en tanto que éstos sí podrían eventualmente rebatir las posiciones de los candidatos registrados en tanto que estos últimos no estarían en aptitud de hacerlo por desconocimiento y se les dejaría de alguna forma en desventaja e incluso indefensión.

Complicación para el cómputo. El cómputo de la votación se complicaría, en la medida en que se tendrían que computar a todos los ciudadanos que hubiesen sido votados como candidatos independientes, con la finalidad de determinar si alguno de ellos resultara ganador, los cuales podrían alcanzar números exagerados, sin que se encuentre legal ni reglamentariamente prevista la manera de solucionar las controversias que con ello se ocasionen.

La vigilancia se obstaculizaría. El ejercicio del derecho de los contendientes de vigilar los comicios, sería también difícil, porque todos los candidatos o aspirantes desearían tener a sus propios representantes en las mesas de votación, lo que entorpecería la emisión del voto y la función electoral, sobre todo si se tiene en cuenta que lo común es que se les conceda derecho a voz y a formular reclamaciones ante los funcionarios de casilla y, eventualmente, para interponer medios de impugnación local, en el entendido de que legalmente no se prevén estos derechos a favor de los candidatos independientes.

La legitimación podría quedar en duda. La proliferación de candidatos independientes también tendría como consecuencia el fraccionamiento excesivo de la votación, con el riesgo de que resultara ganador un candidato con una mayoría relativa intrascendente, con la consecuente falta de legitimidad ante la población y la pulverización y fragmentación política. Así, también será latente el riesgo de que se introduzca dinero ilícito en los procesos electorales sin que los órganos de vigilancia estén en aptitud de comprobar que se cumplieron los demás principios y reglas que rigen toda elección democrática, lo cual podría ocasionar ingobernabilidad y dar lugar a conflictos posteriores a la elección.

Posible afectación a terceros. Las consecuencias del escenario expuesto consistirían en que en aras de la mayor apertura hacia el derecho de ser votado, se afectaran derechos de terceros; concretamente, el derecho de los ciudadanos a votar en condiciones adecuadas, con libertad, certeza y seguridad, y el propio

derecho a ser votado de los demás candidatos, en condiciones de igualdad, para acceder a los cargos de elección popular y a la vez el trastorno del sistema electoral, así como el eventual debilitamiento del sistema plural de partidos políticos.

Estas cuestiones, que de manera enunciativa más no limitativa se ejemplifican, se sumarían a otras hipótesis ausentes hasta el día de hoy en la legislación electoral aplicable.

Concluyendo, el permitir la participación de un candidato independiente, sin que se norme respecto de dichas candidaturas, impide que las autoridades electorales cumplan con el cabal ejercicio de sus atribuciones, como son, entre otras, las de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales relativas y las contenidas en la Ley Electoral Estatal, atender lo relativo a la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales y registrar las postulaciones, pues la autoridad no podría contar con elemento alguno que le permitiera, por ejemplo, vigilar que éstos se ajusten al tope de gastos de campaña aprobado, que no utilicen recursos de procedencia ilícita, que no realicen propaganda fuera de los plazos legalmente previstos para ello, etcétera.

Más aun, en la reglamentación actual del derecho a ser votado, no se encuentran previsiones relativas a un término establecido para que los candidatos independientes soliciten su registro, los requisitos que debe acreditar, el control que debe observar en cuanto a gastos de campaña, y la estipulación que establezca si estos son reembolsables y en qué condiciones; como tampoco las consecuencias jurídicas que conlleva la inobservancia de la reglamentación por parte de los candidatos independientes.

Lo anterior es así, ya que la interpretación de estos numerales debe hacerse dentro del contexto de que pertenecen a un sistema jurídico electoral y éste debe entenderse como un todo, y no mediante una interpretación aislada de los mismos, puesto que ello orillaría a un resultado interpretativo incorrecto, como ha quedado de manifiesto.

En este orden de ideas, tampoco es verdad que las leyes estatales de la materia carezcan de restricciones para las candidaturas independientes y que solo mencione los tiempos y condiciones en que se debe solicitar el registro de los candidatos ante el Consejo General, sin que contenga ninguna restricción en la estructura gramatical respecto del registro de candidatos con o sin partido, pues no distingue entre ambos, siendo esto insuficiente para sostener la exclusividad a favor de los partidos políticos del derecho a postular candidatos a elecciones populares. Contrario a lo anterior y como ya se dijo, el sistema jurídico electoral en

su conjunto no prohíbe las candidaturas independientes, las no postuladas por un partido político; sin embargo, debe repetirse, con la configuración legal del derecho a ser votado vigente, no es posible, jurídicamente, interpretar este precepto de manera aislada, fuera del sistema en su conjunto, arribando a la conclusión basada en una interpretación gramatical cuya conclusión sea que no se prohíben dichas candidaturas.

