



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:
CIENCIA POLÍTICA**

**LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y
LOS CIUDADANOS CANDIDATOS.**

ENSAYO

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.**

PRESENTA:

OCTAVIO ROBERTO ALCÁNTARA CAMPOS

ASESOR:

DR. LUIS EDUARDO MEDINA TORRES

CIUDAD UNIVERSITARIA, FEBRERO 2014





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A mi familia, profesores y Universidad. A los compañeros que hoy son amigos entrañables. A los que, desde abajo y a la izquierda, caminan sembrando rebeldía.

LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y LOS CIUDADANOS CANDIDATOS.

| | | |
|------|---|-------|
| I. | Introducción. | P. 2 |
| | Nota aclaratoria | P. 9 |
| 1. | La representación política. Un marco general . | P.12 |
| 1.1. | Los tipos de representación de Pitkin. | P.18 |
| 1.2. | Mandato e instrucciones. La construcción histórica. | P.26 |
| 1.3. | Divergencia y convergencia: La representación y la democracia. | P. 34 |
| 2. | El sistema representativo mexicano y las candidaturas independientes. | P. 47 |
| 2.1. | Los derechos político-electorales del ciudadano mexicano. | P. 62 |
| 2.2. | Los instrumentos internacionales. | P. 67 |
| 2.3. | Revisión del SUP-JDC-0037-2001 (“Caso Michoacán”). | P. 70 |
| 2.4. | Revisión del SUP-JDC-612-2012 (“Caso Clouthier” y acumulados) . | P. 76 |
| 3. | El ciudadano como candidato (Conclusiones). | P. 83 |
| 4. | Bibliografía. | P. 96 |

I. INTRODUCCIÓN.

La representación política ha sido uno de los temas más estudiados y, posiblemente, de los más complicados en la Ciencia Política. El tema ha sido analizando desde diferentes perspectivas y autores, desde los propios filósofos como Hobbes, Sieyes, Rousseau o Mill, a contemporáneos como Sartori, Bobbio, Manin o Pitkin.

Históricamente los aspectos que más se han desarrollado, de manera general, son: el vínculo que se establece entre el representante y el representado (en forma de autorización, mandato o de carácter simbólico), la *forma* en cómo los segundos eligen a los primeros (el instrumento de selección), las *cualidades* por las que son electos, el medio por el que llegan los ciudadanos a ser gobernantes (partidos políticos) y el desempeño de éstos una vez en el cargo.

Si bien como mencionara Hanna Pitkin en su libro *The concept of representation* la representación política no significa, necesariamente, gobierno representativo, éste último contiene sólo un aspecto del primero, que se materializa en la forma cómo se genera el vínculo del representante con el representado.

Lo importante en este sentido es que, por sí misma, la representación política no existe solamente en el gobierno, sino que puede tomar forma bajo diversas circunstancias y contextos. Sin embargo, el gobierno representativo contiene en su origen una *forma* particular de representación, que no habría de cambiar, desde su construcción en el siglo XVIII hasta nuestros días, y no es otra más que la búsqueda de una *composición representativa* del pueblo en los órganos de gobierno.

Por otro lado, fue hace poco más de cien años (siglo XIX) que el gobierno representativo adquirió las características de la democracia como hoy es entendida, es decir, basada sobre supuestos filosóficos liberales, pero configurada también con principios que, en un primer momento, parecían más representativos (el principio de elección) que propiamente democráticos (el sorteo).

La elección como método de selección de gobernantes produjo gradualmente – mediante el reconocimiento de derechos que reconocían la igualdad jurídica y política- una ampliación del electorado, previamente reducido por cuestiones diferenciadoras como la riqueza, posición económica o grado académico. Lo anterior es característico del voto censitario. En contra de esta visión se rebelaron grandes grupos sociales, ya organizados en grupos políticos que a la postre se transformarían en los partidos políticos que conocemos actualmente.

Dentro del contexto de la Revolución Industrial, las grandes masas de proletarios existentes, se aglutinaron en incipientes organizaciones políticas para defender sus derechos y, fuera por la vía institucional (buscando escaños en el Parlamento) o por la vía revolucionaria (aquellos partidos de tendencia socialista, comunista o anarquista cuyo objetivo era hacerse del poder) buscaron influir, conducir o ser parte del Estado.

Los partidos políticos de masas, comenzaron a convertirse en instituciones políticas que defendían o enarbolaban un programa político específico, generaban conciencia y difundían su ideología. De este modo, el partido comenzó a distinguirse como un instrumento de los ciudadanos organizados, capaz de participar activamente en la vida política, especialmente por la vía institucional.

Los partidos no necesariamente funcionaron en contextos democráticos, pues la experiencia del fascismo italiano, el “socialismo real” de la URSS o del nacional-socialismo en Alemania, demostraron el funcionamiento del partido político en países autoritarios. Cabe agregar que amplios sectores sociales organizados en estos regímenes dieron origen a los grandes partidos de masas, dando entrada a grandes sectores poblacionales adoctrinados e ideologizados, seguidores del programa político del partido e identificados con éste. El partido de masas no fue, empero, exclusivo de una cierta doctrina política, se volvió característico de la democracia liberal a lo largo del siglo XX.

El partido se convirtió entonces en el intermediario de los intereses de la sociedad en el Estado, en un punto intermedio, en canal de comunicación y

acción, pero sobre todo, en un canal que otorgaba representación. Por otro lado, la elección se convirtió en un elemento que produjo otro cambio en los partidos: éstos debían competir por el voto del electorado para que sus candidatos pudieran ser gobernantes.

Se convirtieron, tras un proceso histórico que comenzó incipientemente en el siglo XIX y se consolidó tras la segunda guerra mundial, en las instituciones clave de la democracia, concebida como un régimen sustentado en los principios axiológicos de libertad e igualdad, con el reconocimiento constitucional de derechos inalienables al individuo y ciudadano y la división de poderes.

Ahora bien, la democracia entendida como una *forma de gobierno*, atiende a la existencia de un sistema de partidos competitivo, elecciones frecuentes y transparentes, y un sistema electoral que convierte los votos obtenidos en escaños dentro de los órganos representativos de la sociedad política: los Parlamentos y la Presidencia (en el caso de los sistemas presidencialistas).

El régimen democrático adquirió las características ineludibles que entendemos hoy, de las cuáles Robert Dahl¹ señala las más importantes:

- Representantes elegidos
- Elecciones libres, justas y frecuentes
- Libertad de expresión
- Fuentes de información alternativa
- Autonomía de asociación
- Inclusión de todos los miembros del demos

La elección, característica de la democracia representativa, otorga legitimidad para quien toma las decisiones (los gobernantes), pues éste es seleccionado por los electores, quienes depositan mediante su voto, la preferencia por un individuo u otro. La elección en la democracia adquiere una dualidad: quién

¹ Robert Dahl, *La igualdad política*, Buenos Aires, Argentina, Fondo de Cultura Económica, 2008, p. 27.

elige también puede ser elegido, es decir, el gobernante de mañana puede ser el gobernado en el presente.

Por otro lado, el derecho de sufragio activo y pasivo (votar y ser votado, respectivamente) se convirtió en una característica fundamental de las democracias contemporáneas: por medio de las elecciones se eligen a los representantes, postulados en general por los partidos políticos, a su vez conformados por ciudadanos que ejerciendo su derecho de asociación, crean estos institutos políticos, los cuales dan a conocer sus programas e ideologías sustentados en la libertad de expresión. El ciudadano no militante tiene a su disposición información que genera conocimiento para ejercer el voto.

¿A qué nos lleva todo lo anterior?

Pues bien, la construcción teórica que dio sustento a todas las ideas presentadas anteriormente nos lleva a nuestro objeto de estudio: las candidaturas no-partidistas. Para comprender mejor el tema de dicha figura y la hipótesis expuesta más adelante es necesario analizar el desarrollo conceptual de la *representación política y el gobierno representativo* por separado, para vislumbrar cómo hoy se entiende la síntesis de los primeros dos conceptos en un contexto democrático.

Ahora bien, ambos temas, por separado, son lo bastante complejos para ser abordados de manera profunda en este trabajo; sin embargo, pretendo exponer de manera sucinta el vínculo que generado. Con base en ello, se puede entender el punto de vista que expongo a partir del capítulo dos de este trabajo, y que encuentra la particularización en la figura de la candidatura “independiente”, y la supuesta modificación de la representación política..

En consecuencia, la hipótesis que señalo es la siguiente: la aprobación de las candidaturas independientes puede no significar un cambio en el sistema representativo mexicano, es decir, no habría un cambio cualitativo en la configuración de la representación política.

El trabajo está estructurado en tres apartados. El primero, que abarca un marco general de la representación política, atiende a lo señalado dos párrafos más

arriba: el marco teórico del objeto. En este sentido hago referencia a la representación política como concepto y lo que subyace intrínsecamente al mismo –la noción jurídica, política y sociológica-. La yuxtaposición de esos tres elementos se derivan en *características* de la representación como vínculo entre un representante y representado, las cuales fueron construidas históricamente en momentos determinados (siglos XVII y XVIII, especialmente con las revoluciones inglesa, francesa y estadounidense).

Por lo que corresponde a esas características, me refiero al mandato y la posibilidad de que los representados “controlen” a los representantes mediante el uso de instrucciones. En otra perspectiva, también hago mención a la independencia del representante: que éste actúe bajo su propio juicio y razón. Retomo los elementos más importantes de la obra de Pitkin *The concept of representation*.

Hago referencia también al contexto histórico de configuración de la representación política moderna: las revoluciones políticas de Inglaterra, Estados Unidos y Francia, describiendo la diferenciación entre la postura anglosajona y la francesa, pero señalando sus convergencias en un sentido: la necesidad de construir un gobierno representativo, basado en una representación *libre* y sin mandato imperativo pero con el reconocimiento jurídico de derechos inalienables que deben estar garantizados por el gobierno y el Estado.

Ejemplo de lo anterior es que la igualdad jurídica y política expresada en la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, otorgaba un reconocimiento implícito a los ciudadanos para elegir a sus gobernantes, pero establecía restricciones para que no todos pudieran ser electos. La parte democrática que reconocía la necesidad de igualdad –y que lo logró en el sentido de eliminar, por ejemplo, la posesión de riqueza para emitir el sufragio- fue ampliándose lenta y gradualmente.

En otro sentido, retomo aspectos relevantes de los “padres fundadores”, los creadores del sistema representativo en un sentido moderno, que no es otro más que el sistema norteamericano. Por ende, resulta importante revisar

aquellos debates y posturas que sostuvieron los federalistas, antifederalistas y los que no participaron en la Convención constituyente. Lo anterior, debido a la consecuencia histórica del episodio norteamericano: muchos países, incluido México, adoptaron sin mayores cambios, las instituciones derivadas del proceso político estadounidense.

El segundo capítulo especifica la conformación histórica y jurídica de la representación política en México, particularizando el objeto estudiado: las candidaturas independientes. En este caso hago un recorrido del sistema representativo mexicano –con énfasis en el siglo XX– y el marco jurídico que regula la postulación de candidaturas y el margen de acción de las autoridades que se relacionan estrechamente con este tema. De igual forma, sitúo en un marco de referencia las posturas teóricas de Pitkin (*representación formal y descriptiva*) con la realidad mexicana.

A efecto de comprender la interrelación de la representación política, y en particular el punto de vista de Pitkin con las candidaturas independientes, retomo lo que considero, es el ejemplo práctico de lo que es en el país la interpretación jurídica del aspecto político de la representación: las sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) en los casos “Michoacán” y “Clouthier”, juicios promovidos por ciudadanos que buscaron, sin postularse por un partido, acceder a cargos de elección popular.

En virtud de ello, resulta por demás necesario adentrarse en la interpretación y razonamiento jurídico que subyace en el tema, toda vez que en las sentencias emitidas se esgrimen los argumentos que sostienen, hasta antes de la reforma de política de 2012, la postura imperante en la realidad mexicana acerca del tema de la representación, que Pitkin denomina descriptiva, y que no es otra que la continuación de una tradición surgida precisamente en el siglo XVIII.

Es con base en los ejemplos expuestos, que se da plena prueba a lo fundamentado en el capítulo 1, esto es, que sin prejuzgar sobre las consecuencias o resultados de las candidaturas independientes –en su ejercicio– es posible advertir que con su aprobación la dificultad persiste solamente en un tema de instrumentación.

Con ello me refiero, precisamente, a que su presencia dentro de la realidad política no significa un cambio en el tipo de representación, pues la naturaleza de esta figura, o mejor dicho, su origen, no es distinto del representante extraído de un partido. En buena medida, la base de la que parte no es precisamente democrática sino aristocrática y, a final, como representante encarna también el interés nacional.

Ahora bien, no obstante lo referente a las sentencias, también señalo previamente qué son y cuáles, los derechos político-electorales y los instrumentos internacionales que los reconocen como derechos humanos, toda vez que con Clouthier específicamente, se hizo alusión a los tratados internacionales en la materia, con el objetivo de acreditar una violación a sus derechos fundamentales por parte del Estado mexicano.

Finalmente, el capítulo tercero puede entenderse como una extensión de los dos primeros, particularizando en lo que respecta a los posibles problemas que puede generar una candidatura independiente. En este sentido las conclusiones se desarrollan de forma incluyente a lo largo del capítulo.

Finalmente, el próximo 7 de julio de 2013 podrán presentarse a las elecciones los primeros candidatos ciudadanos, por lo que tal figura encuentra hoy más dificultades e interrogantes que certezas, máxime que éstas candidaturas aún no se encuentran reglamentadas. El contexto, en consecuencia, es el idóneo para indagar acerca del tema, pues en el aire aún queda pendiente su operativización, así como el empedrado camino que deberán sortear las autoridades electorales, administrativas y jurisdiccionales.

El trabajo pretende ser, en este sentido, sólo una pequeña parte del debate, circunscribirse como una aportación modesta a las inquietudes surgidas desde la ciudadanía y la academia, en el ambiente de reformas que buscan construir una mejor democracia.

Nota Aclaratoria.

Al momento de escribir estas líneas, el proceso electoral de julio de 2013 concluyó. En éste, hubo 14 elecciones en las entidades federativas, en una de las cuales se eligió un nuevo gobernador (Baja California). Asimismo, corresponde señalar que en ese proceso por primera vez compitieron diversos candidatos no postulados por algún partido político. Fueron 14 en Quintana Roo (10 para diputados y el resto para ediles) y 9 en Zacatecas (para ediles), entidades que en sus respectivas legislaciones electorales, se encuentra regulada tal figura.

Asimismo, se hace necesario mencionar que sólo uno de estos candidatos ganó un puesto de elección popular, y sucedió en el ayuntamiento General Enrique Estrada de Zacatecas, siendo electo como edil Raúl de Luna Tovar. En el caso de este Estado, la ley electoral regula esta figura para los cargos de Gobernador, diputados de mayoría relativa y planillas para la conformación de ayuntamientos.

En el caso que nos ocupa, el requisito solicitado es de una relación de apoyo al candidato por parte de ciudadanos adscritos al padrón electoral local del municipio de, al menos, 15% para municipios conformados por hasta 15 mil habitantes (el ayuntamiento antes referido tiene una población estimada de 5 mil 800 habitantes y se ubica dentro del distrito III –distritación estatal– con cabecera en el municipio de Calera).

Con ello, es posible exponer que pese a la existencia de estas candidaturas, de un universo de 23 candidatos sólo uno resultó vencedor, es decir, si bien no hubo un registro excesivo de éstos, los propuestos por los partidos continuaron siendo dominantes. Lo anterior, sin dejar de indicar que Raúl de Luna Tovar, fue precisamente militante del Partido Acción Nacional. Por otro lado, al menos otros 5 candidatos fueron militantes de partidos políticos, principalmente del PRI).

Por lo que hace a Quintana Roo, prácticamente todos los candidatos son ex militantes de partidos, y en algunos casos contendieron por la vía independiente una vez que en sus respectivos partidos no obtuvieron la

candidatura. En consecuencia, resulta por demás interesante concluir que en este primer episodio de las candidaturas independientes, siguieron predominando los partidos políticos.

Con lo anterior no pretendo exponer el fracaso de esta figura, sino particularizar que ésta funcionó adecuadamente, aunque en un escenario bastante particular, es decir, en un universo de electores bastante reducido y que, algunos de los candidatos, contaron en buena medida con el soporte o estructura partidista. Como bien señaló en fechas recientes José Woldenberg, generaron una estructura similar a un partido para competir, de ahí es cuestionable su origen “ciudadano”.²

Esta experiencia si bien no fue contundente sí se considera demostrativa del alcance de esta figura y de la propia representación, debido a que ésta, al “abrirse” o “ampliarse”, no reflejó necesariamente el hartazgo social hacia los partidos y sus candidatos. En virtud de ello, habría que separar los resultados que pueda obtener el candidato independiente durante su gestión, del hecho de su postulación.

En conclusión, sólo me queda exponer que la representación política, en lo referente a la candidatura apartidista y con base en los hechos acontecidos, abre un nuevo episodio de carácter empírico para su estudio. Por ello, resulta de suma importancia seguir de cerca las modificaciones a las correspondientes leyes reglamentarias, tanto locales como la federal, toda vez que al día de la fecha, no existe restricción para que ex militantes de partidos participen como candidatos, demeritando de este modo, el objetivo de dicha candidatura (al menos un límite de carácter temporal, pues de ser nugatorio sería excluyente e incluso discriminatorio).

Finalmente, sin duda las elecciones intermedias de 2015, ya seguramente con las adecuaciones correspondientes, podrán proporcionar un escenario más pormenorizado de la variación de participación política de la ciudadanía con la

² José Roberto Cisneros Duarte, “Woldenberg desestima los beneficios de crear un ‘Súper IFE’” Dirección URL: <http://www.adnpolitico.com/gobierno/2013/08/27/woldenberg-desestima-los-beneficios-de-tener-un-super-ife> [consulta: el 30 de septiembre de 2013].

opción de elegir un candidato no postulado por un partido. Sin embargo, la conjetura producto de lo visto hasta ahora, no expone mayores cambios.

1. La representación política. Un marco general.

Una de las más breves pero grandes aproximaciones a la política como concepto la proporciona Sartori³: la política es aquello que involucra al hombre en sociedad. La política por tanto, es una actividad humana, esencial y necesaria. Es también algo natural en el hombre, de ahí el célebre *zoon politikon* aristotélico. Sin pretender brindar una definición o si quiera una revisión de las múltiples definiciones del término “política”, sólo quiero enfatizar lo señalado líneas arriba: la política es una actividad humana.

Partiendo de esta *noción* básica es como podemos hilvanar el segundo concepto, es decir, la representación. Existe pues, una dualidad: la que separa el concepto abstracto, inmóvil, y aquella que hace referencia a la acción, en este caso, a la acción de representar, de *hacer presente* algo que está *ausente*.

Para Maurizio Cotta, por ejemplo, los principales significados de la representación política son “sustituir, actuar en lugar de, en nombre de alguien; cuidar los intereses de alguien; reproducir, reflejar las características de alguien o algo [y] personificar”. Con base en los significados que anteceden, se generan dos dimensiones, uno de *acción* y otro de *reproducción*.⁴

Además, Cotta propone tres modelos de representación política: la representación como relación de delegación, fiduciaria y como “espejo” o representatividad sociológica (de la que también habla Sartori, como se podrá leer posteriormente). En la delegación el representante es un ejecutor, carente de autonomía, es decir, se basa en un mandato de tipo imperativo. En la fiduciaria sucede lo contrario; es decir, actúa con total libertad, asumiendo que representa lo que a su juicio es el interés de sus representados. La última, que

³ Giovanni Sartori, *La política. Lógica y método en las ciencias sociales*, México, Fondo de Cultura Económica, 3ra Reimpresión, 2006, p. 15.

⁴ Maurizio Cotta, “Representación Política” en: Norberto Bobbio, Nicola Matteucci, *Diccionario de política*, Siglo XXI editores, México, volumen 2, p. 1426.

hace referencia a un espejo, se basa “sobre el efecto de conjunto que sobre el papel de los representantes individuales”⁵.

Que el representante esté sujeto a instrucciones no se encuentra acorde con las características políticas actuales, pues en general, expone Cotta, la atención de los representados a la masa de los asuntos públicos es baja. No obstante, tampoco el representante autónomo, que se diferencia del particularismo de intereses del delegado, suele ser totalmente apegado a los llamados intereses nacionales, siendo esta discordancia la que da origen a ciertos controles sobre los representantes. Mientras tanto, en lo referente al espejo, ésta suele estar limitada a la reproducción de los intereses de los grandes grupos (partidos obreros, agrarios, feministas, etc).

En virtud de lo anterior, el autor enfatiza que ninguno de los modelos se encuentra, en la realidad, en su forma pura. Por ello, indica que en un nivel descriptivo el representante es como un “fiduciario controlado que en algunas de sus características refleja las de sus electores”.⁶ Ese control, que a su vez es un mecanismo institucional que se vuelve funcional con las elecciones, es lo que Cotta denomina “estructuras de la representación”.

Estas estructuras, que se vinculan directamente con una red institucional dentro de un sistema político, cuentan con dos partes: de las condiciones de la representación y, por otro lado, de la incidencia que esta tiene sobre otras instituciones políticas. Respecto de las condiciones refiere que son aquellas de publicidad de los asuntos públicos y de comprensibilidad de los mismos por los ciudadanos, es decir, involucra a la comunicación, aunado a la existencia de derechos políticos (libertad de imprenta, de asociación, de propaganda, etc.), cultura política y élites políticas alternativas.⁷

El aspecto de la incidencia es vinculante con la concepción de la representación en la cultura política occidental, pues desde esta perspectiva las elecciones son vistas como un procedimiento, el cual debe de cumplir con las

⁵ *Ibid.*, p. 1427.

⁶ *Ibid.*, p. 1429.

⁷ *Ibid.*, p. 1431.

características de competitividad y legitimidad. En este punto es donde la representación es “entendida como sistema institucionalizado de responsabilidad electoral”. De ahí que Cotta concluya señalando que cuando el procedimiento -institucionalizado- garantiza estabilidad, aunado a un control por parte de los organismos representativos de otras estructuras políticas, es que hablamos de un régimen político representativo.⁸

Ahora bien, cuatro son los elementos claves que se encuentran en la representación política:

- Algunas partes que representan (el representante, una organización, movimiento, agencia estatal, etc.);
- Algunas partes que están siendo representadas (los componentes, los clientes, etc.);
- Algo que está siendo representado (opiniones, perspectivas, intereses, discursos, etc.); y
- Un entorno en el que la actividad de la representación está llevando a cabo (el contexto político).⁹

En cada caso el vínculo o conexión generada entre representante-representado es la parte esencial de la representación política. Para el primer punto, por ejemplo, las organizaciones no gubernamentales o los movimientos sociales representan a sectores específicos de la sociedad que tienen demandas particulares. Sin embargo, el punto no es si la demanda es resuelta o no, sino la capacidad que tiene la organización de integrar y representar a sus miembros.

Sobre el segundo punto, el mejor ejemplo puede ser el representante legal de una empresa. Éste sólo cumple una función explícitamente señalada. No es, a

⁸ *Ibid.*, p. 1432.

⁹ Suzanne Dovi, "Political Representation" [en línea], *The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Winter 2011 Edition)*, Edward N. Zalta (ed.):, Dirección URL: <http://plato.stanford.edu/archives/win2011/entries/political-representation> [consulta: 15 febrero 2012].

grandes rasgos, la empresa como tal; sin embargo, puede tomar decisiones que influyan en el desempeño de ésta. Para fines prácticos, el apoderado legal es parte de la empresa pero no la constituye. Los accionistas, dueños, o un Consejo Administrativo, son la parte que toma las decisiones fundamentales, y son, a su vez, clientes del representante, y éste los representa como uno sólo frente al gobierno, tribunales, etc.

El tercer punto es el que constituye la razón de ser de este trabajo. En este sentido hablamos, por ejemplo, del representante de una sociedad (o parte de ella), de alguien que toma decisiones que afectan a la colectividad y que, por antonomasia, constituye por medio del consentimiento, un canal de comunicación por el cual se transmiten esas opiniones, perspectivas e intereses.

En el ideal de su conformación, el interés que promueve el representante “debe ser” el interés general. Lo que influye en sus decisiones es la opinión pública –y desde luego su juicio– y la perspectiva en la cual se desarrolla su actividad no es otra que la de encarnar la voluntad general. Por supuesto que este tipo de político, materializado en los representantes modernos, no agota la acepción de que *algo o alguien está siendo representado* –en otros campos podemos hablar de la poesía, el arte, la arquitectura, entre otras–, pero encuentra en ese ejemplo su paradigma concreto.

La representación política, como concepto, es una abstracción que adquiere su existencia en un espacio específico y concreto, es decir, en una realidad determinada. Esa realidad se genera bajo ciertas circunstancias y es, por consecuencia, el contexto donde la acción se desarrolla, donde la representación política se materializa y adquiere su *praxis*.

Se puede agregar que la representación política es, entonces, el vínculo establecido entre un representante y un representado, el cual puede ser de naturaleza jurídica (estableciendo un mandato) o sociológica. Como características inherentes a ese vínculo sobre el punto tres –lo que está siendo

representado— podemos agregar aquellas relacionadas con el proceso de toma de decisiones del representante, tales como la autorización, la legitimidad, la legalidad, representatividad y mecanismos de control que pueden ejercer los representados.

La construcción de quienes pueden llevar a cabo tales acciones pasa forzosamente por un método que permite distinguir entre unos y otros, primeramente por un proceso selectivo. Las características de aquellos que son los representantes constituyen un rasgo diferenciador que se establecerá históricamente por los requisitos de elegibilidad y de los sistemas de elección directos o indirectos. Aquí no hago énfasis en si la *elección* o el método electivo es democrático o no, o de qué forma actúan los representantes en el gobierno ya que esa situación se verá más adelante, pues, como diría Pitkin: “Representation need not mean representative government”.¹⁰

La representación política, señala Sartori, puede ser analizada desde tres perspectivas o “direcciones” opuestas: “a) con la idea de *mandato* o de delegación; b) con la idea de *representatividad*, es decir, de semejanza o similitud; c) con la idea de *responsabilidad*”.¹¹ La primera está situada en un sentido jurídico de lo político, es decir, el establecimiento de un requisito legal para que el representante acate las órdenes del representado. Esta práctica, que incluso Rousseau apoyó y algunos congresos estatales norteamericanos llevaron a cabo, se encuentra en desuso.

Además, añade que la “distinción entre representación política y representación jurídica no puede traducirse en una ausencia de relación recíproca”. Lo anterior debido a que la representación política “está formalizada jurídicamente en las estructuras institucionales de la democracia y constituye una parte integrante del constitucionalismo”¹². De este aspecto jurídico, la representación política

¹⁰ Hannah Fenichel Pitkin, *The concept of representation*, University of California Press, 1972, p. 2

¹¹ Giovanni Sartori, “Representación” en: *Elementos de teoría política*, Madrid, Alianza Editorial, p. 257.

¹² *Ibid.*, p. 258

está vinculada también con la representación sociológica, en especial al hacer mención de la *infra* y *sobre* representación.

Sartori también apunta que la moderna representación política, ya basada en el principio electivo, tiene tres características: *a*) receptividad (*responsiveness*), los parlamentarios escuchan a sus electores y ceden a sus demandas, *b*) rendición de cuentas (*accountability*), los parlamentarios han de responder, aunque difusamente de sus actos, y *c*) posibilidad de sustitución (*removability*), si bien únicamente en momentos determinados, por ejemplo, mediante un *castigo electoral*.¹³

En un pronunciamiento similar a la parte jurídica de la representación política, Duverger apunta a que ésta, desde el punto de vista del mandato, es decir, como una obligación, constituye un elemento del derecho civil (que es de naturaleza privada). Escribe el teórico francés:

Se ha considerado que el elegido era el representante del elector, inspirándose en la noción jurídica de representación de derecho privado, es decir, en la teoría del mandato civil, según la cual una persona (el mandante) puede dar a otra (el mandatario) el derecho de actuar en su nombre, soportando el primero todas las consecuencias de los actos realizados por la segunda.¹⁴

Francisco Laporta agrega que la representación política contiene dos formas en las que puede ser entendida: “representación-mandato” o “representación-reflejo”. En la primera, el “mandante, que es el pueblo, elige a un mandatario, que es el político, para que realice una actividad particular (si el mandato es imperativo) o una actividad general”. El principio “que guía esta manera de concebir la representación es el de libertad de elección del votante, pues si el representante fuera impuesto no podría decirse que “representa” a nadie ni que es “elegido” por ningún “elector”.¹⁵

¹³ Giovanni Sartori, “En defensa de la representación política” en: Miguel Carbonell (compilador), *Democracia y representación: un debate contemporáneo*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2005, p. 25.

¹⁴ Maurice Duverger, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Barcelona, Editorial Ariel, 1970, p. 115 .

¹⁵ Francisco J. Laporta, “El cansancio de la democracia” en: Miguel Carbonell, *Op. Cit.*, p. 41

En la segunda se hace referencia a que la “composición de los órganos de toma de decisiones reproduzca en la mayor medida posible los distintos sectores o clases de individuos que integran el demos”. En este sentido, el principio que “guía este modo de concebir la representación es el de fidelidad a la realidad social de la que emanan los órganos de decisión; y así, de un órgano que no refleja suficientemente algunos aspectos de la estructura social suele decirse que no es “representativo”.¹⁶

He hecho referencia anteriormente al libro de Pitkin, el cual sin duda formula bases sólidas para el estudio de la representación política. La autora norteamericana no busca realizar un análisis filosófico del concepto, pero si crear marcos de referencia en los cuales se puede entender a la representación con base en un contexto determinado. El punto siguiente está encaminado a analizar los tipos de representación que expone esta autora.

1.1. Los tipos de representación de Pitkin.

Cuatro son los enfoques en que Pitkin divide a la representación política:

1. Representación formal (autorización y rendición de cuentas o *accountability*)
2. Representación descriptiva
3. Representación simbólica
4. Representación sustantiva

En los siguientes párrafos se explican los enfoques anteriores. Pitkin comienza señalando que, históricamente, el estudio de la representación ha estado ligado con la naturaleza de la autorización. Este punto de vista - *formal*- es desarrollado primeramente por Thomas Hobbes. En este sentido, el filósofo inglés indicó la diferencia entre una persona “natural” y otra “artificial”. Una persona en el sentido natural es en tanto lo identificamos con *sus* acciones y palabras. La persona artificial está relacionada a una “cosa” cuando es

¹⁶ *Idem.*

propietaria de esas palabras o acciones, es decir, consideramos que *representa* por medio de esos actos a alguien o a algo más.

En términos generales, el punto de vista de Hobbes se basa en la autoridad – autorización-, de quien tiene el derecho de realizar una acción. Por ende, hace notar la diferencia entre el actor (quien realiza la acción) y el autor, aquél por el que se actúa. El escritor del *Leviathán* relaciona acciones con autoridad como un derecho de actuar o realizar esa acción.¹⁷

Pitkin agrega que en este sentido existen diferentes puntos de vista acerca de la representación formal, pero si en algo coinciden es que ponen énfasis en la relación del representante y el representado. Tres posturas teóricas convergen en este sentido: la teoría alemana de Eric Voguelin (democracia representativa), el análisis weberiano (considera que la acción de ciertos miembros del grupo se atribuye al resto de ellos y son consideradas como legítimas) y, finalmente, el punto que considera al votante como agente del Estado, pues selecciona a otros órganos.

Ésta última resalta el papel de las elecciones, pues estas son vistas como “garantía de autoridad por los votantes al elegir oficiales”. Dos situaciones se hacen presentes en este sentido: el tiempo y el status adquirido. El primero estará marcado por la temporalidad que dura el cargo; el segundo por la calidad de representante otorgada mediante el voto, el cual termina al llamar a nuevas elecciones. Al respecto, agrega que:

"En cada elección, los votantes conceden autoridad nuevamente, nombran representantes nuevamente, aunque por supuesto pueden reautorizar a los mismos individuos para otro término. La elección definitiva que le da autoridad y le hace un representante. Las elecciones son actos de «autoridad de devengo»".¹⁸

De las tres posturas señaladas previamente, una característica resalta, el *consentimiento*, pues por medio de éste el representado “comparte”

¹⁷ Pitkin, *Op. Cit.*, p. 15-18.

¹⁸ "In each election, voters grant authority anew, name representatives anew, though of course they may reauthorize the same individuals for another term. The definitive election which gives him authority and makes him a representative. Elections are acts of "vesting authority". *Ibid.*, p. 43.

responsabilidades por las acciones que toma el representante. Por ello es que algunos de estos teóricos señalan que el gobierno representativo puede ser definido como “una forma de gobierno donde cualquiera de los gobernados puede decirse responsable de las acciones de sus gobernantes”.

Pitkin expone que este punto de vista puede explicar “algunos usos” de sustantivos tales como “representación”, “representante” y del verbo “representar”, pero que no puede decir lo que significa “infrarrepresentar” o “infrarrepresentación”, tampoco puede explicar la “representatividad” o el adjetivo “representativo”.¹⁹ Entre las críticas a esta perspectiva, apunta al hecho de que existen dificultades para entender lo que es “actuar por otros” (*acting for others*) y la diferencia para atribuir la acción de una persona a otra y sus consecuencias.

Aunado al “punto de vista de la autorización”, dentro de la autorización formal también existe la perspectiva de la *accountability*, (mejor conocida como de “rendición de cuentas”). A grandes rasgos, esta visión enfatiza el hecho de que el representante va a rendir cuentas, y responderá a otro por lo que él hace. Precisamente a quienes tiene que responder es aquéllos a los que representa, esto es, a sus representados.

A diferencia de los teóricos de la autorización –quienes señalan que la elección del representante le otorga autoridad a éste-, en la visión de la *accountability* el representante está sujeto a la rendición (*holding to account*), “un funcionario electo es un representante porque (y la medida) estará sujeto a reelección o eliminación al final de su mandato”.²⁰ Estos teóricos señalan que la autorización aumenta derechos al representante, pero no obligaciones o algún control sobre ellos, por tanto, se considera una postura “correctiva”.

Por otro lado, la *representación descriptiva* se enfoca en señalar la composición de la legislatura. La legislatura –el Parlamento– ha de ser el lugar donde el pueblo estará representado; su composición se basará en la similitud

¹⁹ *Ibid.*, p. 48.

²⁰ *Ibid.*, p. 56.

entre los representantes y los representados. “Deberá ser un retrato, en miniatura, de la gente en general, ya que se debe pensar, sentir, razonar y actuar como ellos”²¹, argumentó John Adams.

Desde esta perspectiva, el “representante no actúa por otros, los *representa* (*stand for*),²² por ende, la labor de la legislatura si bien es importante, no lo es tanto como quienes integran la misma. En este sentido, destacan las propuestas de los “proporcionalistas” (como Hare), a quienes les inquietaba la composición de la legislatura, ya que como consecuencia de ésta es que se desenvolverían las actividades de la misma.

Este punto de vista es el que ha predominado en buena parte del análisis de la representación política, lo anterior debido a que los Congresos se convirtieron desde el siglo XVIII en el lugar donde el pueblo estaría representado y, por tanto, se dio una importancia fundamental a cómo habrían de integrarse, pero sobre sobre todo, por quiénes.

De ahí es que se ideó al Parlamento como ese cuadro o pintura de la que hablaba John Adams (y el temor de los antifederalistas a que el factor de la riqueza fuera determinante en la composición de esa institución), o incluso la alusión que hizo Sieyes cuando expuso su idea de Asamblea Nacional como una “representación verdadera” de la mayoría de ciudadanos franceses (que pertenecían al Tercer estado). En virtud de lo anterior, podría concluirse que de este modo todo representante es *representativo*; sin embargo, Pitkin enfatiza en que asumir que la representatividad es consecuencia inmediata de la representación puede no ser cierto.

De hecho expone que en un sentido moderno, donde las elecciones son el medio para elegir representantes, los votantes pueden no elegir a personas que sean “como ellos” (en características físicas, intelectuales, etc) es decir,

²¹ *Ibid.*, p. 61

²² En español no existe una traducción literal para *stand for*, sin embargo, tiene un significado similar a “representar”, pero mientras “represent” se vincula con representar ideas, *stand for* se vincula a representar personas.

que bajo esta perspectiva representación y representatividad pueden llegar a ser conceptos distintos.

Estriba, por tanto, una confusión entre la representatividad y su “posible aplicación” al gobierno representativo, porque la primera existe en contextos donde no hay votantes (al hablar de arte por ejemplo), mientras que la segunda no. Sin embargo, sí es necesario que exista alguna similitud. Es por ello que en el caso del gobierno se concretiza esa característica en particular, debido a que una persona sí puede ser representada por otra, debido a que ésta es “suficientemente” como a quien va a representar.

De una manera sencilla se puede exponer que si bien la representación, entendida como un hacer presente algo que está ausente, es diferente a la representatividad (que es una “sensación” o “actitud”), la combinación de ambos elementos influye en la construcción del gobierno representativo, pues éste se compone de representantes que actúan por otros y toman decisiones por él. La representatividad puede variar, y es por ello que Pitkin expone que el votante puede no elegir a un representante que sea el mejor o el más preparado, pero que comparte algún tipo de similitud.²³

La imposibilidad de tener a todo el pueblo reunido tomando decisiones fue una de las premisas para construir el gobierno representativo. En síntesis: “Si el gobierno representativo es un sustituto de la democracia directa, si la legislatura es el sustituto de la asamblea de todo el pueblo, entonces debe acercarse lo más posible a esa asamblea. Si no se puede tener ese ideal (el de todo el pueblo reunido), al menos queremos lo más cercano que pueda conseguirse”.²⁴

Independientemente de la construcción histórica de la aplicación del concepto antes vertido, podemos llevarlo a un sentido moderno al vincular esa “similitud” con condición de *ciudadanía*. Es ésta la calidad jurídica y política indispensable para poder elegir o ser elegido como gobernante-representante, o ser

²³ *Ibid.*, p. 76.

²⁴ *Ibid.*, p. 86.

gobernado-representado. Sólo los ciudadanos pueden participar en la vida pública, y esta es, quizá, la evolución más detallada en la democratización de la representación, pues en el devenir histórico se compaginó con el principio igualitario. Se reconocieron los ciudadanos como iguales no por su condición económica, status o clase, sino por su pertenencia a la nación.

En un sentido muy distinto, la *representación simbólica* se centra básicamente en el uso de símbolos que puedan representar (no simbolizar) algo. Un símbolo es un objeto que expresa sentimientos o acciones destinadas a representar. Es por ello que este tipo de representación parece descansar en respuestas de tipo emocional, afectivas o psicológicamente irracionales.²⁵

Debido a ello es que Pitkin enfatiza que, para el uso político de este tipo de representación, es necesario considerar a ésta no como una actividad, sino como una “situación”; no como un “actuar por otros”, sino un representarlos, tanto como la gente lo acepte o crea en ello²⁶. Con ello se refiere al papel con que se ha de ceñir el líder político. Por ejemplo, un Presidente –que es la cabeza del gobierno y, por ende, el símbolo de una nación–, realiza –al recibir a algún embajador– un protocolo que es simbólico. Él representa a la nación a la vez que es un símbolo, pero no la simboliza.