Sin embargo todos estos factores podrían ser normados, tal y como acontece en la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán, que tal como se observó si reglamenta estas incidencias, y de esta forma permite el correcto ejercicio del derecho fundamental a ser votado.

## II. Reformas Constitucionales y Legales

Las reformas que se proponen buscan que las candidaturas independientes sean espacios donde aquella sociedad que no se reconoce en el sistema de partidos, o una sociedad que desea presionar ese sistema de partidos, pueda encontrar los procedimientos y los modos para llegar a la representación política sin tener que pasar por las negociaciones intrapartidistas que significa la elección de los candidatos y como alternativas frente a aquellos mecanismos de disciplina a los que pueden estar sometidos los partidos políticos, pero sobre todo para defender un derecho fundamental del ciudadano y para atender a los reclamos sociales que buscan legitimidad en sus representantes.

El sistema actual impide que ciudadanos que cuentan con el respaldo de parte del electorado, pero que no forman parte de alguna plataforma partidista, cumplan su derecho de contender por un puesto de elección popular.

Sólo los partidos políticos pueden registrar candidatos a cargos de elección popular, restringiendo las opciones de los electores, ya que si votan por una opción distinta, su voto no se considera válido y la competencia electoral se da solamente entre los partidos políticos existentes, sin la posibilidad de que candidatos fuera de sus filas compitan, lo cual impide la renovación de la clase política.

La construcción de espacios independientes puede ser un mecanismo que, en ese sentido, atempere y permita a los partidos mantener sus disciplinas internas, al mismo tiempo que permita a los liderazgos reales asumir sus espacios de poder, siempre y cuando sean votados por la sociedad.

Tal y como se ha señalado el problema de las candidaturas independientes, es un problema legal, ya que la Constitución, en su artículo 35, establece que una de las prerrogativas del ciudadano es 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.

A partir de las reformas electorales del 2007, se reformó el artículo 116 fracción IV inciso e), a efecto de respetar la autodeterminación de reconocer y garantizar el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación, sin embargo en el texto del artículo descrito, se señala esto como una excepción al principio de exclusividad de los partidos políticos para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, tal y como sucede con el

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, lo cual provoca que **los ciudadanos no puedan postularse a este tipo de cargos, modelo que ha sido asimilado por los casi todos los legisladores locales, con la honrosa excepción del Estado de Yucatán, donde el actual presidente municipal de Yobaín, fue electo bajo la figura de candidato independiente.**

Es por lo anterior, que se propone incorporar la figura de Candidaturas Independientes en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para todos los cargos de elección popular, específicamente en la fracción II del artículo 35 para quedar como sigue:

**“Artículo 35. Son prerrogativas del ciudadano:**

**I. ...**

**II. Poder ser nombrado para cualquier empleo, cargo o comisión y votado para todos los cargos de elección popular como candidato de un partido político o de forma independiente, a excepción de los cargos de representación proporcional, cumpliendo con los requisitos y calidades que señale la ley;**

**III. a V. ...”**

De esta forma, se precisará el derecho fundamental del ciudadano para presentar una candidatura a un cargo de elección popular de forma independiente no dando espacio para que las leyes secundarias establezcan los candados que imposibiliten de facto el ejercicio de este derecho.

Esta reforma traerá como consecuencia la modificación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que en su artículo 218, fracción I, señala: “Corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargo de elección popular...”. Para quedar como sigue:

## **Capítulo segundo**

### **Del procedimiento de registro de candidatos**

#### **Artículo 218**

**“1. Corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales y a los candidatos independientes que cumplan con los requisitos y condiciones establecidas, el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular.”**

Estableciendo igualmente los requisitos con que deberán contar este tipo de candidaturas, partiendo por el respaldo de al menos 1% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral de la demarcación que corresponda (a nivel

federal, y según datos del portal electrónico del IFE, el padrón electoral incluye a 79 millones 249 mil 224 ciudadanos al 22 de enero de 2010, es decir que, para que una propuesta ciudadana sea presentada ante el Congreso deberá estar respaldada por al menos 79 mil 250 ciudadanos).

Los temas relacionados con la regulación de recursos, acceso a medios, fiscalización de gastos y garantías exigidas, se tratará y establecerá en la legislación secundaria, proponiéndose asimilar el modelo establecido por el Estado de Yucatán, tanto en las Constituciones Locales como en las Leyes Electorales.