Una de las aristas contenidas en este tipo de representación, es aquella que se relaciona con el vínculo simbólico que se dio en los regímenes fascistas. Bajo esta perspectiva lo más importante es que el representante sea una figura que represente la unidad nacional, lo que de antemano significa no un “actuar por otros”, sino una consecuencia inmediata de la creencia en un “liderazgo efectivo”. El representante no se adecúa a lo que “quieren” o “desean” sus representados sino lo opuesto.

El caso paradigmático sin duda es el de la Alemania nacional-socialista. El *Führer*, dice Pitkin, expuso que él representaba a los alemanes mejor que ningún otro estadista. Y en este extremo de la representación simbólica, la

²⁵ *Ibid.*, p. 100.

²⁶ *Ibid.*, p. 102

representación se convierte en una relación de poder del líder sobre sus seguidores.²⁷

Finalmente, la *representación sustantiva* es, a grandes rasgos, el estudio de la representación como *actividad*. Ésta última no es desarrollada solamente por el político/gobernante, sino por otro tipo de actores, como puede ser un pintor, un poeta o un juez²⁸. Pero la dimensión política de este tipo de representación resulta un tanto confusa, situación que incluso aclara la propia autora, aunque expone también ciertas características para analizar dicho modelo:

- Actuar en interés del representado de manera *sensible*
- Independencia del representante, basada en la discreción y discernimiento
- Al representado también se le concibe como capaz de acción y juicio independiente²⁹

Por “sensibilidad” habrá de entenderse *receptividad*, es decir, que las “políticas de los representantes serían *sensibles* a las opiniones y deseos de los ciudadanos”.³⁰ El mandato aparece aquí como consecuencia de la actividad del representado. Es éste el que elige al representante, quien previamente dio a conocer sus propuestas mediante algún programa electoral, y decide aceptarlas o rechazarlas.

“En la medida en que los representantes se guíen por la consecución de los contenidos programáticos votados por los ciudadanos, estarán teniendo una actitud de receptividad ante los electores. La idea del programa electoral como *contrato* condicionaría la actuación de los representantes y los obligaría ante los ciudadanos”.³¹

Pitkin señala la actividad de la representación como “una cuestión de veracidad, de la representación exacta de la información acerca de algo ausente”. Bajo este hecho sugiere lo que se ha venido comprobando a través

²⁷ *Ibid.*, p. 107

²⁸ Pitkin aquí hace énfasis en la figura del juez, pues señala que si bien éste no es electo por el pueblo, representa en su papel a la justicia.

²⁹ María Antonieta Martínez, “Representación política y democracia representativa”, en: *Revista Mexicana de Sociología*, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales, año 66, núm. 4, octubre-diciembre, 2004. México, D. F., p. 673.

³⁰ *Idem.*

³¹ *Ibid.*, p. 674.

de los años: un buen representante (en términos de la forma *descriptiva*, similar o parecido a sus representados) no es, necesariamente, el mejor realizando su actividad dentro del gobierno.

En el contexto contemporáneo, el papel de los partidos adquiere relevancia, especialmente porque éstos han experimentado cambios importantes en relación con la representación política. Si bien se conformaron históricamente como medios para construir la representación nacional, hoy los electores se han distanciado de ellos. Las lealtades al partido y sus reivindicaciones ideológicas han dado paso a la consagrada competencia electoral, de ahí la creación del concepto del partido *catch all*.

Los representantes de extracción partidista tienden a ser menos receptivos de las demandas sociales, esto debido a que ellos tienen asegurada “la financiación y su pertenencia al sistema”. De ahí la vinculación de la representación con la variante de los partidos políticos y, por ende, del sistema de competencia, es decir, del sistema electoral –entendido en su sentido más general, de acuerdo con Dieter Nohlen, como el medio por el cual se transforman los votos en escaños–.

Adam Przeworski –quien comparte el punto de vista de Pitkin–, indica que es el representante quien habrá de decidir lo que sus representados (los ciudadanos) *deben* hacer o lo que no pueden hacer. Por ende, la representación radica en saber “por qué los gobernantes, equipados con tales poderes, habrían de actuar en beneficio del interés de otros, de los ciudadanos, o al menos de cierta mayoría de ellos”.³²

Precisamente en esta cuestión –los representantes del pueblo, único soberano– radica buena parte de la idea de la crisis de la representación política moderna. ¿Queremos que los representantes actúen con

³² Adam Przeworski, “Democracia y representación” [en línea], Caracas, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 10 (Feb. 1998), p. 7, Dirección URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0030103.pdf> [consulta: 25 septiembre de 2012].

independencia, es decir, que exista sólo un vínculo de confianza hacia sus decisiones, o más bien, queremos que sean delegados de nuestras opiniones e intereses?

1.2. Mandato e instrucciones. La construcción histórica.

La cuestión del mandato constituye la causa común de la construcción de la representación política, pues es inherente al *cómo* va a actuar el representante: como un individuo con libertad para tomar las decisiones en nombre de sus representados o como simple conductor de la voluntad de estos últimos. En consecuencia, la perspectiva analítica se reduce a dos interpretaciones del mandato en la representación: el representante es *¿delegado o fiduciario?*; existe *¿mandato representativo o mandato imperativo?*

“Historically, the theoretical literature on political representation has focused on whether representatives should act as *delegates* or as *trustees*. Representatives who are delegates simply follow the expressed preferences of their constituents. James Madison (1787–8) is one of the leading historical figures who articulated a delegate conception of representation. Trustees are representatives who follow their own understanding of the best action to pursue. Edmund Burke (1790) is famous for arguing that [...] Both the delegate and the trustee conception of political representation place competing and contradictory demands on the behavior of representatives. Delegate conceptions of representation require representatives to follow their constituent's preferences, while trustee conceptions require representatives to follow their own judgment about the proper course of action.”³³

Precisamente, resulta indispensable para comprender el punto anterior remitirnos al muy citado *Discurso a los electores de Bristol* de Edmund Burke. El recién nombrado parlamentario de la ciudad de Bristol apuntó, en lo referente a las instrucciones, que este tema –expuesto por un colega suyo que estaba a favor de las mismas– “ha ocasionado muchos altercados y desasosiego en esta ciudad”. Expuso además, la necesidad de que las decisiones de los representantes fueran con total independencia: “Vuestro

³³ Dovi, Suzanne, *Idem*.

representante os debe, no sólo su industria, sino su juicio, y os traiciona, en vez de servirlos, si lo sacrifica a vuestra opinión”.³⁴

La existencia de instrucciones imperativas supone que el legislador está obligado a cumplirlas “ciega e implícitamente”, a obedecerlas, votarlas y defenderlas “aunque sean contrarias a las convicciones más claras de su juicio y su conciencias”. En referencia al *lugar* que el legislador ocupa en el espacio de la representación política, Burke refirió lo siguiente:

“El Parlamento no es un congreso de embajadores que defienden intereses distintos y hostiles, intereses que cada uno de sus miembros, debe sostener, como agente y abogado, contra otros agentes y abogados, sino una asamblea deliberante de una nación, con un interés: el de la totalidad; donde deben guiar no los intereses y prejuicios locales, sino el bien general que resulta de la razón general del todo”.

La Inglaterra de Burke atravesaba por un periodo de convulsión interna importante, incluso en su discurso indicó que “ser un buen miembro del parlamento es, permitidme decíroslo, una tarea difícil; especialmente es este momento en que existe una facilidad tan grande de caer en los extremos peligrosos de la sumisión servil y de la populachería”, -baste recordar que dedicó toda una serie de escritos destinados a criticar férreamente la revolución francesa de 1789—.

Sin embargo, fue Hobbes –en mayor medida que Burke– quien presenció los cambios radicales en Inglaterra. La ascendiente burguesía luchaba para tener mayor presencia política en la toma de decisiones. Se suscitaron dos hechos fundamentales en ese siglo XVII: la Guerra Civil de 1649 y la Revolución Gloriosa de 1688 –donde se dio a conocer la Carta de los Derechos o *Bill of rights*-. Tras estos sucesos, de acuerdo con Cabo de la Vega, se “prefiguraron” las bases de la noción moderna de representación política, se dio también el

³⁴ Edmund Burke, *Discurso a los electores de Bristol* [en línea], *Constitución WEB*, Dirección URL: <http://constitucionweb.blogspot.mx/2010/12/discurso-los-electores-de-bristol.html> [consulta: 9 de abril de 2012].

inicio de la Monarquía Constitucional y el nuevo centro de origen del poder político inglés: el Parlamento.³⁵

La visión inglesa del problema del mandato se trasladó a las trece colonias en América. Fue durante la revolución norteamericana de independencia y la posterior instalación del congreso para la aprobación de la primera Constitución escrita de la historia, donde surgió un intenso debate por cuál debía ser la naturaleza del representante. Es en ese contexto, según Gargarella, el momento “fundacional del sistema político representativo, o de democracia indirecta”, siendo además que las instituciones surgidas de ese hecho histórico, se construyeron “conforme a presupuestos elitistas”.³⁶

Durante el debate suscitado el 15 de agosto de 1789 en la Cámara baja (*House of representatives*) en Estados Unidos, se abordó el tema del mandato y sus consecuencias de ser incluido en el texto constitucional. Se pensó que los ciudadanos no podían dar instrucciones a sus representantes, pues ello devendría en una particularización de intereses y, como consecuencia, la creación de facciones en el gobierno.

Es necesario señalar que las legislaturas locales, especialmente la de Rhode Island, eran receptivas de las instrucciones de sus comunidades, que tomaban decisiones previamente en asambleas pequeñas. Esta situación –la influencia directa de las asambleas populares en la legislatura– significó, según Gargarella, que para muchos de los líderes conservadores parecía que finalmente las masas habían adquirido el control de los gobiernos estatales.

Se adujo que la asamblea –el Congreso- era un cuerpo selecto, y no se podía suponer que los habitantes de un distrito de algún estado estuvieran mejor informados acerca del interés general. En los representantes está depositada la

³⁵ Antonio Cabo de la Vega, *El marco teórico y jurídico de la representación* [en línea], México, IJ-UNAM, p. 42, Dirección URL: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/868/3.pdf> [consulta: 8 de junio de 2012].

³⁶ Roberto Gargarella, *Crisis de la representación política*, México, Fontamara, 2002, p. 10.

confianza de sus representados (*constituents*) y que si estos últimos desapruban su conducta, pueden decidir no elegirlos nuevamente al término de su mandato.³⁷

Por otro lado, la labor del representante consistiría en inferir cuáles eran las medidas necesarias para promover el interés general y, después de descubrirlas, apoyarlas.³⁸ Si los representantes sólo siguen instrucciones no habría proceso de deliberación, por lo que los primeros sólo se sentarían a buscar la forma de que sean cumplidas las instrucciones de sus representados. Esto era visto como una “doctrina peligrosa” y “subversiva”, pues si el representante vota con libertad –de conciencia–, puede votar contra las instrucciones, pero si se aprueban constitucionalmente las mismas, el votar en contra de éstas se vuelve, anticonstitucional.

Una alternativa prevista fue que existiera alguna forma de vinculación entre el representante y sus representados, en el sentido de que estos últimos puedan enviarle instrucciones al primero aunque éste no estaría obligado a llevarlas a cabo. Si se genera descontento los electores bien pueden no reelegir a su parlamentario en la siguiente elección. En consecuencia, si la decisión tomada por el representante es igual a la que desean sus representados, la “influencia del debate y la instrucción será la misma”. Los que defendieron esta postura apuntaban que no habría que creer que toda la sabiduría del país se encontraba en el Congreso.³⁹

James Madison, una de las figuras más sobresalientes del proceso constituyente estadounidense, también se mostró en contra de la propuesta de volver constitucionales las instrucciones. Mencionó que para poder informar a

³⁷ “The founders constitution”, Volume 1, Chapter 13, Document 39. Los textos citados en los que haga referencia a *The Founders Constitution* se encuentran en la página del mismo nombre, que pertenece a The Chicago University Press. Dirección URL:

<http://press-pubs.uchicago.edu/founders/>

³⁸ “It is the duty of a good representative to inquire what measures are most likely to promote the general welfare, and, after he has discovered them, to give them his support”. *Ibid*

³⁹ “I hope we shall never shut our ears against that information which is to be derived from the petitions and instructions of our constituents. I hope we shall never presume to think that all the wisdom of this country” *Ibid*.

los representantes acerca de sus deseos e intereses, la libertad de expresión estaba garantizada, es decir, podían comunicarse públicamente, asesorarlos de forma privada o hacer peticiones.

De hecho, para Madison la posibilidad de dar instrucciones a los representantes podía generar inestabilidad; sería “peligroso”, mencionó. Conjeturaba un escenario en el que los representados ordenaran a su representante que violaran la Constitución. “¿Y si éste, desde su propio juicio, reconocía como un error votar de esa manera? ¿Qué pasaría si se le obligase a votar medidas que pongan en peligro el bien público?” Aceptar esa propuesta, concluye, podría hacer que se pierda todo el sistema: *...so far it obliges us to run the risk of losing the whole system.*⁴⁰

El representante de Massachusetts, Elbridge Gerry, indicó como absurdo que los representados (*constituents*) instruyeran a los representantes a violar la constitución, puesto que el gobierno fue construido por ellos mismos. Apuntó que la postura contraria a la aprobación de las instrucciones partía del reconocimiento a los ciudadanos para modificar la constitución pero no para oponerse al gobierno; en este sentido, si no pueden oponerse al gobierno o tener algún derecho de controlarlo, se habrá perdido la soberanía sobre la constitución.⁴¹

Aunado a lo anterior, la visión que permeaba acerca de la representación era aquella que la concebía como un vínculo o lazo entre el gobierno y el pueblo,

⁴⁰ “The right of freedom of speech is secured; the liberty of the press is expressly declared to be beyond the reach of this Government; the people may therefore publicly address their representatives[,] may privately advise them, or declare their sentiments by petition to the whole body; in all these ways they may communicate their will [...] Suppose they instruct a representative, by his vote, to violate the constitution; is he at liberty to obey such instructions? Suppose he is instructed to patronize certain measures, and from circumstances known to him, but not to his constituents, he is convinced that they will endanger the public good; is he obliged to sacrifice his own judgment to them? Is he absolutely bound to perform what he is instructed to do?”

⁴¹ “[...] But can we conceive that our constituents would be so absurd as to instruct us to violate our oath, and act directly contrary to the principles of a Government ordained by themselves? [...] He says the people have a right to alter the constitution, but they have no right to oppose the Government. If, while the Government exists, they have no right to control it, it appears they have divested themselves of the sovereignty over the constitution”.

pero no como una extensión directa del poder del pueblo para gobernar. Es decir, una visión contraria a la clásica democracia directa. En este sentido James Wilson, otro de los padres fundadores, definió a la representación de la siguiente manera:

“La representación es la cadena de comunicación entre el pueblo y aquellos a quienes han cometido el ejercicio de los poderes del gobierno. Si los materiales con los que se forma esta cadena, son sólidos y fuertes, es innecesario ser solícito. [...] Es un derecho para elegir quienes serán investidos con la autoridad y la confianza de la gente: y que puede emplear esa autoridad y confianza para los más nobles intereses de la Mancomunidad, sin la aprehensión de decepción o de control”.⁴²

En síntesis, la postura adoptada fue la de no incluir constitucionalmente las instrucciones, se preveía que la influencia de los deseos de los electores se canalizarían por medio de la opinión pública, por ejemplo, mediante los medios impresos disponibles en la época. Cualquiera tendría voz para hacerla llegar a sus representantes, lo que garantizaría que, si bien no había vínculo jurídico sino solo de confianza, el elegido no podría tomar decisiones que no tuvieran en cuenta los intereses de sus electores.

En otro contexto muy diferente al de las Colonias, nuevos debates acerca de la representación política se suscitaron en medio de una agitada convulsión política y social. La Revolución Francesa de 1789 modificó las bases sobre las que se asentaba el gobierno, cambiando la relación entre éste y el pueblo, reconociendo derechos inalienables por medio de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.

Cabe apuntar que en el aspecto de las instrucciones, en Francia los diputados sí llevaban órdenes de sus distritos. Al respecto, Manin expone que, en 1789, los diputados de los estados generales, “eran portadores de cuadernos de instrucciones (*cahiers de doléances*)”, pero que una “de las primeras decisiones de los revolucionarios franceses (julio de 1789) fue la de prohibir los

⁴² James Wilson, “Of Government, The Legislative Department, Of Citizens and Aliens, Lectures on Law”, *Ibid.*

mandatos imperativos. La decisión nunca fue recurrida durante ni después de la Revolución”.⁴³

Estos cuadernos de instrucciones eran más bien de quejas, y en ellos se llamaba a los habitantes de los cantones a expresar sus propuestas y descontento previo a la reunión de los Estados Generales. De igual forma son bastante extensos, y en ellos se puede apreciar que quienes escribían era gente inconforme con la situación de privilegios de la nobleza pero que tenían o guardaban un respeto por el Rey.⁴⁴

Se puede inferir que al hacer referencia a la construcción de la representación política moderna se está guiando este proceso hacia un terreno electoral. Con lo anterior me refiero a que el aspecto medular fue basado primeramente en criterio numérico o cuantitativo: representar al mayor número de personas. Seguido de un aspecto cualitativo: las cualidades y/o requisitos que esas personas deben de tener para poder ejercer esos derechos.

Pitkin añade que durante mucho tiempo se pensó que los representantes debían actuar como si fueran los constituyentes mismos (“*Act as if your constituents were acting themselves*”), pero que este “slogan” en realidad es muy cuestionable. Por ejemplo, si el representante ha de emitir su voto, lo hará de acuerdo a como lo haría la mayoría; sin embargo, para otros asuntos lejos de votar la cuestión no resulta tan fácil. En este sentido *¿de qué forma habrá de deliberar, de hablar o de negociar?*

Por otro lado, las condiciones modernas son diferentes a las construidas en los siglos XVII, XVIII y XIX, en especial por la irrupción histórica de los partidos políticos. Por ende, la postura de la independencia del representante se pone en duda en la construcción de la representación política moderna, pues se

⁴³ Bernard Manin, *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza Editorial, 1998, p. 203.

⁴⁴ Algunos pueden ser revisados en esta página: <http://www.histoirepassion.eu> , donde se hace referencia a los *cahiers de doléances et Etats généraux*.

señala que los representantes lo son no sólo de sus electores o de la nación (como expusiera Burke), sino también del partido.

Una segunda posibilidad, menciona Ptkin, es que el partido sirva de vínculo entre los “deseos” locales y los intereses nacionales. El legislador, por tanto, estará ligado –u obligado- a su programa por su deber al partido y el deber hacia los deseos de sus constituyentes y (presumiblemente) porque concuerda con su visión del interés nacional”.⁴⁵

La “controversia” mandato-independencia no ha sido resuelta, debido a que ambas posturas –la que defiende la independencia y la que es apologista del mandato-, resultan argumentativamente sostenibles y lógicas ¿No resulta, por tanto, objetivo indicar que el representante debe actuar conforme a su propio juicio o que, por otro lado, si sólo sigue las instrucciones de sus electores no tendría cabida la deliberación?

En términos modernos se aduce que las instrucciones son impracticables, ya no sólo por la complejidad de las sociedades modernas, sino por una cuestión racional, pues éstas “presuponen que el electorado conoce de antemano las cuestiones que deberá abordar el gobierno”.⁴⁶ Por otro lado, tampoco existe obligación legal alguna para que el legislador cumpla sus promesas o programa –electoral–, pues partiendo de su libertad (o de la coyuntura), él puede decidir si las lleva a cabo o no.

En conclusión, la representación política se construyó sobre la base de la libertad del representante. De este modo se optó por dejar al arbitrio del mismo el tomar las decisiones que considera pertinentes para la conducción de la nación. Sin embargo, esto no implica que el legislador no deba tomar en cuenta la opinión de sus electores, pues precisamente su carrera política depende en buena medida de la empatía que pueda generar en ellos, ya que además, son

⁴⁵ *Ibid.*, p. 148

⁴⁶ Manin, *Op. Cit.*, p. 206.

los que emiten el sufragio que habrá de llevarlo a otros puestos o negarle la posibilidad de volver a representarlos.

1.3 Divergencia y convergencia: La representación y la democracia.

Democracia es gobierno del pueblo. Representación es hacer presente algo que está ausente. Bajo esas dos acepciones básicas se puede inferir lo que el gobierno representativo significa: el pueblo gobierna, pero no directamente, sino a través de sus representantes ¿Es lo mismo democracia representativa que gobierno representativo? No. La democracia puede no ser representativa y el gobierno representativo puede no ser democrático; sin embargo, en un sentido moderno exponemos como síntesis lo democrático y lo representativo.

El gobierno representativo puede o no ser democrático, es decir, puede no contener características que se consideren igualitarias; sin embargo, contiene como factor intrínseco a la representación política. La representación política es, como se ha explicado previamente, el vínculo existente entre el representado y representante. Ese vínculo está configurado por la libertad de éste último para tomar decisiones. Ésta puede existir y materializarse sin la necesidad del gobierno, pero el gobierno representativo no puede existir sin aquella.⁴⁷

En su acepción moderna, entendemos que el gobierno representativo es democrático. Lo es en la medida que hoy consideramos la igualdad jurídica del ciudadano para poder ser representante o representado, y que no hay restricciones para emitir el sufragio o ser electo que no sean por sólo una cuestión de edad. Las elecciones recurrentes se vuelven parte fundamental de todo gobierno de esas características; sin embargo, no se agota en el principio

⁴⁷ Por ejemplo, un dictador que llegó al poder mediante un golpe de Estado, genera un vínculo (por la fuerza) con los ciudadanos, es decir, los representa. Sin embargo, no se puede precisar que un gobierno emanado de tal situación sea representativo, pues en principio ese personaje no fue electo por nadie, y cabe recordar que el principio electivo es el origen de todo gobierno que se denomine representativo.

electivo, sino que contiene otros. Al respecto, Bernard Manin considera como *principios* que habrían de dar forma al gobierno representativo, los siguientes:

- 1) Quienes gobiernan son nombrados por elección con intervalos regulares
- 2) La toma de decisiones por los que gobiernan conserva un grado de independencia respecto de los deseos del electorado.
- 3) Los que son gobernados pueden expresar sus opiniones y deseos políticos sin estar sujetos al control de los que gobiernan.
- 4) Las decisiones políticas se someten a un proceso de debate.⁴⁸

Bajo esas características cabe señalar que, en un principio (remontándonos a las *polis* griegas), el principio electivo no fue considerado democrático. En su lugar existió el sorteo. Por supuesto que el debate sobre qué método era el adecuado para seleccionar a los gobernantes implicó una diferenciación sobre dos principios también básicos: la igualdad y la libertad. En este sentido, Manin particulariza que, pese a la opinión dominante, en Atenas no existió la democracia directa.

El autor nos señala que el “principio central de la democracia no era que el pueblo deba gobernar y ser gobernado, sino que todos los ciudadanos fuesen capaces de alternarse en ocupar ambas posiciones”.⁴⁹ Agrega que en Atenas, por ejemplo, existían 700 cargos de magistrado, los cuales se integraban por el sorteo y la elección: 600 con el primer principio y 100 mediante el segundo.

Retomando el ejemplo ateniense, cabe recordar que quienes podían ejercer las funciones de gobierno eran los ciudadanos. Bajo esa particularización, el ciudadano era igual y libre si se comparaba con otros que reunían esa misma cualidad de *ciudadanía*. Ni las mujeres o esclavos se consideraban ciudadanos.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 17

⁴⁹ Además, si bien existieron elementos democráticos, desapareció el sorteo y tuvo lugar la elección. Al respecto, Manin indica que, de hecho, el sorteo nunca fue considerado como método selectivo ni en Inglaterra, Francia o América. Manin, *Op. Cit.*, p. 108.

Sin embargo, la concepción del sorteo como democrático y la elección como método aristocrático/elitista perduró hasta el siglo XVII y XVIII. Fue durante la Edad Media que se puso a discusión nuevamente si se optaba por el principio electivo o el sorteo para la elección de representantes, siendo este último el que se establecería de forma definitiva.

El principio electivo estuvo ligado al principio romano de *Quod omnes tangit, ab omnibus tractari et approbari* (lo que a todos afecta, debe ser tratado y aprobado por todos).⁵⁰ Al invocarse este principio “no suponía que se considerase el consentimiento de los gobernados como única o principal fuente de legitimidad, lo que supone una diferencia básica con las asambleas representativas modernas”.

Si bien la elección se estableció como el método predilecto para la selección de gobernantes, quiénes podían acceder a tal derecho era otra cuestión que comenzó a hacer eco en diversos autores de la época, especialmente en el siglo XVIII. La cuestión fundamental no era otra que la discusión sobre los derechos que poseía el individuo como parte del cuerpo social, que variaban conforme a la posición o *status* que éste tenía.

En pocas palabras, la crítica se centró en la desigualdad como condición *natural* (y por ello socialmente aceptada) del ser humano. Quizá el trabajo más profundo en este sentido fue el desarrollado por Rousseau en el siglo XVIII. En su *Discurso sobre el origen de la desigualdad*, el autor ginebrino expuso que, en efecto, existe una desigualdad *natural*, pero también una “moral o política”.⁵¹

Para el también autor del *Contrato Social*, el momento que motivó la transformación de la desigualdad natural a la política, fue la aparición de la propiedad privada, es decir, cuando surgió la sociedad civil y, por ende, la esclavitud, la justicia (para dirimir conflictos que tenían su origen en la

⁵⁰ *Ibid.*, p. 112

⁵¹ La primera “consiste en la diferencia de edades, de salud, de fuerzas corporales y de las cualidades del espíritu o del alma”. La segunda, “depende de una especie de convención y porque está establecida o al menos autorizada por el consentimiento de los hombres”, y consiste “en los diferentes privilegios de que gozan unos en perjuicio de otros, como el de ser más ricos, más respetados, más poderosos o de hacerse obedecer”. Jean Jacques Rousseau, *Discurso sobre el origen de la desigualdad*, México, Ed. Gernika, 2003, p. 37.

titularidad de la propiedad) y el derecho (para estipular reglas comunes, asimismo se dio paso del derecho de gentes al derecho civil).

En este sentido Rousseau plantea lo siguiente: “Por qué [los pueblos] se dieron jefes si no fue para que los defendieran contra la opresión, y protegieran sus bienes, sus libertades y sus vidas...?”. Es conocido el escepticismo que tenía el autor respecto a los representantes electos, pues para él la voluntad general era indivisible. Por lo anterior, planteó que por medio de un contrato se da origen al cuerpo político, y en el cual las dos partes (el pueblo y los jefes de su elección), se “obligan” a cumplir las leyes, siendo éstas las que constituyen “los lazos de unión”.

“Las diversas formas de gobierno tienen su origen en las diferencias más o menos grandes que existían entre los individuos en el momento de su institución [...]. En estos diversos gobiernos, todas las magistraturas fueron en un principio electivas; y cuando no era la riqueza la que las determinaba, acordábase la preferencia al mérito que da un ascendiente natural, y a la edad que da la experiencia en los negocios y la calma en las deliberaciones”.⁵²

Riqueza, búsqueda de honores, títulos y reputación, son, para el ginebrino, consecuencias del paso del hombre natural al civilizado. También son los motivos por el que la desigualdad se originó, desarrolló y extendió por la sociedad. En ella se fundaron los diversos gobiernos, siendo los primeros los marcados por la riqueza y la pobreza, seguidos por la distinción entre fuerte y débil, para concluir con la relación de amo y esclavo.

Ahora bien, en una nación separada socialmente por distinciones con base en la propiedad y la riqueza, la desigualdad se hacía extensiva. La Edad Media generó, con el clero y la nobleza, una clase “privilegiada” con derechos políticos exclusivos. La crítica no se hizo esperar. En Francia, uno de los más representativos pensadores del siglo XVIII, Emmanuel Sieyès, expuso de manera puntual esta situación, al particularizar que en su país existía un *aristocratismo*, debido a que ésta clase usurpó los buenos puestos para su provecho particular.

⁵² *Ibid.*, p. 127-128.

Sobre los privilegios honoríficos (característicos de la nobleza), señaló que éstos representan “un vicio” y son el “peor de todos”. La razón es que con su existencia se “desprecia al gran cuerpo social de los ciudadanos”, puntualizando como “inconcebible que se haya consentido así la humillación de veinticinco millones setecientos mil hombres, para honrar ridículamente a trescientos mil”.⁵³

Para Sieyes, la ley y no la riqueza era el punto de partida de la igualdad. Es conocido que lo que el teórico y revolucionario francés buscó fue la ampliación de la representación política del Tercer Estado, argumentando que éste estaba conformando por el pueblo, es decir, por la mayoría de los franceses y que, por tanto, los representantes del Tercero serían los “verdaderos depositarios” de la voluntad nacional. Por lo anterior, una de la peticiones que enarboló fue la de buscar que el número de diputados fuera igual al de los otros dos órdenes (clero y nobleza), a quienes consideró “incompetentes” para ser representantes de la nación.

Sin embargo, el autor de *¿Qué es el Tercer Estado?*, en esa petición, sentó en buena medida las bases del gobierno representativo tal y como lo conocemos hoy. Por ejemplo, expuso la necesidad de que fuera el pueblo quien gobernase a través de representantes, pues éstos son los “únicos depositarios de la voluntad nacional”. Líneas más adelante expone que:

“Los asociados son demasiado numerosos y se hallan repartidos en una superficie demasiado extensa como para ejercer por sí mismos fácilmente la voluntad común. ¿Qué hacen entonces? Definen lo necesario para velar y proveer a las ocupaciones públicas, y confían el ejercicio de esta porción de voluntad nacional, y por tanto de poder, a algunos de entre ellos. Tal es el origen de un *gobierno* ejercido por procuración”.⁵⁴

La voluntad nacional es, además, el origen de toda legalidad. Por otro lado, sitúa como una necesidad el contar con dos tipos de representantes: los *ordinarios* y los *extraordinarios*. Los primeros limitan su ejercicio a funciones de administración de los asuntos de gobierno, estipulados por la Constitución. Los

⁵³ Emmanuel Sieyes, *Ensayo sobre los privilegios*, Alianza Editorial, Madrid, 2012, p. 53.

⁵⁴ Emmanuel Sieyes, *¿Qué es el Tercer Estado?*, Alianza Editorial, Madrid, 2012, p. 140.

segundos *suplen* a la nación “para modificar la Constitución”, y al igual que ésta, son independientes.

También es conocida la posición del abate respecto al sufragio censitario. Estaba a favor del mismo, pero no por cuestiones que refirieran exclusivamente a la propiedad: “Es evidente que un vagabundo o un mendigo no puede obtener la confianza de los pueblos”, expuso. Finalmente, sobre la Asamblea Nacional, apuntó que ésta se ocuparía de los asuntos ciudadanos en su conjunto, es decir, “desde el punto de vista del interés común”.⁵⁵

Otro de los procesos revolucionarios que configuraron al gobierno representativo fue, sin duda, el estadounidense. Al igual que en Francia, en Estados Unidos se estableció el principio electivo como base de la construcción del gobierno. Se consideró como necesaria la “independencia” de los representantes respecto de sus representados y se defendió el sufragio censitario (el llamado *poll tax* o impuesto para poder votar).

John Adams (uno de los fundadores) expresó que antes de buscar cuál es la mejor forma de gobierno, hay que considerar cuál es el fin del gobierno.⁵⁶ Para éste y otros pensadores el objetivo no era otro que la felicidad. En su pensamiento, la felicidad individual es el fin del hombre, y el fin del gobierno no es más que asegurar la felicidad al mayor número de personas.

Los padres fundadores del gobierno norteamericano construyeron las instituciones representativas con el fin de alcanzar ese objetivo, pero también con el fin de impedir que el “pueblo” gobernase de manera directa. Para evitar ese escenario -recurrente en los escritos de Hamilton y Madison-, el sistema

⁵⁵ Sieyes argumentó que las desigualdades en los ciudadanos existen *por encima* del carácter de ciudadano. Sobre éstas escribió que “Las desigualdades de propiedad y de ingenio son como las de edad, sexo, estatura, etc. No modifican la igualdad del *civismo*”. *Ibid.*, p. 171.

⁵⁶ “We ought to consider, what is the end of government, before we determine which is the best form. Upon this point all Divines and moral Philosophers will agree, that the happiness is the end of government, as all Divines and moral Philosophers will agree that the happiness of the individual is the end of man. From this principle it will follow, that the form of government, which communicates ease, comfort, security, or in one word happiness to the greatest number of persons, and in the greatest degree, is the best”, John Adams, “Thoughts on Government”, Volume 1, Chapter 4, Document 5 en: *The Founders Constitution*.

norteamericano combinó elementos democráticos (como una mayor igualdad y ampliación del sufragio) con aristocráticos (por medio de la elección indirecta).

En efecto, en la conocida carta de James Madison al pueblo de Nueva York del 23 de noviembre de 1787 (que se encuentra en el *Federalista 10*), éste hace alusión a la preferencia de un gobierno representativo –identificado con las antiguas Repúblicas– sobre uno democrático. En primer lugar, por una cuestión *delegativa*, pues el pueblo delega la facultad del gobierno en un grupo pequeño de ciudadanos. En segundo lugar, por una cuestión territorial: una República puede abarcar mayor extensión territorial y, por ende, mayor número de ciudadanos.

La similitud en cuanto a quiénes y cómo serían los representantes, acerca nuevamente a los norteamericanos y los franceses. En este sentido, Manin concluye que: “la diferencia entre el sistema representativo y los sistemas “directos” tiene más que ver con el método de selección que con el número limitado de seleccionados”, por ende, “lo que hace representativo a un sistema no es el hecho de que unos pocos gobiernen en lugar del pueblo, sino que únicamente son seleccionados mediante la elección”.

Al respecto de la construcción de estas características, baste recordar lo expresado por uno de los mayores defensores del gobierno representativo en el siglo XIX, John Stuart Mill. Mill señaló en su gran obra *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, que un buen gobierno “es la organización de las buenas cualidades existentes en la comunidad para la dirección de sus asuntos” y que ésta era una de las características de los gobiernos representativos.

En el sentido anterior, agregó que “...el ideal de la mejor forma de gobierno se encontrará, en alguna de las variedades del sistema representativo”,⁵⁷ pues por medio de este se “invierte de la soberanía a la masa reunida de la comunidad, teniendo cada ciudadano, no sólo voz en el ejercicio del poder, sino de tiempo

⁵⁷ John Stuart Mill, *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, p. 65. Versión disponible en Internet. <http://fama2.us.es/fde/ocr/2006/gobiernoRepresentativo.pdf>

en tiempo, intervención real por el desempeño de alguna función local o general”. Añade finalmente que gobierno representativo “significa que la nación, o al menos una porción numerosa de ella, ejerza, por medio de diputados que nombra periódicamente, el poder supremo de inspección e intervención”.⁵⁸

Mill señalaba que el pueblo debía estar mejor representado en el Parlamento, de ahí su apoyo a la fórmula de representación proporcional de Hare. Pero el hecho de que hubiera mayor representatividad no implicaba un cambio en los derechos políticos de los ciudadanos –si bien el filósofo utilitarista estaba a favor del derecho de sufragio en las mujeres, también estuvo en contra de que aquellas personas sin educación pudieran ejercerlo–.

En referencia al señalamiento previo, Bobbio hace una distinción necesaria: democracia representativa no significa lo mismo que Estado parlamentario – característico de Inglaterra en la época del autor de las *Consideraciones*–. Para ello, el italiano expone que la primera “quiere decir que las deliberaciones colectivas, es decir, las deliberaciones no son directamente tomadas por quienes forman parte de ella, sino por personas elegidas para este fin...”,⁵⁹ mientras que el segundo “es una aplicación particular [...] del principio de representación, o sea, es el Estado en el que el órgano central es representativo”.

Es en ese periodo (siglo XVIII) que se ubica de manera directa la influencia de la democracia con elementos de las instituciones representativas, en particular con dos aspectos: la igualdad y ampliación del sufragio –aunque limitado, es decir, censitario– y la selección de gobernantes por medio de la elección –directa o indirecta– (como fue el caso francés y norteamericano).

⁵⁸ *Ibid.*, 123-124.

⁵⁹ Así mismo, agrega que “si por democracia entendemos, como debemos entender, un régimen en el que todos los ciudadanos adultos tienen derechos políticos, donde, en pocas palabras, existe el sufragio universal, sabemos que históricamente los parlamentos se dieron antes de la ampliación del sufragio y, por tanto, durante mucho tiempo existieron Estados parlamentarios que eran representativos pero no democráticos”. Bobbio, *El futuro de la democracia*, México, FCE, 2008, p. 52

Que las instituciones representativas no fueron democráticas cuando surgieron queda claro. Sin embargo, la dicotomía que se hizo extensiva al momento de crear al gobierno representativo continúa hasta el día hoy, y no es otra que la de igualdad/desigualdad. Para Sieyes, por ejemplo, la igualdad estribaba en la ley, y ante ésta todos los hombres eran iguales. Lo eran en tanto su calidad de ciudadanos, pero eran desiguales en posesiones, riqueza, status o conocimiento.

No hay ejemplo más claro que la *Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano*. En ésta se materializa, sin duda, la dicotomía igualdad/desigualdad. Su artículo 1ro reconoce la igualdad de derechos, más no de bienes. Incluso el artículo 2do señala como metas de toda asociación política la conservación de derechos naturales, que no son más que la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión. La igualdad no es una meta.⁶⁰

Bobbio expone que siempre que hablamos de igualdad, aparecen tres variables: a) los sujetos entre los cuales nos proponemos repartir los bienes o los gravámenes; b) los bienes o gravámenes que repartir; c) el criterio por el cual repartirlos. Por otro lado, también agrega que frente a cualquier proyecto de repartición, surge una cuestión: "Igualdad sí, pero ¿entre quién, en qué, basándose en qué criterio?".⁶¹

Bajo esta perspectiva, cuando hacemos referencia al gobierno representativo y el principio electivo, partimos del supuesto de que, al configurarse, se promovió bajo un criterio de participación "igualitaria", es decir, que todos aquellos que fueran ciudadanos, podrían formar parte del gobierno, no directamente, pero sí por medio de representantes. Este criterio significó una ampliación en el

⁶⁰ Pese a su trascendencia, la *Bill of rights* norteamericana no resulta tan descriptiva como la Declaración francesa, quizá porque ésta última establece un cambio de trasfondo en la relación sociedad-Estado, al "horizontalizar" el ejercicio del poder, mientras que en el caso norteamericano, como tradición inglesa, el derecho consuetudinario obedece a una interpretación. Sin embargo, no deja de ser revelador, por ejemplo, lo estipulado por la X Enmienda "*Los poderes que la Constitución no delega a los Estados Unidos ni prohíbe a los Estados, quedan reservados a los estados respectivamente o al pueblo*".