De esta forma, se busca abrir nuevas vías de participación política, ya que los partidos políticos no deben ser la única vía disponible para acceder a puestos de elección popular. La competencia política, respaldada por un porcentaje mínimo del electorado (1%), debe estar al alcance de cualquier ciudadano, forme parte o no de un partido político. Las candidaturas independientes abren un canal de participación distinto al de la militancia partidista.

Se permitirá el pleno ejercicio el derecho fundamental de votar y ser votado, para un cargo de elección popular.

Fortalece la competencia política y la iniciativa de reducir el Congreso, complementa la propuesta de aumentar el umbral a los partidos para conservar su registro, ya que se mantiene la pluralidad y la competencia política mediante las candidaturas independientes en caso de que desaparezcan partidos minoritarios.

## CONCLUSIONES

Encuentro apropiado comenzar este capítulo de conclusiones dando un ejemplo del prefacio de la Revolución Mexicana teníamos a un famoso personaje que se presentaba elección tras elección. Era un romántico que se llamaba Nicolás Zúñiga y Miranda. Este candidato independiente, que se oponía sistemáticamente a la candidatura oficial del dictador Porfirio Díaz, al final de cuentas pronosticó o anticipó justamente el sentir de una población con respecto a un régimen que estaba agotado o en vías de agotamiento. Con esto no quiero decir que Jorge Castañeda o Víctor González Torres "Doctor Simi" en nuestros tiempos sean nuestra versión moderna de Nicolás Zúñiga y Miranda sino únicamente que su aparición nos da una idea de que algo está pasando en México y de que hay que poner atención en ello.

Basado en dos encuestas; una, hecha oficialmente por el IFE, que se llama "La Reforma Electoral y su contexto socio-cultural", y otra, hecha por un equipo de investigadores de la UNAM, que se llama "Los mexicanos de los noventa", en las que se consultó a 3,500 personas a nivel nacional, y que arrojó resultados por demás sorprendentes como analizaremos.

Al cuestionar la razón principal para votar, el 46% contestó que es un derecho, seguida por un 24% como una obligación y 20% como una forma de apoyar a un partido político.

Para resolver los problemas de las comunidades, se cuestionó ¿qué tanto sirve que la gente forme organizaciones independientes de los partidos? Mucho: 64.4%; poco: 22.2%; nada: 10.5%; por lo que se puede concluir que es un falso supuesto el que la gente no aprecie a los partidos. Lo que no aprecia es la forma en que trabajan los partidos, pero sí considera que pueden ser un factor coadyuvante para la construcción democrática de un sistema que incida en el mejoramiento de su nivel de vida.

Finalmente, al preguntar si participa o es miembro de un partido político o de una organización no partidaria de ciudadanos, es contundente la respuesta, solamente el 19% contestó que sí, es decir, el 80% de la población no puede realmente incidir en la vida política del país.

Lo primero que hay que tener en cuenta en el tema de las candidaturas independientes es que representan un problema desde el punto de vista de la representación de los partidos políticos, los cuales son los únicos que podrían

reformar este sistema para la construcción de un sistema democrático, el cual no conviene a los mismos.

Se debe entender que la presentación de una candidatura independiente es un derecho fundamental, pero más aún es otra forma de hacer política. Se trata de revolucionar las formas tradicionales de hacer política y buscar romper con el sistema actual. Consecuentemente, criticar a la política general del gobierno. Se considera una respuesta ante el malestar de la vida pública.

Estas candidaturas buscan dar legitimidad a las elecciones, en esencia, crear un nuevo sistema político electoral y de esta forma lograr una democracia plena, son una respuesta a la partidocracia mexicana, al sistema que ha privilegiado el monopolio de la representación política a través de los partidos, buscando el desarrollo de una idea dirigida a cambiar las condiciones de competencia, equidad y presencia de la ciudadanía en los procesos electorales

El reclamo a la falta de democracia interna de los partidos políticos, su desconfianza está fundamentada en sus fracasos o en la falta de interés de las élites partidarias para incorporarlos a los ciudadanos en los procesos políticos, sea como candidatos o funcionarios de la propia organización partidaria o simplemente como simpatizantes del mismo.

Lo que es más increíble del panorama actual, es que el derecho a ser votado es un derecho fundamental reconocido tanto a nivel nacional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como a nivel internacional, pero fundamentalmente exigido por una sociedad necesitada de legitimidad por parte de sus representantes.