⁶¹ Norberto Bobbio, *Derecha e izquierda. Razones y significados de una distinción política*, Madrid, Taurus, 1995, p. 136-137.

reconocimiento de los derechos políticos del pueblo y, en consecuencia, del aumento del número de electores y elegibles.

Para los términos de la época, podríamos catalogar como más igualitario el principio electivo que el sorteo (desde una perspectiva moderno parece lo contrario). Lo anterior debido a que, al reconocerse como un derecho (el de participar en la conformación del gobierno), se convirtió en una decisión individual ser representante o no. Se hizo patente la libertad de elección en dos sentidos: elegir y poder ser elegido.

El sorteo, por otro lado, resulta menos igualitario en sociedades grandes. Lo que subyace es que en éste pueden resultar electos personajes que pertenezcan a una clase privilegiada. O por otro lado, que resultara seleccionado un hombre del pueblo, pero que éste desistiese asumir el encargo. Bajo esas hipótesis, simples pero descriptivas, la elección resulta menos desigual que el sorteo, porque pone a todos los ciudadanos en igualdad de condiciones. En cambio, el otro supone un origen igualitario, pero puede terminar, una vez llevado a cabo, con la selección de personas más desiguales.

En palabras de Manuel Alzamora: “La naciente democracia revolucionaria no es la democracia igualitaria y del sufragio universal con la que sueñan sus creadores; los primeros pasos se dan sobre una democracia limitada principalmente por su carácter censitario”.⁶² Es decir, los revolucionarios franceses y norteamericanos construyeron esa particular visión de la “democracia” “inspirados” no en las *polis* griegas –con Atenas como ejemplo– sino en las Repúblicas medievales.

Fue en el siglo XIX que, por influencia de la filosofía política liberal, la democracia comienza a ser aceptada como una forma de gobierno en la que se defiende la libertad en la búsqueda de la igualdad. Uno de los pilares de la filosofía liberal radicaba en el control del poder, de tal forma que el gobierno no

⁶² Manuel Menéndez Alzamora, “Sobre los orígenes de la representación moderna” en: Manuel Menéndez Alzamora, *Participación y representación política*, Valencia, Ed. Tirant lo Blanch, 2009, p. 132.

podiera limitar o negar los derechos del hombre –herencia de la revolución francesa y de la *Bill of rights* norteamericana–.

Para asegurar lo anterior los gobiernos de tendencia liberal implantaron diversos mecanismos. De acuerdo con Norberto Bobbio son los siguientes:

- Control del poder ejecutivo por parte del legislativo.
- Control eventual del parlamento en el ejercicio del poder legislativo ordinario por parte de una corte jurisdiccional a la que se pide el establecimiento de la constitucionalidad de las leyes
- Una relativa autonomía del gobierno local en todas sus formas y grados frente al gobierno central
- Un poder judicial independiente del poder político⁶³

De este modo se construyó el Estado de derecho, que históricamente estuvo caracterizado por el respeto irrestricto de ciertos derechos considerados como fundamentales, normalmente contemplados en una Constitución y siempre teniendo como paradigma la *libertad*. Por otro lado, la democracia representativa fue instituida bajo la premisa del sufragio, pero también por la institucionalización del principio electivo.

Si bien el discurso predominante en la época fue la participación del pueblo en la formación del gobierno, y en este sentido, de quién o quiénes podrían *activa* y *efectivamente* hacerlo y bajo qué condiciones y ejerciendo tales derechos, lo cierto es que de manera indirecta, en dos latitudes distintas, el gobierno representativo adquirió una forma democrática, y la democracia –hasta entonces sólo entendida en su forma *directista*– también se revistió de características aristocráticas.

A la pregunta necesaria del por qué se prefirieron las instituciones representativas en lugar de otras, Przeworski expone lo siguiente:

La respuesta es que estas instituciones son las que presumiblemente mejor combinan la autoridad necesaria para que los representantes estén en capacidad de gobernar, con las precauciones que podrían asegurar que gobernarán bien, en salvaguarda del interés de los representados. Estas instituciones garantizan a los representantes la autorización para mandar, pero no confían en la virtud de los representantes para asegurar que mandarán bien, por lo que introducen varias precauciones "verticales" y "horizontales" a tal efecto.

⁶³ Norberto Bobbio, *Liberalismo y democracia*, México, FCE, 2006, p. 19-20.

No es novedad señalar que en el mundo actual –al menos desde los años 70 del siglo XX– las democracias consolidadas y aquellas que continúan en ese proceso, experimentan una crisis. Quizá porque, como expuso Gargarella, la naturaleza de las instituciones representativas, es decir, su razón de ser, se constituyó bajo un fundamento elitista, y si bien hasta ahora se ha compaginado de forma positiva el ideal libertario con el igualitario, éste último ha sido supeditado al primero, ocasionando un aumento considerable de las desigualdades sociales.

Es por lo anterior que, como señala Elena García Guitián, la consecuencia de la democratización de los sistemas políticos, que tuvo como base la ampliación progresiva del sufragio, también significó una mayor exigencia de identificación entre gobernantes y gobernados. Por ello, y en opinión de la autora, se han generado debates acerca de formas distintas a la visión tradicional de la representación (actualmente en crisis) las cuales toman como punto de partida la diversidad, que existe más allá de la universalidad igualitaria del *ciudadano*.⁶⁴

Con ello se reconocen a grupos específicos de la sociedad, que históricamente pudieron haber quedado al margen de la representación principalmente materializada en los partidos políticos. Es decir, se aceptan e incluso institucionalizan organizaciones no partidistas que representan grupos específicos, tales como mujeres u otras minorías, cuya existencia no se encuentra supeditada, pero tampoco descartada, a una participación electoral. En esa línea divisoria de lo “nuevo” y lo “tradicional”, se mueve, precisamente, la figura de la candidatura independiente”.

Dentro de este nuevo escenario, se mueve el tema del candidato no postulado por un partido político. Atendiendo a la creciente desconfianza hacia la política y los políticos tradicionales, la idea de que un ciudadano que se postula a un

⁶⁴ Elena García Guitián, “Problemas de la representación política” en: Aurelio Arteta; Elena García Guitián y Ramón Máiz (eds), *Teoría política: poder, moral y democracia*, Alianza Editorial, Madrid, 2003, p. 398.

cargo de elección popular sin estar sujeto a la burocracia partidista, es mejor que un candidato de extracción de partido, comienza a tener auge.

Quizá, es por ello que en términos generales se presume, casi siempre con tintes idealistas, que de este modo el interés nacional será superior al interés de un grupo o del individuo. Sin embargo, a lo largo de este capítulo se ha enfatizado en una cuestión importante: el representante cuenta con un mandato libre, vinculado con su electorado pero no obligado a cumplir con un cierto programa.

No obstante, resulta evidente que la candidatura independiente se circunscribe a un contexto específico: la falta de identidad entre gobernantes y gobernados que expone García Guitián. En consecuencia, no resulta extraño que la figura del candidato independiente resulte atractiva, máxime de que en países como México, aún no se reglamentan métodos de participación política como la iniciativa ciudadana o consulta popular, identificados con la democracia directa.

Ahora bien, es posible advertir que la existencia del candidato independiente no es sinónimo de eficacia, esto es, de garantizar un aumento de la representatividad que el representante genera con el representando, precisamente la característica sociológica de la misma.

Asimismo, es conducente enfatizar el hecho de que tampoco, en su ejercicio, garantiza una pureza “ciudadana”, y con ello la suspicacia entorno a la distancia con la política tradicional, o más bien, de los políticos tradicionales, sin duda se considera un elemento permanente.

Por lo anterior, baste señalar que, este candidato, al encontrarse la figura estipulada dentro del propio sistema electoral, adquiere las mismas características originarias del candidato tradicional o partidista, es decir, el vínculo de espejo con un universo social definido, un mandato libre en su ejercicio y la receptividad de las demandas sociales. Esto, porque no deja de ser parte de un régimen compaginado y equilibrado de democracia y representación.

2. El sistema representativo mexicano y las candidaturas independientes.

Con base en el capítulo anterior podemos ubicar la historia de la representación en México en dos perspectivas. En buena medida, y siguiendo la propuesta teórica de Pitkin, en el país, al menos desde su independencia, predominó la representación *formal*. Lo señalo porque en ningún momento del siglo XIX y la mayor parte de XX, los legisladores se preocuparon por asegurar correcta y adecuadamente la representación del pueblo en el Parlamento. La Legislatura no fue ese espejo en el cual se reflejaran los intereses del pueblo.

Las características que sí se presentan en el caso de la representación *descriptiva* son aquellas que surgen a raíz de la incorporación de distintas fuerzas políticas al Congreso, es decir, que por fin habrían de estar representados los diversos sectores que integran a la sociedad. Tal suceso se inició en 1977 con la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales. Lo que se buscó no fue otra cosa que ampliar la representación política en el gobierno.

Por lo anterior, lo importante estribó no en la labor o desempeño de la Legislatura, sino –tal como lo expone Pitkin– en su *composición*. Con base en esa ley, obtuvieron su registro –se fijó un registro condicionado y otro definitivo– partidos políticos de izquierda, tendencia política que tenía un arraigo histórico en sectores populares de la sociedad mexicana.

Nuevos actores surgieron, o más bien, fueron reconocidos, entre ellos cabe destacar el Partido Comunista Mexicano (PCM) y el Socialista de los Trabajadores (PST). La derecha también obtuvo el registro por medio del Partido Demócrata Mexicano (PDM, antiguos sinarquistas)⁶⁵.

Fue así que en las elecciones de 1979, estos partidos obtuvieron 38 diputaciones (18 para el PCM, y 10 para el PST y PDM). De manera incipiente se fue abriendo el espacio parlamentario a sectores sociales marginados

⁶⁵ Los sinarquistas fueron un grupo originario de León, Guanajuato, en la década de los años 30 del siglo XX mexicano, con profundas raíces campesinas, católicas y nacionalistas.

previamente, de la vía institucional. Lo anterior no significó un cambio radical, pero sí sentó las bases de una nueva forma de representación, puesto que, finalmente, grupos representativos de la sociedad accedían a puestos públicos.

Al modificar la composición de la Cámara, para que dentro de ésta convergieran posiciones políticas divergentes, contrarias y antitéticas ideológicamente, se reconoció la heterogeneidad social y, con ello, la existencia de un pluralismo ideológico que compartían miles de personas que se organizaban en asociaciones o partidos políticos (especialmente de izquierda).

Cada grupo representaba parcialidades sociales que compartían un interés, una ideología y un programa de gobierno propio. Con ello, la representación se tornó descriptiva, la *composición* fue el objetivo, y bajo esta dinámica continuó el proceso político de finales de los 70.

Lo anterior no ha estado exento de dificultades; sin embargo, en buena medida la representación política ha devenido en circunstancias particulares en la forma de cómo el ciudadano puede participar en política. Sobre el tema de las candidaturas independientes, Mariana Hernández Olmos expone que ha habido tres periodos en la etapa del México independiente: el de los ciudadanos candidatos (1824-1911), del reconocimiento institucional de las candidaturas independientes (1911-1946) y el de rechazo a dichas candidaturas (1946-a la fecha).⁶⁶

En el primer periodo, por ejemplo, se retoman las elecciones indirectas de la Constitución de Cádiz (sistema indirecto en tercer grado)⁶⁷. Los candidatos

⁶⁶ Mariana Hernández Olmos, *La importancia de las candidaturas independientes*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral 12, 2012, p. 20-26.

⁶⁷ “En primera instancia los ciudadanos y vecinos que residían en un territorio cercano a una parroquia, [formaban las] Juntas de Parroquia, [éstas] seleccionaban electores dependiendo el número de habitantes; éstos erigidos en Juntas de Partido, escogían otros electores entre ellos mismos, éstos a su vez conformaban otro cuerpo electoral, Juntas de Provincia, las cuales elegían a los diputados o representantes, los tres cuerpos electorales se reunían por separado en actos solemnes que contaban con reglas específicas para la selección de sus electores, eran presididos por los jefes políticos de cada junta y al término se celebraban misas católicas [...] Cada elector nombraba a sus candidatos, los cuales podrían ser los propios electores u

eran elegidos dentro de los mismos electores (para los cargos de síndicos, regidores y diputados, además, no había limitaciones por clases, castas o de extranjeros).

Para el caso específico de los diputados se requería, por ley, una profesión (eclesiástico, militar o abogado). Agrega Hernández del Olmo que en algunas legislaciones en provincias, se establecía el requisito de “profesión específica”, es decir, que fuera electo un minero o un artesano, buscando con ello una “mayor” representación de diversas clases.

Sobre este periodo cabe destacar que las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843, establecían diversas formas de elección. En este sentido las Asambleas Departamentales elegían senadores, otra parte de éstos era elegida por ex funcionarios gubernamentales (ex presidentes, senadores o diputados). En el caso de los gobernadores, éstos eran elegidos por el presidente (a propuesta de las Asambleas Departamentales). Finalmente, tanto la Cámara de Diputados como el presidente y la Suprema Corte, podían postular candidatos.⁶⁸

Ese periodo es coincidente con el reconocimiento tácito de las candidaturas independientes así como con un tipo de representación “formal”. Concluye Hernández del Olmo que los partidos políticos no existían de forma institucionalizada y, por ende, los candidatos a puestos de elección popular provenían en su mayoría de gremios o la élite política. Con ello, las bases de la representación descansaban en el candidato, no en el postulante, en una idea de cercanía hacia sectores específicos, no en la construcción de la representación nacional.

También es necesario señalar que lo político-electoral no estaba sujeto al control jurisdiccional que hoy conocemos. En este sentido cabe recordar el famoso episodio histórico del siglo XIX que se conoce como “Amparo

otros ciudadanos [...] el que obtuviera la mitad más uno de los votos era elegido. De esta manera alcaldes, regidores y procuradores síndicos eran electos con el mismo procedimiento”.
Ibid., p. 21.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 22.

Morelos”.⁶⁹ Éste produjo dos visiones distintas acerca del papel de las autoridades judiciales en temas de política: la *Tesis Iglesias* y la *Tesis Vallarta*. Siendo defendidas por José María Iglesias e Ignacio Vallarta respectivamente, ambos ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

A grandes rasgos la primera, defendía la actuación del Poder Judicial –la Suprema Corte– frente a conflictos de índole política, especialmente reconociendo la violación a las garantías individuales de alguna autoridad considerada “ilegítima” por medio del juicio de amparo. En palabras de Manuel González Oropeza: “Para Iglesias, cualquier acto de autoridad que viole derechos tanto políticos como civiles, ya que ambos están consagrados por igual en la Constitución, debe estar sujeto a revisión judicial a través del amparo”.⁷⁰

La segunda, señala que no es competencia de los órganos jurisdiccionales conocer de temas de política, por lo tanto no reconoce el juicio de amparo en materia electoral. La visión que predominó durante buena parte de la historia de los siglos XIX y del XX fue la *Tesis Vallarta*, plasmándose más adelante en lo que se conoce como la “incompetencia de origen” en dos nociones distintas.⁷¹

Con el Poder Judicial sin involucrarse en el terreno político, las elecciones durante la última etapa de este periodo, y en particular del Porfiriato, transcurrieron sin mayor problema. Como bien señala Alicia Salmerón: “La legitimidad de la institución electoral, aún en sistemas autoritarios como el

⁶⁹ Este hecho histórico radica en la denuncia que interpusieron cinco hacendados contra el recién electo gobernador del estado de Morelos, Francisco Leyva.

⁷⁰ Manuel González Oropeza, “Amparo Morelos” en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/645/4.pdf>

⁷¹ “La noción de incompetencia de origen nació hacia la segunda mitad del siglo pasado, para significarse con ella los problemas que entrañaban la ilegitimidad de autoridades locales, presidentes municipales, magistrados y jueces, así como gobernadores por infracciones a las normas reguladoras de su designación o elección para desempeñar cargos públicos [...] el conocimiento de aquellas cuestiones por los tribunales federales se traduciría en una injustificada intervención en la soberanía de las entidades federativas, y redundaría en el empleo del juicio de amparo como instrumento para influir en materia política”. Incompetencia de origen. Noción y diferencias con la competencia de origen a que se refiere el artículo 16 constitucional. *Semanario Judicial de la Federación*, Octava época, Tomo III, Enero-Junio de 1989. Primera Parte-1, p. 390

porfiriano, otorgaba a los comicios un lugar central en la política: en torno a los comicios se definieron equilibrios, permanencias y rupturas”.⁷²

Durante el porfiriato el sistema de elección fue de carácter indirecto, como en muchos otros países occidentales. Éste “fue utilizado para abrir a representación política a los sectores populares, pero con candados que reducían el riesgo de que las élites fueran rebasadas por masas desordenadas”.⁷³ De acuerdo con la Constitución liberal de 1857, los requisitos de elegibilidad eran los siguientes:

- Para diputado: ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos; tener veinticinco años cumplidos el día de la apertura de las sesiones; ser vecino del Estado ó Territorio que hace la elección; y no pertenecer al estado eclesiástico. La vecindad no se pierde por ausencia en desempeño de cargo público de elección popular.
- Para Presidente de la República: ser ciudadano mexicano por nacimiento, en ejercicio de sus derechos, de treinta y cinco años cumplidos al tiempo de la elección, no pertenecer al estado eclesiástico y residir en el país al tiempo de verificarse la elección.
- Tener un modo honesto de vivir (en ambos casos).⁷⁴

Para 1904 el periodo del mandato presidencial pasó de cuatro a seis años y se creó la figura de la vicepresidencia. Ambos hechos conjeturaban que Díaz se perfilaba a dejar el poder en 1910 (siendo el ocupante de la vicepresidencia muy posiblemente su sucesor). Sin embargo, meses antes de las nuevas elecciones el general puso en marcha su plan para la nueva elección, la séptima. El desenlace de este hecho –junto con otros factores– desencadenó la Revolución Mexicana.

Posterior a la promulgación del Plan de San Luis, las nuevas elecciones de 1911 dieron como triunfador a Francisco I. Madero. Durante los quince meses de gobierno maderista se promulgó la primera ley electoral del nuevo régimen en la que figuran dos aspectos importantes de la representación política: se

⁷² Alicia Salmerón, “Las elecciones presidenciales de 1904 y los límites de un régimen electoral” en: José Antonio Aguilar Rivera (coordinador), *Las elecciones y el gobierno representativo en México (1810-1910)*, México, FCE, 2010, p. 310.

⁷³ *Ibid.*, p. 319-320

⁷⁴ Cabe mencionar que en la promulgación de la Constitución de 1857 no se contempló la presencia del Senado, el cual fue restaurado durante la presidencia de Sebastián Lerdo de Tejada a través de una reforma constitucional, en 1874.

reconocen jurídicamente a los partidos políticos por un lado y por el otro las candidaturas independientes.⁷⁵ Si bien la figura en sí no estaba regulada en un ordenamiento especial, se aceptaba su presencia en elecciones, como señala el siguiente artículo:

Artículo 12. Todo ciudadano vecino de la sección o representante de algún partido político o de algún *candidato independiente* debidamente registrados en ese distrito electoral, podrá reclamar ante el presidente municipal contra la exactitud del padrón durante la primera quincena del mes de febrero siguiente al de su publicación.

En sucesivas leyes electorales se reconoció el derecho de los ciudadanos a postularse como candidatos independientes, al menos hasta 1946. Por ejemplo, en la Ley Electoral para la formación del Congreso Constituyente del 20 septiembre de 1916 –expedida por Venustiano Carranza- se estipulaba que candidatos postulados por partidos o ciudadanos independientes podían señalar ante la autoridad competente (municipal) inconsistencias en el padrón (artículo 7) o designar representantes en las casillas –éstos tenían la facultad de presentar las “reclamaciones que consideren convenientes...” (artículo 32).

Tras el Congreso Constituyente se expidió una nueva ley electoral el 6 de febrero de 1917. De igual forma, se estipulaba que los ciudadanos podían postularse a cargos de elección popular de manera independiente. Sería un año más tarde, en 1918, que se establecerían requisitos de *elegibilidad* para competir por los cargos populares. En esa Ley para la Elección de los Poderes Federales se estipuló, en su artículo 107, lo siguiente:⁷⁶

- Igualdad de derechos para candidatos de partidos e independientes
- Que los candidatos independientes tenían que ser apoyados por cincuenta ciudadanos del Distrito “que hayan firmado su adhesión voluntaria en acta formal”.
- En caso de un candidato independiente para Senador o Presidente de la República, los requisitos serán los mismos con excepción de que los cincuenta ciudadanos podrán pertenecer a cualquier distrito electoral dentro del estado.

⁷⁵ Las leyes citadas son retomadas del texto de Mauricio Cabrera Aceves, “Candidaturas independientes. Análisis crítico y propuestas de cambio” [en línea], México, IIJ-UNAM, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Dirección URL: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2443/5.pdf> [consulta: 11 de mayo de 2012].

⁷⁶ *Ibid.*, p. 3.

Finalmente, en enero de 1946 se promulgó una nueva Ley Electoral Federal. Ésta eliminaba la figura de las candidaturas independientes, dejando la opción de postular candidatos sólo a los partidos políticos; sin embargo, se adoptó la figura de “candidato no registrado”, aunque más de manera simbólica que efectiva.

Artículo 60. Las candidaturas para presidente de la República se registrarán ante la Comisión Federal de Vigilancia Electoral; las de senador, en la Comisión Local Electoral de la entidad respectiva, y las de diputado en el Comité Electoral Distrital que corresponda. Solamente los partidos podrán registrar candidatos.

Nada cambiaría desde entonces. Desde 1946 las candidaturas independientes fueron suprimidas de las leyes mexicanas. Cabe particularizar el hecho de que, en la Constitución (hasta 2007), no se señalaba la exclusividad de los partidos para postular candidatos, lo que permitía cierta interpretación: si no están expresamente prohibidas, pueden estar permitidas. Al menos este razonamiento fue el que llevó a algunos ciudadanos a promover su candidatura independiente recientemente.

Las leyes electorales federales del 4 de diciembre de 1951, 5 de enero de 1973 (artículo 107), la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales (Loppe) de 28 de diciembre de 1977 (artículo 165), el Código Federal Electoral de 1987 (artículo 217) y el vigente Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) surgido en 1990, no modificaron el planteamiento anterior: sólo los partidos podían –y pueden– postular candidatos a puestos de elección popular.

Ahora bien, la desaparición de las candidaturas independientes coincide con la consolidación de un régimen autoritario, que en la década de los años 30 consolida a la Presidencia como el vértice del poder político, siendo el partido hegemónico un instrumento de control de masas y una eficiente maquinaria electoral. Quien aspirara a ocupar un cargo de elección popular debía, casi por antonomasia, ingresar al Partido Revolucionario Institucional (PRI). Las elecciones, en buena medida, eran “casi” un mero trámite para elegir representantes populares.

Precisamente éstas –las elecciones- serían constantes pero no democráticas, es decir, nunca fueron el mecanismo por el cual los ciudadanos podían elegir libremente entre diversas opciones políticas para cambiar al gobierno. Esas opciones eran limitadas al no existir un sistema de partidos abierto y competitivo, al haber una injerencia gubernamental en las autoridades electorales y una legislación electoral hecha a modo para beneficiar al propio gobierno y su partido. Como apunta Woldenberg:

“El control gubernamental de los comicios; la clausura a la entrada del sistema de partidos; la falta de canales adecuados para la representación de las oposiciones; su indefensión ilegal y la ausencia de apoyo, financiamiento y prerrogativas a los partidos políticos distintos al PRI, todas eran piezas necesarias para el funcionamiento de la maquinaria de partido hegemónico”.⁷⁷

En síntesis: la democracia como forma de gobierno establecida en la Constitución estaría, durante la mayor parte del siglo XX, limitada. La representación política, identificada con el pluralismo político y con la posibilidad de tener representantes de posturas ideológicas contrapuestas –al régimen–, tampoco estuvo presente. Como se apuntó anteriormente, las diversas leyes electorales cancelaban la posibilidad de que los ciudadanos pudieran postularse a cargos electivos sin la necesidad de un partido.

De 1946 hasta 1977 se puede sintetizar como un reformismo *ad hoc* a mantener el monopolio de la actividad electoral que, pese a todo, fue abriéndose lentamente. Las reformas posteriores a 1977 fueron encaminadas a crear, ampliar y consolidar al sistema de partidos; modificando a su vez la representación política⁷⁸. En un breve recuento podemos señalar como los aspectos más importantes de las reformas los siguientes:

La primera reforma importante fue en 1946, donde se crea la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, la cual centralizaba el control del proceso electoral. Para evitar la sobrerrepresentación del gobierno en la Comisión, en 1951 se

⁷⁷ José Woldenberg, Pedro Salazar y Ricardo Becerra, *La mecánica del cambio político en México*, México, Ediciones Cal y Arena, 2008, p. 20-21.

⁷⁸ “En ese momento [1977] México se sintonizó con los procesos y la discusión democrática del mundo a engancharse en dos proyectos: la constitucionalización de los partidos políticos y la apertura a la representación proporcional; a través de ambas disposiciones, claramente favorecedoras de las maquinarias partidistas, se ha ido constituyendo una nueva realidad política en México”. *Ibid.*, p. 150

cambió la conformación de dicha institución, reduciendo la presencia del gobierno, de igual modo se crea (sustituyendo al Consejo del Padrón Electoral) el Registro Nacional de Electores.

En 1963 se establecen nuevas pautas en el sistema electoral, destacando la incorporación de los “diputados de partido”, con ello se dio oportunidad a que las minorías accedieran a este tipo de representación. En lo general el sistema de partidos siguió dominado por el PRI y la presencia de la llamada oposición “leal”, identificada con el Partido Acción Nacional (PAN) y los partidos “satélites”: el Partido Popular Socialista (PPS) y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM).

Ya para 1977 y en elecciones presidenciales sin candidato de oposición alguno, fue electo José López Portillo. Periodo complicado en la historia mexicana, pues estaba fresca la memoria del 2 de octubre de 1968, la matanza del 10 de junio de 1971 y el país era testigo de la actuación de grupos guerrilleros importantes tales como el Partido de los Pobres de Lucio Cabañas y la Liga Comunista 23 de septiembre.

La radicalización de la izquierda, hasta entonces proscrita legalmente, fue también uno de los principales incentivos para llevar a cabo la “reforma inaugural” de la liberalización política mexicana: la citada Ley Federal de Organizaciones y Procedimientos Electorales. En palabras de su principal impulsor, Jesús Reyes Heróles, esta reforma estuvo “encaminada a lograr que las minorías graviten en la representación política, en proporción a su fuerza numérica”.

Como consecuencia de lo anterior, se introdujo al sistema electoral el principio de representación proporcional, lo que cambió la configuración de la Cámara de Diputados.⁷⁹ La nueva composición sería de trescientos diputados de

⁷⁹ De los principios de mayoría y representación proporcional Dieter Nohlen señala: “En los sistemas de mayoría se persigue la mayoría parlamentaria para un partido o coalición. Se trata en esencia de que un partido (o coalición de partidos) esté en la capacidad de obtener la mayoría de escaños, aunque no haya obtenido la mayoría absoluta de votos [...] En los sistemas de representación proporcional se persigue, en principio, la reproducción más fiel posible de las fuerzas sociales existentes en la población y de los grupos políticos. La

mayoría relativa y cien de representación proporcional. Esto le abrió oportunidades a la oposición de reflejar su fuerza electoral con escaños en el Parlamento y, con ello, lograr una Cámara baja más representativa.

Ya en la década de los 80, el “reformismo” continuó (hubo reformas en 1986, 1987 y 1988), especialmente tras las cuestionadas elecciones para presidente de la República de 1988. El sistema representativo experimentó otro cambio: se incrementaron los diputados de representación proporcional de cien a doscientos, quedando el número total de diputados en quinientos, siendo trescientos de ellos de mayoría relativa.

El cambio en el sistema electoral también produjo que los resultados de las elecciones fueran sólo objeto del escrutinio del elector, es decir, se eliminó la autocalificación y la heterocalificación, la primera para diputados y senadores y la segunda para presidente de la República (la Cámara se erigía como Colegio Electoral). A pesar de esta situación no existió un control jurisdiccional de la materia electoral, pues las recomendaciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no eran vinculantes y las del recién creado Tribunal de lo Contencioso Electoral (Tricoel) tampoco.

Ya en la década de los 90 nuevas reformas surgieron: 1990 (creación del Instituto Federal Electoral [IFE] y Cofipe), 1993 y 1996, siendo esta última la más importante. Calificada erróneamente como “definitiva” por el entonces presidente Zedillo, se aprobó casi por unanimidad de todas las fuerzas políticas en el Congreso.

Se promulgó la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME); además, el entonces Tribunal Federal Electoral (TRIFE, creado en 1990) pasó a formar parte del Poder Judicial. Este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) se convirtió por

distribución de votos y escaños deben de corresponderse de manera aproximada”. Dieter Nohlen, “La reforma necesaria al sistema electoral alemán” en: *Justicia Electoral*, México, TEPJF, Tercera época, Vol. 1, no. 3, 2009, p. 43

disposición constitucional en la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral.⁸⁰ En palabras de Orozco Henríquez:

“Uno de los rasgos principales de la citada reforma en el ámbito de la justicia electoral fue el establecimiento de instrumentos procedimentales de control judicial de la constitucionalidad de leyes y actos electorales (incluida la calificación de la elección presidencial), con lo que se modificó una tendencia de más de un siglo que había propiciado que tanto las leyes como los procedimientos comiciales en nuestro país estuvieran sustraídos a dicho control jurisdiccional”.⁸¹

De esta manera, el conjunto de leyes tanto generales como abstractas que pasaron a configurar el derecho electoral mexicano (y regular la representación política) son las siguientes:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe)
- Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME)
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF)
- Código Penal Federal (CPF)

Como leyes complementarias se encuentran las relacionadas con el Juicio de Amparo, o también llamada Ley Reglamentaria de las Fracciones II y III del artículo 105 constitucional, la Ley Federal de Radio y Televisión y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. De igual forma hay que añadir los reglamentos y acuerdos generales que emite el Consejo General del Instituto Federal Electoral, así como tesis y jurisprudencias de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y de la Suprema Corte.

En la LGSMIME se estipularon diversos recursos y juicios para lograr un sistema de justicia electoral efectivo, los cuales son:

- | | |
|--|---------------------|
| • Recurso de revisión (RRV) | Artículos 35 al 39. |
| • Recurso de Apelación (RAP) | Artículos 40 al 48. |
| • Juicio de Inconformidad (JIN) | Artículos 49 al 60. |
| • Recurso de Reconsideración (REC) | Artículos 61 al 71. |
| • Juicio para la protección de los Derechos político-electorales del ciudadano (JDC) | Artículos 79 al 85. |

⁸⁰ Salvo con las reservas establecidas en el artículo 105 de la CPEUM y que se verán más adelante. La reforma de 2007 modificó este aspecto.

⁸¹ J. Jesús Orozco Henríquez, “Justicia Constitucional Electoral y Garantismo Jurídico” en: *Cuestiones constitucionales*, México, Num. 13, julio-diciembre 2005, p. 2.

- Juicio de Revisión Constitucional (JRC) Artículos 86 al 93.
- Juicio para Dirimir los Conflictos o Diferencias Laborales de los Servidores del Instituto Federal Electoral (JLI)⁸² Artículos 94 al 108.

Con excepción del Recurso de revisión –que compete a la autoridad administrativa, es decir, el IFE–, todos los demás son resueltos en las Salas Regionales (en caso de su competencia) o en la Sala Superior de Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Este sistema de medios de impugnación significó un gran avance para la democracia mexicana: por primera vez los actores políticos quedaban sujetos al control jurisdiccional, además, los ciudadanos podían impugnar actos o resoluciones que consideraba, pudieran ser violatorios de sus derechos político-electorales. La Constitución –de 1996– en su artículo 41, fracción VI, señalaba:

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

Por otra parte, el artículo 99, fracción V, que versa sobre las atribuciones del TEPJF, quedó como sigue:

V. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes;

Tras las disputadas elecciones de 2006, se creó una nueva ley electoral que modificó sobre todo aspectos relacionados con la comunicación política (adquisición y compra de tiempos para la transmisión de propaganda, etc)⁸³. Además, hubo un cambio al texto constitucional y legal (Cofipe)⁸⁴ que era

⁸² Artículos expresados en la LGSMIME con la reforma constitucional y legal 2007-2008.

⁸³ Para una comparativa completa de la reforma de 1996 y 2007, véase el documento elaborado por el Instituto Federal Electoral: *Análisis comparativo de la reforma electoral constitucional y legal 2007-2008*, disponible en la página de internet del Instituto.

⁸⁴ Artículo 218 del Cofipe: “1. Corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro a cargos de elección popular”.

relacionado con las candidaturas y derechos políticos: se estableció la *exclusividad* de los partidos políticos para postular candidatos (sólo en el ámbito local más no federal). De igual forma se modificó la fracción V del artículo 99.⁸⁵

De este modo el artículo 116 de la Constitución, en su fracción IV, inciso e), señala:

Los partidos políticos sólo 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 cargos de elección popular, con excepción de lo dispuesto en el artículo 2o., apartado A, fracciones III y VII, de esta Constitución;

Como se ha visto, durante buena parte del siglo XX las candidaturas independientes no fueron contempladas en las diversas reformas electorales pese a los grandes avances que en materia de defensa de derechos políticos existe en el país. Más que una cuestión técnica, obedece a una configuración del sistema electoral centrado en las instituciones partidistas, pues los partidos políticos, pese a todo el discurso negativo que se cierne sobre ellos, son organizaciones formadas por ciudadanos que desarrollan actividades de carácter permanente –no exclusivamente electorales– y que coadyuvan al proceso democrático.

La representación política, construida con base en éstos, puede ser criticada en muchos sentidos, pero sin duda alguna ésta se ha ampliado y ha dado espacios a grupos políticos que antes no tenían representación alguna, generando un pluralismo que resulta benéfico para la sociedad. Considero correcto que se critique la falta de representatividad de los partidos, pero en todo caso, la representación, ese vínculo entre representante y representado,

⁸⁵ “El actual texto constitucional en su artículo 99, fracción V, queda como sigue: **V.** Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes. Para que un ciudadano pueda acudir a la jurisdicción del Tribunal por violaciones a sus derechos por el partido político al que se encuentre afiliado, deberá haber agotado previamente las instancias de solución de conflictos previstas en sus normas internas, la ley establecerá las reglas y plazos aplicables”.

continúa existiendo pese a sus dificultades y a los cambios experimentados por la sociedad.⁸⁶

Los cambios al artículo 35 constitucional (fracción II), mediante el cual se reconoce la figura de la candidatura independiente, estipula que el derecho de registrar candidatos a puestos de elección popular, corresponde a los partidos políticos y a los “ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación”.

Éstos se incorporarán a la legislación secundaria; sin embargo, es de prever las dificultades que, por el momento, implica esta figura para las autoridades electorales tanto administrativas o jurisdiccionales (en cuestiones de tiempos de radio y tv, así como de financiamiento, etc). En buena medida, su correcta y positiva operativización corresponde a los legisladores, pero como se ha visto hasta este punto, la representación por sí misma, no se modifica, ni en forma positiva o negativa.

En consecuencia, una candidatura independiente no otorga mayor o menor representación que la de un candidato partidista, pues el origen de la postulación no es garantía de un buen desempeño. En efecto, existe una ampliación del reconocimiento de los derechos políticos, pero conjeturar que, en consecuencia, una vez que un candidato apartidista obtenga un cargo, éste sea más representativo que el partidista, no encuentra un real sustento. Lo anterior obedece a la forma en cómo se construyó la relación o el vínculo de la representación moderna, es decir, de una forma libre de cualquier mandato u obligación.

Aunado a lo expuesto previamente, la representación *descriptiva* no considera como elemento primordial la rendición de cuentas o la participación política

⁸⁶ De hecho, en las legislaciones de Yucatán y Sonora, las candidaturas independientes sí se encontraban previstas, sin embargo, después de la reforma de 2007 se derogó en ambos casos.

fuera de los Parlamentos, sino que se centra en la composición de éste, es decir, en que el órgano donde está representado el pueblo sea un reflejo del mismo. En esencia, es la construcción teórica del gobierno representativo norteamericano, y las aportaciones rousseauianas de la soberanía y, finalmente, del representante nacional esbozado por Sieyes.

No hay que olvidar que, en efecto, existe un hartazgo o cansancio hacia los políticos y los partidos y que hay un reclamo legítimo hacia una mayor inclusión y participación de la sociedad en la toma de decisiones. Si en efecto es lo que se busca, habría que prestar mayor relevancia a las reformas de 2012 que incluyeron la consulta e iniciativa popular.

Estas últimas sí forjan un cambio en la representación al promover una mayor participación de la sociedad, no en la composición del Parlamento, sino en la generación de iniciativas y leyes así como de consultas. En síntesis, las decisiones ya no sólo se conciben al interior del Parlamento y se exteriorizan hacia el resto de la sociedad, sino que ahora las decisiones de una parte representativa de la sociedad pueden influir en la actividad parlamentaria y, por ello, generalizarse.

Se vislumbra con ello un primer paso hacia una representación de tipo *sustantiva*; sin embargo, el camino es largo, y tal y como fueron aprobadas dichas figuras las reservas y observaciones son pertinentes. Para ejemplo, baste señalar que sólo si hay una participación del 40% de ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, ésta es vinculante para las autoridades pertinentes.⁸⁷

De igual forma, una iniciativa ciudadana (para la cual se requiere el 0.13% de ciudadanos en la lista nominal de electores, aproximadamente 103 mil 328 personas), no garantiza que ésta tenga preferencia en el Congreso.

⁸⁷ Para poder convocar a una consulta, se requiere al menos del 2% de ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, aproximadamente 1 millón 589 mil 669 ciudadanos.

Finalmente, el alcance de estas figuras y su impacto en la democracia mexicana y, por ello, en la transformación de la representación, se podrán vislumbrar cuando éstas se materialicen, es decir, cuando los ciudadanos las pongan en práctica.

2.1 Los derechos político-electorales del ciudadano mexicano.

La democracia, escribió Robert Dahl, en su libro de la *Igualdad Política*, consiste “no sólo en procesos políticos. También es, necesariamente, un sistema de derechos fundamentales”.⁸⁸ La construcción democrática del Estado parte del reconocimiento constitucional de esos derechos fundamentales – históricamente primero como Estado de derecho y, tras la Segunda Guerra Mundial, como Estado constitucional de derecho–, que se pueden dividir en cuatro dimensiones: derechos políticos, civiles, de libertad y sociales. A los primeros dos se les denomina derechos secundarios, formales o instrumentales, mientras que los restantes son llamados primarios, sustanciales o finales.

La democracia, en el sentido anterior, se forma con base en los derechos fundamentales, pero se construye mediante los ciudadanos. Son éstos quienes mediante el ejercicio de sus derechos políticos se asocian para formar partidos, se postulan a puestos de elección popular, acceden a cargos públicos y conforman el gobierno de un país –por designio o por el sufragio popular, tratándose del Parlamento o Ejecutivo–. La limitación de la ciudadanía usualmente sólo radica en el estatus legal, una condición de edad y nacionalidad.