Jurídicamente, el derecho exclusivo de los partidos políticos para proponer candidatos a cargos de elección popular se fundamenta en candados establecidos en leyes electorales secundarias, limitando de esta forma un derecho establecido por la Carta Magna.

Es por ello que debe reformarse la Constitución Política, para dejar en claro de una vez por todas la irrestrictabilidad del ejercicio del derecho consagrado en el artículo 35 y de esta forma obligarse a normar el mecanismo correspondiente.

Lo anterior a efecto de que cumplan con las mismas obligaciones establecidas para los partidos políticos y de esta forma, orillando a la presentación de candidaturas serias y comprometidas con el país, protegiendo a la ciudadanía de candidaturas que pudieran ser originadas por grupos opuestos al Estado como pueden ser los cárteles.

Estableciendo la necesidad de que los candidatos cuenten con cierta representatividad en la sociedad, con una trayectoria reconocida, fiscalizando su financiamiento, en especial el privado, pero teniendo topes de gastos, garantizando su acceso a radio y televisión, presentando su plataforma política y demás documentos que garanticen los fines presentados al electorado para su debida elección.

Sin embargo, estos mecanismos ya han sido explorados, tanto a nivel internacional como dentro de nuestro propio país, tal y como acontece en Yucatán y en su momento en Sonora, legislaciones que deben servir como modelo para los demás estados a efecto de realizar las reformas necesarias.

Por lo que se concluye que es posible y necesario ampliar las formas de participación de la ciudadanía para legitimar sobre todo la democracia representativa, pero fundamentalmente para que el pueblo sienta la reivindicación de su legítimo derecho de votar y ser votado, más allá de su identificación o no con alguna sigla, color o institución política sino como una nueva actitud democrática y una nueva moral política, para transitar como se ha sugerido a lo largo de la presente tesis, de una democracia incipiente a una democracia plena, de una democracia estrictamente representativa a una democracia participativa y de un régimen de partidos cerrado a un régimen político que reconozca los derechos y libertades del ciudadano, por encima de los propios partidos políticos.

## **PROPUESTAS:**

En este punto, y a modo de colofón, se recalca que en mil novecientos cuarenta y seis, con la expedición de la Ley Electoral, por primera vez se limita el derecho a registrar candidaturas para los cargos de elección popular exclusivamente a favor de los partidos políticos. Dicha exclusividad se ha reiterado en las subsecuentes legislaciones electorales federales, inclusive en el actual Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que en su artículo 218, párrafo I, señala: “Corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargo de elección popular...”.

En el año de mil novecientos setenta y siete se modificó el texto del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de elevar a la jerarquía del texto constitucional la formación de los partidos políticos, confiriéndoles la calidad de entidades de interés público, cuyo fin consistiría en promover la participación del pueblo y en hacer posible, mediante el sufragio universal, libre, directo y secreto, el acceso de los ciudadanos a la representación popular, de acuerdo con los programas y principios que postularan; se les facilitó el acceso a los medios de comunicación para la difusión de sus ideas y se les reconoció el derecho de tomar parte tanto en elecciones estatales como municipales.

En los años de mil novecientos noventa, mil novecientos noventa y tres, mil novecientos noventa y cuatro y mil novecientos noventa y seis, se dieron nuevas reformas al texto del citado artículo 41 constitucional, en las que sustancialmente se estableció que la organización de las elecciones federales se ejercería por los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos y se estableció, como medida de fortalecimiento de los partidos políticos la entrega de financiamiento público tanto para sus actividades ordinarias, como para las campañas electorales.

Las anteriores anotaciones son, en síntesis, los antecedentes más relevantes en cuanto a los sistemas implantados para el acceso al ejercicio del poder público.

Asimismo, conviene referir lo que al efecto han señalado los organismos internacionales en torno al tema de los candidatos al proceso electoral.

En primer lugar, tenemos que el artículo 23, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, (conocida como “Pacto de San José”) adoptada en la

ciudad de San José de Costa Rica, el veintidós de noviembre de mil novecientos sesenta y nueve y el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas mediante la Resolución 2200 A (XXI) del dieciséis de diciembre de mil novecientos sesenta y seis.

Otro documento que cobra vital importancia, es la Observación General 25, emitida por la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, de doce de julio de mil novecientos noventa y seis, relativo al derecho a participar en los asuntos públicos, derecho a votar y derecho al acceso, en condiciones de igualdad a las funciones públicas (artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), que menciona:

Finalmente, se tiene la recomendación formulada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el documento denominado “Informe sobre la situación de los derechos humanos en México 1998”, en el sentido de que se adopten las medidas necesarias para que la reglamentación al derecho de votar y ser votados contemple el acceso más amplio y participativo posible de los candidatos al proceso electoral, considerando que esto es un elemento necesario para la consolidación de la democracia, recomendación que es del tenor siguiente:

De la intelección de los artículos en comento, se deduce que no admiten como requisito para la postulación de candidatos, el que tenga que hacerse a través de una organización política.