El ciudadano, para participar en la vida pública, cuenta con derechos inalienables, inherentes a esa condición –la de ciudadanía–. Además de estar suscritos en los ordenamientos legales o en la misma norma fundamental –la Constitución– debe garantizarse su defensa con instituciones debidamente

⁸⁸ Dahl, Robert, *La igualdad política*, Buenos Aires, Argentina, Fondo de Cultura Económica, 2008, p. 40.

adecuadas para ello. En síntesis, los derechos políticos en su ejercicio, defensa y garantía constituyen la base para la organización política de una sociedad.

La conceptualización de los derechos políticos y de los derechos políticos-electorales obedece a un criterio de especificidad, de forma general y particular. En sentido general los derechos políticos “permiten al ciudadano participar de la vida política; y los derechos político-electorales [...] posibilitan al ciudadano elegir a quienes van a tomar las decisiones políticas en su nombre o ser elegido él mismo”.⁸⁹

La “distinción” estriba en que los derechos políticos se practican en un ambiente no necesariamente electoral (en un proceso), por ejemplo, la participación política⁹⁰ se realiza de diversas formas: en alguna manifestación pública, participando en organizaciones no gubernamentales o en la realización de actividad política que no tiene fines electorales.

En cambio, los derechos político-electorales están estrechamente vinculados con la participación política que *busca la creación de la representación nacional* (al elegir a los ciudadanos que ocuparán los puestos de elección popular). Los derechos político-electorales son, a su vez, derechos subjetivos. En palabras de Luigi Ferrajoli:

“entendiendo por <<derecho subjetivo>> cualquier expectativa positiva (de prestaciones) o negativa (de no sufrir lesiones) adscrita a un sujeto por una norma jurídica; y por <<status>> la condición de un sujeto, prevista asimismo por una norma jurídica positiva, como presupuesto de su idoneidad para ser titular de situaciones jurídicas y/o autor de los actos que son ejercicio de éstas”.⁹¹

⁸⁹ Imer B. Flores, “El problema de las candidaturas a-partidistas, independientes o sin partido” [en línea] en: John Ackerman (coordinador), *Nuevos escenarios del derecho electoral: los retos de la reforma 2007-2008*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2009, p. 236, Dirección URL: <http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2661/12.pdf> [consulta: 25 de abril de 2012].

⁹⁰ Entendida como “toda actividad de los miembros de una comunidad derivada de su derecho a decidir sobre el sistema de gobierno, elegir representantes políticos, ser elegidos y ejercer cargos de representación, participar en la definición y elaboración de normas y políticas públicas y controlar el ejercicio de las funciones públicas encomendadas a sus representantes.” Sonia Picado, “Derechos Políticos como Derechos Humanos” en: Dieter Nohlen; Daniel Zovatto, Jesús Orozco, José Thompson (compiladores), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, FCE, 2007, p. 48.

⁹¹ Luigi Ferrajoli, *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Madrid, Editorial Trotta, 2001, p. 19.

Los derechos político-electorales de los ciudadanos mexicanos están consagrados en la Constitución. Entre los más importantes resaltan los señalados en el artículo 35 constitucional, fracciones I (Votar en las elecciones populares), II (Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley) y III (asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país).

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la interpretación del texto constitucional, ha señalado que los derechos políticos son:

“[...] verdaderas garantías individuales o derechos fundamentales, en primer término, porque participan de la posición de supremacía que tiene dicho precepto constitucional, de lo cual deriva que no sean disponibles en su núcleo esencial para los poderes constituidos; en segundo término, porque suponen una relación de interdependencia con las demás normas sobre derechos y libertades reconocidas en la norma suprema (sin libertad de expresión sería imposible el ejercicio efectivo del derecho de voto; al mismo tiempo, sin un gobierno sujeto a la legitimidad del voto público y a elecciones periódicas, sería difícilmente garantizable el goce efectivo de las demás garantías constitucionales); en tercer lugar, porque las pretensiones y expectativas que forman su objeto son claves para la organización y el funcionamiento del sistema democrático constitucional que la norma suprema trata de establecer. En ese sentido, los derechos de participación política, por virtud de su atributo de fundamentales, gozan de la protección constitucional encomendada al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo a sus respectivas esferas de competencia jurisdiccional”.

Para que sea efectivo ese ejercicio de los derechos que se encuentran en la Constitución, el legislador ordinario sienta las bases legales, es decir, especifica calidades, requisitos y circunstancias. En este sentido sólo podrán hacer uso de esos derechos los individuos que cumplan la condición –ya reiterada- de *ciudadanía*.

Hasta ahora he señalado que los derechos de votar, ser votado, de afiliación y reunión son, precisamente, *derechos*. Incluso los últimos dos se encuentran señalados como garantías individuales dentro de la parte dogmática de la Constitución. Sin embargo, el votar y ser votado, más que derechos –en una abstracción– son *prerrogativas*, porque no obstante su reconocimiento constitucional, sólo los ciudadanos pueden ejercerlos. La ciudadanía se vuelve *conditio sinquanon* de los mismos. Pero constitucionalmente existe otra restricción, ya que no todos los ciudadanos pueden postularse para cargos de elección popular (por ejemplo los extranjeros naturalizados).

Manuel Aragón, constitucionalista español, recalca que, pese al reconocimiento ampliado en los países denominados democráticos de los derechos políticos, es necesario hacer una particularización conceptual: votar y ser votado, pese a su universalización y vinculación con la representación –en especial las elecciones– no se encuentran necesariamente limitados a éstas. Por ejemplo, en los referéndums, se ejerce el voto, pero no por un candidato, es decir, no hay sufragio pasivo.⁹²

Por ello, conviene hacer la distinción entre el voto y el sufragio. El voto es una característica no necesariamente democrática; el sufragio sí. El primero puede ejercerse dentro de las empresas, donde el voto de un individuo puede *valer* más que el de otros. Por otro lado, el sufragio tiene características propias inherentes a su ejercicio en un contexto democrático: Es secreto, universal, personal y libre, pero sobre todo, es público.

Aunado a lo anterior, Aragón indica que ese contexto democrático también debe de tener ciertos principios, que son los siguientes:

- Primacía del sistema representativo
- Neutralidad de las organizaciones electorales
- La libertad de presentación de candidaturas
- La igualdad de oportunidades de los candidatos
- Judicialización del sistema de controles y de verificación de regularidad de la elección

He señalado que para el caso mexicano la Constitución reconoce el derecho de sufragio en ambos sentidos: el activo (el *acto* de emitir el sufragio) y el pasivo. Siendo éste último aquél que se coliga con uno de los principios arriba descritos, el de la libertad de presentación de candidaturas, o dicho de otro modo, que un ciudadano pueda presentarse a las elecciones como candidato a ocupar un cargo público.

⁹² Manuel Aragón Reyes, *Democracia y representación. Dimensiones subjetiva y objetiva del derecho de sufragio* [en línea], México, Dirección URL: http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/5848_Cached.pdf [consulta: 20 de abril de 2012].

Para Aragón, por ejemplo, el sufragio pasivo es democrático “en la medida en que todos los ciudadanos (y no sólo una minoría) tienen (cumpliendo determinados requisitos que no vulneren el principio de igualdad) la oportunidad de ejercerlo”⁹³. Por ello, considera que en los ordenamientos donde sólo los partidos políticos pueden presentar candidaturas se está *limitando* el ejercicio de este derecho.

Por otro lado, los derechos político-electorales son la parte fundamental de la construcción de la legalidad y legitimidad de un gobierno, debido a que están estrechamente relacionados al ejercicio gubernamental, es decir, los ciudadanos son, a su vez, gobernantes y gobernados.

Como apunta Hernández Olmos, tanto la extensión del sufragio como de la representación, generaron instituciones y normas que permitieron un andamiaje institucional que da sustento al modelo representativo. De ahí concluye que, en este sentido, se encuentra la candidatura (cualquiera), hasta modelos de representación política, y aquí subyace, en su opinión, el ejercicio de los derechos políticos y una vía de participación.

Sobre este último aspecto Salazar y Woldenberg exponen lo siguiente:

"Sin duda, el ejercicio de los derechos político-electorales es el mecanismo idóneo para que los ciudadanos den vida a las instituciones de la democracia y, sobre todo, para que se hagan presentes en la vida pública del país. En esta dimensión, los derechos políticos son garantía de la soberanía popular, ya que constituyen el medio para que los ciudadanos ejerzan la doble función que les corresponde en democracia: gobernar a la vez que son gobernados."⁹⁴

Como se verá a continuación, el reconocimiento de los derechos político-electorales en México no se limita a la Constitución ni leyes secundarias, sino que existen diversos instrumentos signados por nuestro país que lo obligan a respetarlos y defenderlos. En una situación determinada, un ciudadano puede acudir a diversas instituciones del ámbito internacional en busca de la justicia que aquí, pueda considerar que le fue negada.

⁹³ *Ibid.*, p. 7

⁹⁴ José Woldenberg, Pedro Salazar, *La reforma electoral de 1996: una descripción general*, México, FCE, 1997, p. 198.

2.2 Los instrumentos internacionales

Los derechos políticos no sólo se encuentran estipulados en la Constitución mexicana, de hecho el gobierno mexicano ha suscrito diversos tratados internacionales en materia de derechos humanos. De igual forma existen tribunales internacionales dónde, si un ciudadano mexicano considera que se ha vulnerado alguno de estos derechos, puede acudir en busca de que se haga justicia.

Podemos catalogar en dos estos instrumentos de derechos humanos: los de alcance internacional y los que se circunscriben al área geográfica en la que se encuentra México, es decir, que son de carácter regional. Los tratados internacionales son superiores a cualquier ley federal o secundaria pero inferiores, jerárquicamente, a la Constitución. La siguiente tabla muestra los tratados más significativos en el tema de derechos político-electorales:

TRATADOS INTERNACIONALES SUSCRITOS POR MÉXICO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

| Internacional | Año | Regional | Año |
|---|------|---|------|
| Carta de las Naciones Unidas | 1946 | Carta de la Organización de los Estados Americanos | 1949 |
| Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos | 1981 | Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José Costa Rica) | 1981 |
| Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales | 1981 | Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador) | 1998 |
| Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos | 2002 | Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos | 2002 |

El derecho de sufragio activo y pasivo, así como el de asociación se encuentran reconocidos en todos los tratados antes señalados. Aquí hay una

distinción necesaria: éstos se consideran derechos fundamentales –derechos humanos–, que en buena medida se encuentran estipulados en nuestra Carta Magna en los artículos del 1ro al 29 –conocidos como garantías individuales– es decir, en la parte “dogmática”. Sin embargo, éstos están, como se vio previamente, señalados en el artículo 35. Ahora bien, más que “derechos”, que lo son (subjetivos), hablamos de prerrogativas.

“El común denominador en cada uno de los acuerdos internacionales relatados, es que todos ellos tutelan y protegen los derechos políticos, como parte fundamental de los derechos del hombre, derivados de su pertenencia a una comunidad política. En ese tenor, la obligación contraída por nuestro país en el ámbito supranacional, lo vincula a garantizar a favor de los ciudadanos, la efectiva observancia de los derechos a votar y ser votado, así como a desempeñar un cargo público para el que haya sido electo a través de los procedimientos legales democráticos”.⁹⁵

De este modo, encontramos los siguientes artículos que hacen referencia a los derechos político-electorales:

Declaración Universal de los Derechos Humanos:

Artículo 21.

1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.
2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.
3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos:

Artículo 25.

- Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:
- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
 - b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
 - c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

⁹⁵ Noé Corzo Corral, “Los derechos político-electorales del ciudadano en el contexto del sistema mexicano de partidos: evolución, retos y perspectiva desde el punto de vista jurisdiccional” en: *Justicia Electoral*, México, TEPJF, Tercera época, Vol. 1, Núm, 3, 2008, p. 94.

Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José Costa Rica):

Artículo 23. Derechos Políticos

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:
 - a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
 - b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
 - c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.
2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

Como se mencionó previamente, si un ciudadano considera que se ha violentado alguno de sus derechos políticos, puede acudir a las instancias internacionales correspondientes. Así sucedió con el ciudadano Jorge G. Castañeda, quien recurrió a la Corte Interamericana de Derechos Humanos argumentando como agravio, la negación que el IFE resolvió cuando intentó postularse para presidente de la República en el año 2005.

En ese caso, la Corte emitió su juicio indicando que es responsabilidad de los Estados configurar en las leyes el ejercicio de los derechos políticos, por lo que en las leyes mexicanas la forma de acceder a la postulación para un cargo de elección popular es mediante los partidos. Sin embargo, sí requirió al Estado mexicano a que adecuara su ordenamiento jurídico para que no existieran limitantes al ejercicio efectivo e igual del sufragio pasivo.

Finalmente, con la reforma constitucional en derechos humanos de junio de 2011, se originó una nueva forma de interpretar las leyes por parte de los tribunales, toda vez que se asentó la obligatoriedad para todas las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, tomando como base la propia norma fundamental y los tratados internacionales. Con base en esas interpretaciones se desarrolla el apartado siguiente.

2.3. Revisión del SUP-JDC-0037-2001 (“Caso Michoacán”).

Si bien es cierto que el caso más mediático que tuvo que ver con las candidaturas independientes fue el de Jorge Castañeda en 2005, en 2001 se suscitó un juicio inédito en la historia de la justicia electoral mexicana. Cabe apuntar que las leyes vigentes eran las que procedían de la reforma de 1996 (por lo que la *exclusividad* de los partidos a postular candidaturas aún no estaba expresamente señalada en la Constitución).

En ese año, el ciudadano Manuel Guillén Monzón buscó ser candidato independiente al cargo de gobernador del Estado de Michoacán. El peticionario buscó su registro en la autoridad electoral estatal, en este caso, el Instituto Electoral de Michoacán. El Consejo General (CG) del referido instituto decidió no aprobar –y en consecuencia negar– su registro como candidato debido a que no cumplió los requisitos establecidos legalmente.⁹⁶

El acuerdo del CG agregaba que su resolución no podía considerarse violatoria de los derechos políticos del ciudadano, “toda vez que se deja intacto y a salvo su derecho político-electoral de “poder ser votado” siempre y cuando lo ejercite en los términos expuestos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Añadía también que –haciendo referencia al artículo 21 del Código Estatal Electoral de Michoacán–, 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.”

Conocida la decisión del CG, el ciudadano procedió a entablar un Recurso de Apelación (Rap) y un Juicio para la Protección de los Derechos-Político Electorales del Ciudadano (JDC) en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). En su escrito para recurrir la resolución del instituto electoral, señaló como agravio único la violación del derecho de *ser votado*, pues consideró una limitante a lo expresado en la Constitución y en diversos tratados internacionales sobre la igualdad en el acceso a las funciones públicas.

⁹⁶ El desarrollo del juicio y la sentencia pueden encontrarse en la página electrónica del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

La Sala Superior del TEPJF determinó como procedente el Juicio: se cumplió el requisito de que fuera un ciudadano quien lo interpusiera, que fuera de manera individual y que hizo valer supuestas violaciones a alguno de sus derechos políticos. Cabe recordar que éstos son: votar, ser votado, de asociación para participar de forma pacífica en los asuntos públicos y de afiliación libre e individual a algún partido político.

En este juicio la Sala Superior fue la autoridad responsable en vista de que los tribunales electorales locales no pueden “pronunciarse en sus resoluciones sobre disposiciones jurídicas ordinarias que contravengan la Constitución federal” (por lo relativo al principio de definitividad).⁹⁷ En el caso del Recurso de Apelación interpuesto de manera local, éste procedió en las instancias correspondientes.

Lo importante de este juicio es la lógica jurídica que realizó la Sala Superior. La construcción de la sentencia estuvo basada principalmente en una premisa: los derechos político-electorales *no son absolutos*. En consecuencia, se encuentran constitucionalmente reconocidos pero son configurados de manera legal. El legislador ordinario –como ámbito de su competencia– establece los requisitos, cualidades, circunstancias o calidades para que puedan ejercerse los derechos, armonizándolos con otros de la misma jerarquía. Esas limitaciones no deben ser irracionales, injustificadas o desproporcionadas.

Otro aspecto es que la Sala consideró que el sistema electoral mexicano está sustentado en un sistema de partidos, y éstos, por disposición constitucional, tienen como finalidad promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuyen a construir la representación nacional y, son organizaciones –integradas por ciudadanos– por medio de los cuales éstos pueden acceder a puestos de elección popular. En consecuencia, los artículos 39,40 y 41 constitucionales, tienen como base “el fortalecimiento y preservación de un sistema plural de partidos”.

⁹⁷ El cual expresa que antes de acudir a un juicio deben agotarse previamente todos los medios de defensa existentes.

En la interpretación gramatical del texto constitucional se reitera que el derecho político-electoral de ser votado es un derecho fundamental de base constitucional y configuración legal. La ley, como se mencionó, establecerá los requisitos, cualidades, etc, para su ejercicio. Bajo esta lógica se argumentó:

“Lo anterior se corrobora si atiende al otro sentido de ‘circunstancia’ que es el de calidad “o requisito, en tanto que ‘requisito’ es la circunstancia o condición necesaria para una cosa; finalmente, ‘condición necesaria’ tiene una connotación jurídica que es la que es preciso que intervenga para que un acto o derecho sea válido. Por consiguiente, ‘calidad’ en el presente contexto significa requisito, circunstancia o condición necesaria establecida por el legislador ordinario, que debe satisfacerse para ejercer un derecho, en particular, el derecho político-electoral a ser votado para todos los cargos de elección popular”.

De la interpretación sistemática se desprende que, además de la configuración legal, se deben establecer las formas específicas para ejercer estos derechos. Por ende, se hace mención a los partidos políticos. Éstos, como entidades de interés público reconocidos constitucionalmente, deben estar sujetos a lo estipulado en el texto constitucional (haciendo referencia al artículo 41).

Por otro lado, que en la Constitución se esgriman las cualidades, etc, no impide que los órganos legislativos –federal, local o del Distrito Federal- señalen “requisitos adicionales para ocupar un cargo o ser nombrado en cierto empleo o comisión, siempre y cuando se respeten los principios y bases previstos en la Constitución federal, sin contravenir las estipulaciones del Pacto Federal”. Lo anterior, como también se mencionó, no puede estar sujeto a limitaciones o condiciones arbitrarias, ilógicas o no razonables. En este sentido:

“El legislador ordinario no es omnipotente, sino que su ámbito competencial está delimitado por la propia Constitución federal; en efecto, el legislador ordinario, en el ámbito de su competencia, tiene, dentro de los límites que la Constitución le impone para la configuración legislativa de los derechos fundamentales, la potestad de regular el ejercicio de los mismos, estableciendo los requisitos que juzgue necesarios, en atención a las particularidades del desarrollo político y social, así como la necesidad de preservar o salvaguardar otros principios, fines o valores constitucionales, como la democracia representativa, el sistema constitucional de partidos y los principios de certeza y objetividad que deben regir la función estatal de organizar las elecciones.”

El actor también hizo referencia a los diversos tratados internacionales suscritos por el país en materia de Derechos Humanos, en específico el Pacto de Costa Rica y el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

Sobre el asunto en particular la SS señaló que, en efecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁹⁸ emitió una recomendación en la cual formuló al Estado mexicano: “Que adopte las medidas necesarias para que la reglamentación del derecho de votar y ser votado, contemple el acceso más amplio y participativo posible de los candidatos al proceso electoral, como elemento para la consolidación de la democracia”.