Como observamos de lo anterior, la tendencia de los organismos e instrumentos internacionales mencionados es la aceptación de candidaturas independientes, para aspirar a un puesto de elección popular, pues de otra forma se haría nugatorio la garantía constitucional que tienen los ciudadanos para ser votados, en condiciones de libertad, certeza y seguridad.

Por lo que se propone se reforme el Sistema Político Electoral actual para 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 derecho de solicitar el registro de candidatos a puestos de elección popular. Que se reconozca el derecho de registro de los candidatos independientes.

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, interpretando 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 con el establecimiento de obligaciones, requisitos y condiciones, pero que fomenten la participación ciudadana.

## **FUENTES DOCUMENTALES.**

**BERNAL MORENO, Jorge Kristian:** “La constitucionalidad de las candidaturas independientes ¿una controversia resuelta?”, en *Proceso Electoral 2006*. Porrúa. México, 2007

----“Candidaturas Independientes”, en *Grandes Temas para un Observatorio Electoral Ciudadano*. Volumen III. Instituto Electoral del Distrito Federal. México, 2007

**DUVERGER, Maurice:** *Los partidos políticos*. Fondo de Cultura Económica. México, 1988.

**FUENTES CERDA, Eloy,** Magistrado Presidente: *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México, 2005

**FUENTES DÍAZ, Vicente:** *Los partidos políticos en México*. Porrúa. México, 1996

---- *Origen y evolución del sistema electoral*. Altiplano. México, 1967

**GALVÁN RIVERA, Flavio:** *Derecho Procesal Electoral Mexicano*. McGraw-Hill. México, 1997

**GARCÍA OROZCO, Antonio:** *Legislación Electoral Mexicana 1812-1977*. México, 1978

**GÓMEZ MARTE, R.:** *Los procesos electorales*. Fondo de Cultura Económica. México, 1961.

**KELSEN, Hans:** *Teoría general del derecho y del Estado*. México, 1949

**NÚÑEZ JIMÉNEZ, Arturo:** *El nuevo sistema electoral mexicano*. Fondo de Cultura Económica. México, 1991

**NOHLEN, Dieter:** *Elecciones y sistemas electorales*. Fundación Friedrich Ebert, Nueva Sociedad. Venezuela, 1995

---- *Los sistemas electorales en América Latina*. UNAM. México, 1993

**OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús**, Coordinador: *Sistemas de Justicia Electoral: Evaluación y Perspectivas*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México, 2001

---- *Testimonios sobre el desempeño del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y su contribución al desarrollo político democrático de México*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México, 2003

**OSORIOS PALACIOS, Juan José**, Presidente Instituto de Investigaciones Legislativas: *Legislación y estadísticas electorales. 1814-1997*. Enciclopedia Parlamentaria de México. Volumen III. Tomo 2. Serie IV. Miguel Ángel Porrúa. México, 1997

**PATIÑO CAMARENA, Javier**: *Nuevo Derecho Electoral Mexicano 2006*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, 2006

**SARTORI, Giovanni**: *Ingeniería Constitucional Comparada*. Fondo de Cultura Económica. México, 1996

---- *Homo videns. La sociedad teledirigida*. Taurus. Madrid, 1998

**REYES ZAPATA, Mauro Miguel**, Presidente Consejo Editorial: *Evolución histórica de las instituciones de la Justicia Electoral en México*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México, 2002

## **PÁGINAS DE INTERNET CONSULTADAS.**

<http://www.fusda.org/Revista13-2AlejandroChanona.pdf> imprimir

<http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1671/12.pdf>

<http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1671/12.pdf>

<http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1470>

[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932008000100004&lng=es&nrm=iso&tlng=es)

[91932008000100004&lng=es&nrm=iso&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932008000100004&lng=es&nrm=iso&tlng=es)

[http://www.yucatan.gob.mx/gobierno/orden\\_juridico/Yucatan/nr4rf13.pdf](http://www.yucatan.gob.mx/gobierno/orden_juridico/Yucatan/nr4rf13.pdf)

<http://www.agn.gob.mx/independencia/fichas/Constitucion%20Cadiz.htm>

<http://www.valvanera.com/constitucion1812.htm>