De hecho, sobre la reforma electoral de 1996, Dieter Nohlen y Daniel Zovatto señalaron: “En suma, consecuencia de la Reforma de 1996, el sistema electoral mexicano cuenta hoy con un marco normativo y un aparato institucional idóneos para garantizar la realización de procesos electorales libres, justos y equitativos”. Se hace referencia nuevamente al hecho de que es tarea del legislador ordinario –federal o local- establecer los requisitos para el ejercicio de los derechos.

Además, al no existir un monopolio de la representación por parte de los partidos –porque no se pide al ciudadano que postulan que sea militante o esté inscrito al partido- no existe limitación al efectivo ejercicio del derecho a ser votado.⁹⁹ La sola existencia del derecho fundamental en la Constitución o en tratados internacionales no concretiza su extensión o delimitación, de ahí su necesaria reglamentación en la ley.

La Sala Superior aduce que, de no existir la reglamentación o delimitación necesaria en la ley al derecho de ser votado –para postularse como candidato– se podrían generar escenarios que podrían resultar perjudiciales para el

⁹⁸ La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) es un órgano autónomo y consultivo de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Sus resoluciones no son vinculantes ni obligatorias.

⁹⁹ “Configurar un derecho fundamental es delimitar su extensión practicable y, por lo mismo, jurídicamente exigible. Configurar un derecho constitucional, fundamental o humano –señala Francisco Rubio Llorente (“La configuración de los derechos fundamentales en España”, en *Liber Amicorum Héctor Fix-Zamudio*, San José, Costa Rica, 1998, p. 1329) –, es “la precisión de su contenido eficaz, una precisión que consiste, en unos casos, en el establecimiento de las instituciones u organizaciones y de los procedimientos indispensables para su ejercicio, en otros simplemente en la limitación necesaria para hacer compatible entre sí el ejercicio de los distintos derechos, o preservar otros bienes constitucionales que su ejercicio irrestricto podría amenazar”. Citado de la sentencia en comento.

sistema representativo mexicano. Si no existiese lo anterior podría existir una “multiplicación de aspirantes a cargos públicos”, por lo que el proceso electoral pudiera no ser “operativo”. Otros señalamientos versan sobre lo siguiente:

- Se podría afectar el ejercicio del voto libre, en tanto que habría mayor cantidad de campañas electorales. En consecuencia, podría existir una “saturación” pues en lugar de que éstas sirvan de orientación y proselitismo, generarían confusión.
- De igual forma la preparación de la documentación electoral se podría “complicar”, debido al incremento de “cientos o miles” de ciudadanos candidatos.
- Existiría dificultad para que los contendientes ejerzan su derecho a vigilar los comicios, debido a que cada aspirante “querrían tener a sus propios representantes en la mesa de votación, lo que entorpecería la emisión del voto y la función electoral.”
- Fragmentación excesiva del voto, lo que redundaría en que el candidato ganador de mayoría relativa tendría una “insignificante” representatividad frente a los electores, lo que podría “permear en la gobernabilidad y dar lugar a conflictos pos-electorales”.

A juicio de la Sala:

“Las consecuencias del escenario expuesto consistirían en que, en aras de la mayor apertura hacia el derecho de ser votado, se afectarían 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, y a la vez el desquiciamiento del sistema electoral, así como el eventual debilitamiento del sistema plural de partidos políticos”.

En lo que respecta al agravio aducido por el actor de presunta violación a su derecho de ser votado, la Sala Superior lo considero como infundado. El motivo fue señalado anteriormente: el derecho de ser votado tiene base constitucional pero configuración legal. La legislación electoral michoacana no contrapone el texto constitucional, además de que el legislador ordinario –en ese caso local– estableció los mecanismos para ejercer ese derecho, el cuál es solamente ser postulado por un partido político. Por lo anterior, se resolvió confirmar el acuerdo emitido por el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán.

En la sentencia, sin embargo, se presentaron los votos concurrentes de los Magistrados Leonel Castillo González y Mauro Miguel Reyes Zapata; así como un voto aclaratorio que emitieron conjuntamente la Magistrada Alfonsina Berta Navarro Hidalgo y el Magistrado Eloy Fuentes Cerda. Las posturas presentadas por los magistrados son de vital interés, porque en ellos se da muestra de las divergencias suscitadas en la resolución.

Los magistrados en el voto concurrente expresaron que en la Constitución no existe –pues no está expresado–, el monopolio de los partidos políticos al designar candidatos, con excepción de las candidaturas de representación proporcional y de los senadores de primera minoría. En lo que respecta a las candidaturas de mayoría relativa, la *exclusividad* de los partidos para la postulación de candidatos si sería anticonstitucional.

Retomando el “Informe sobre la situación de los derechos humanos en México 1998” de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos”, se desprende en el punto 446 lo siguiente:

“En estos términos, toda candidatura independiente es invalidada desde un principio. Hasta ahora no ha sido posible encontrar en México una fórmula que garantice la estabilidad y consolidación del sistema de partidos, que resulte compatible con la garantía constitucional que tienen los ciudadanos para ser votados para cargos de elección popular, sin tener que hacerlo obligadamente bajo las siglas de algún partido político”.

La búsqueda de la protección de los derechos humanos (en este caso de los derechos políticos), debe estar *garantizada* en un nivel individual y colectivo. Lo anterior es, sin duda, tarea del legislador. Si el legislador “se abstiene de conformar dichas reglas, incurre en un claro incumplimiento de lo que le ordena la Constitución, es decir, incurre en una inconstitucionalidad parcial por omisión”.¹⁰⁰

Es en el voto aclaratorio donde se expone que la existencia de los partidos políticos y su constitucionalización –como entidades de interés público– “Responden al problema de mediar entre una diversidad no ordenada de opciones e intereses sin regular y una unidad estatal de decisión y acción”. Además, los ciudadanos se identifican por la ideología sostenida por el partido, la asumen y, con ello, se forman políticamente.

Añaden los magistrados, que el “pueblo no posee, por naturaleza propia, una voluntad general sino que más bien contiene en sí mismo una multiplicidad de opiniones e intereses individuales”. Los partidos se encargan de articular esa

¹⁰⁰ Véase, por ejemplo, Claudia Pastor Badilla y Eduardo Hernández Sánchez, “La omisión legislativa en la protección de los derechos políticos” en: *Justicia Electoral*, México, TEPJF, Vol. 1, No. 2, 2008, p. 276.

opinión condensándola en un programa político. Es en este sentido que los partidos se convierten en actores fundamentales del Estado, situación que no está presente con el ciudadano aislado. Se concluye que, ante los argumentos esgrimidos, la postulación de candidatos por un partido político no deriva en alguna limitación al derecho de sufragio pasivo.

2.4. Revisión del SUP-JDC-612-2012 (“Caso Clouthier” y acumulados).

En junio de 2011, el Congreso mexicano aprobó una reforma constitucional en materia de derechos humanos, ésta modificó la ley de amparo e introdujo el principio *pro persona* “como rector de la interpretación y aplicación de las normas jurídicas”. De este modo, el cambio en el artículo 1ro incorporó al texto constitucional el reconocimiento de los derechos humanos suscritos por el Estado mexicano en el ámbito internacional y señalando, de manera precisa, la obligación de las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

En esa tesitura, y teniendo como antecedente la reforma electoral de 2007-08 que incluyó en el artículo 116 la “exclusividad” de los partidos políticos para postular candidatos (así como el artículo 218, párrafo 1 del Cofipe), es que diversos ciudadanos consideraron como agravio la negativa de la autoridad electoral administrativa –IFE– de concederles el registro como candidatos “independientes” para contender por la presidencia del país.

Es por ello que varios presuntos agraviados acudieron al TEPJF e interpusieron Juicios para la Protección de los Derechos Político-Electorales. A diferencia del caso Michoacán, expuesto en el punto anterior, el razonamiento jurídico de la Sala Superior planteó una interpretación distinta del texto constitucional para resolver el juicio, debido a la mencionada reforma en derechos humanos.

Como se mencionó, los actores Manuel Clouthier Carrillo, Héctor Montoya Fernández y Edmundo Sánchez Aguilar solicitaron, el 15 de marzo de 2012, su solicitud de registro ante el Consejo General del IFE como candidatos

independientes para contender en el proceso electoral federal 2010-2012, por el cargo de Presidente de la República.¹⁰¹

En el resolutivo del IFE, como era de esperarse, se les negó el registro, señalando el Instituto que es el Poder Constituyente Permanente quien debe “prever la participación directa de las ciudadanas y ciudadanos en los procesos electorales federales, mediante el registro de candidaturas ciudadanas o independientes a cargos de elección popular”.

La autoridad electoral adujo, además, que existe una falta de elementos normativos para atender el registro de ese tipo de candidaturas, aunado a que tal figura es inexistente en el sistema electoral federal. De este modo, la propia autoridad expuso los ámbitos que el Constituyente Permanente debe considerar en caso de regular las candidaturas independientes:

[...] (documentación necesaria y apoyo ciudadano que acredite cierta representatividad); tales como el acceso a radio y televisión; financiamiento; fiscalización de los recursos; representación ante los órganos colegiados de la autoridad administrativa electoral; representación ante las mesas directivas de casilla; vigilancia de los listados nominales de electores; condiciones para las precampañas y campañas electorales; inclusión de la candidatura independiente, ciudadana o no partidaria en la boleta electoral; escrutinio y cómputo en la casilla; cómputos municipales, distritales y locales; nuevo escrutinio y cómputo; faltas administrativo electorales; legitimación en medios de impugnación relativos a resultados electorales, entre otros aspectos.

Por otro lado, el propio Clouthier indicó en su escrito las causas por las que consideraba como agravio la presunta violación en que incurrió el IFE por negarle su solicitud de registro como candidato independiente a la Presidencia de la República, es decir, consideró que el acuerdo del IFE vulneró su derecho de sufragio pasivo (el ser votado), además de indicar como restrictivo (y, por ende, anticonstitucional), el artículo 218, párrafo I del Cofipe, el cual indica como “exclusividad” de los partidos políticos el registro de candidatos a puestos de elección popular.

De igual forma, expuso que el sentido que se le dio a la reforma electoral de 2007 fue para fortalecer el sistema de partidos, marginando otras posibilidades

¹⁰¹ Los expedientes que fueron acumulados son los identificados con las claves SUP-JDC 624/2012, SUP-JDC 639/2012 y SUP-JDC-659/2012.

para poder acceder a los cargos de elección popular de manera independiente a esos institutos políticos. Es por lo anterior que el Congreso decidió eliminar en el artículo 41 la “exclusividad” de los partidos para postular candidatos, dejando abierta la posibilidad a otras formas de participación ciudadana; sin embargo, el no haber reglamentado las candidaturas independientes tuvo como consecuencia la cancelación de esa posibilidad.

Al hacer referencia a la reforma en derechos humanos, suscribió que ésta, de manera clara, pone énfasis en el principio *pro persona*¹⁰², como eje rector en la interpretación y aplicación de las autoridades en cuestiones de derechos humanos. En consecuencia, refirió que es válida la inaplicación del citado artículo del Cofipe (218, párrafo 1), debido a que es restrictivo, además de restringir un derecho tutelado en la carta suprema, pues su configuración fue establecida en una ley secundaria y no tiene rango constitucional (en concordancia con lo señalado en el artículo 1ro de la Constitución). Finalmente, porque el mismo precepto legal viola el principio *pro persona*, por operar en sentido opuesto al que éste tutela, es decir, al limitar en extremo el derecho humano reconocido en el artículo 35, fracción II de la Constitución”.

En ese orden de ideas, la Sala Superior expone que tal artículo sí es válido, como quedó previamente asentado en una tesis de jurisprudencia¹⁰³. Asimismo, a juicio de la autoridad jurisdiccional, el artículo 41 constitucional no establece el derecho exclusivo de los partidos políticos a postular candidatos, de tal modo que no “proscribe las candidaturas ciudadanas, pero tampoco las establece”.

¹⁰² “El principio *pro persona* se refiere tanto al ámbito de interpretación de normas de derechos humanos como a su aplicación, y se ha definido como “[...] el criterio hermenéutico que informa todo el derecho de los derechos humanos, en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos e inversamente, a la norma o interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o a su suspensión extraordinaria.” [Pinto, Mónica. *El principio pro homine. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos*, Página 163].

¹⁰³ La tesis en comento es la siguiente: **CANDIDATURAS INDEPENDIENTES, CIUDADANAS O NO PARTIDARIAS. EL ARTÍCULO 218, PÁRRAFO 1, DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES ES CONSTITUCIONAL.**

En cuanto a la supuesta violación del principio *pro persona*, también la Sala Superior expuso que el agravio resultó infundado, debido a que la reforma constitucional en materia de derechos humanos si bien modificó la forma en que se interpreta, aplica y se realiza el control de las leyes en esa materia, la misma “no modificó el sistema político mexicano”.

A grandes rasgos, el TEPJF consideró como infundados cada uno de los agravios aducidos por los enjuiciantes, de tal forma que no se puede considerar como una restricción o como algo que restrinja el derecho a ser votado, la negativa del IFE para otorgar la candidatura independientes a los ciudadanos no postulados por un partido político. Tal lectura implica un reconocimiento a la igualdad que tiene el ciudadano mexicano dentro del sistema electoral, pues los mecanismos creados para acceder a una candidatura son múltiples:

- Ingresar a un partido político y obtener la denominación;
- Ser candidato externo de un partido político;
- Formar un nuevo partido o
- Formar una agrupación política que celebre un acuerdo de participación con un partido político.

En consecuencia, la Sala Superior consideró que el citado artículo del Cofipe (218, párrafo 1), no es violatorio de algunos de los tratados internacionales signados por México, pues el requisito de ser postulado por algún partido político “no es desproporcional ni innecesario, atendiendo al sistema político-electoral mexicano”, siendo el caso que el sistema jurídico del país garantiza, en condiciones de igualdad, el ejercicio del derecho de sufragio pasivo.

Sin embargo, la propia Sala reconoce que el derecho de los partidos “de solicitar el registro de tales candidatos, no es la situación jurídico-política idónea”, por lo que concluye que “la participación y la representación política, por parte de los ciudadanos en intervención de los partidos políticos, podría reforzar y reafirmar el sistema de partidos políticos, aportando una dinámica social diversa”. En síntesis, se fortalecería la democracia mexicana.

Es importante exponer que si en un momento dado la Sala hubiera considerado procedente la inaplicación del citado artículo del Cofipe, se estaría realizando una modificación que alteraría el orden vigente, tanto constitucional como legal, por lo que incluso en la propia resolución se adujo que no era posible proceder de tal forma, situación que incluso señalan en su voto razonado los magistrados Constancio Carrasco y Pedro Esteban Penagos.

Finalmente, en la sentencia se confirmó la negativa de la autoridad administrativa electoral para otorgar el registro como candidatos a los presuntos agraviados. En consecuencia, la interpretación que realizó el TEPJF respecto a la materia de la queja, requirió de criterios diferentes a los del famoso “Caso Michoacán”, como secuencia lógica de la reforma constitucional en derechos humanos y, por supuesto, antes de la aprobación de las candidaturas no partidistas, lo que sin duda abre un nuevo debate que se verá materializado en los subsecuentes años.

Por lo expuesto en párrafos anteriores, así como lo esgrimido en lo referente al caso Michoacán, queda claro que las consecuencias de ambas resoluciones han repercutido de manera diversa en el escenario político de México. A efecto de exponer estos hechos, baste con señalar los aspectos más conspicuos en ambos casos.

En el primero, la discusión de las candidaturas independientes fue casi exclusivamente competencia de la autoridad jurisdiccional, así como de académicos especializados en el tema. Básicamente, la sentencia emitida abrió la discusión al respecto, sin que se llegase a profundizar la magnitud de la resolución, en momentos donde la sociedad había decidido acabar con los gobiernos federales emanados del otrora partido hegemónico, el PRI.

El antecedente, por tanto, quedaba en la historia. En este sentido, la aparición de Jorge Castañeda en 2005, con su legítimo interés en ser candidato independiente para el cargo de presidente de la República, tuvo mayor eco en la opinión pública. El caso, que incluyó sentencia de un órgano externo al Estado mexicano, cimentó la discusión entre actores políticos más amplios: la candidatura independiente pasó de ser anecdótica (de no tener mayor

consecuencia jurídica en el derecho electoral mexicano), a convertirse en una demanda social, impulsada por no pocos actores políticos (incluido el propio Castañeda).

No es necesario exponer los múltiples factores que llevaron al presidente Felipe Calderón (2006-2012), a promover las candidaturas ciudadanas dentro de su decálogo de reforma política. Suficientes estudios demostraban la endeble confianza de la sociedad para con los políticos y los partidos, así como con los Legisladores en general.

En este sentido, y después de los casos Michoacán y Castañeda, se generaba la percepción de un cambio necesario al monopolio de la representación de los propios partidos. De este modo, si bien el debate ya se encontraba en el Constituyente Permanente, también se comenzaban a preparar las elecciones federales de 2012.

Con base en ello, y a la luz de la reforma constitucional en derechos humanos de junio de 2011, no fue ajeno que se presentaran ciudadanos que aspiraran a ocupar un puesto de elección popular sin ser postulados por un partido político. En este hecho, el caso Clouthier adquiere la relevancia necesaria para considerarse el preámbulo de la aprobación de la figura de la candidatura independiente.

Lo anterior, no necesariamente por las consecuencias jurídicas de la sentencia de la Sala Superior, que se estipularon a lo largo de este capítulo, sino porque finalmente después del proceso electoral federal en el que el propio Clouthier fue un actor relevante, renunciando a su partido político, el PAN, el tema, que se convirtió en demanda y finalmente en una realidad, pasó por las Cámaras y fue aprobado.

En síntesis, pueden enumerarse tres consecuencias de este trayecto iniciado en 2001: la primera como de apertura, que fue el caso Michoacán; la segunda de difusión, consecuencia de los argumentos esgrimidos por Castañeda, hasta entonces Secretario de Relaciones Exteriores del gobierno panista encabezado por Vicente Fox. Y finalmente, la de consolidación, tanto en la opinión pública

como en los actores políticos, de la necesidad de contar con instrumentos de representación política no exclusivos de partidos políticos.

El ideal de un “mejor” representante popular, extraído de la sociedad civil y no de un partido político, cuyas raíces obedecen más a un fundamento ideológico que práctico –u objetivamente claro–, se convirtió en realidad con la aprobación de la candidatura independiente en 2012. Tras pasar por un largo periodo donde los actores centrales de la política fueron los partidos, el paso para una armonización con actores externos, que no ajenos a la política, no tardará mucho en concretarse, y sólo cuando ocurra se podrán sacar conclusiones profundas.

3. El ciudadano como candidato (Conclusiones).

Como se ha visto a lo largo de este trabajo, la representación política moderna parte de un principio de autonomía hacia el representante. La construcción institucional de ese principio estuvo acompañada por la configuración jurídico-política de los sistemas representativos que tienen sus bases en las revoluciones del siglo XVII (Inglaterra) y XVIII (Francia y Estados Unidos).

Las características más importantes se basaron en un derecho de voto ampliado, requisitos de elegibilidad diferenciados –posesión de tierra, riquezas o un mayor grado de instrucción académica– y un sistema de elección indirecto. La primera de estas características garantizaba que un mayor número de ciudadanos pudiera votar. La segunda, sin embargo, restringía el derecho de los ciudadanos a ser votados. La última aseguraba que los representantes electos serían elegidos no por los ciudadanos en general, sino por un selecto grupo de ellos, adquiriendo características aristocráticas.

La transformación de sistema representativo “aristocrático” a uno “democrático” comenzó en el siglo XIX y se consolidó en el siglo XX, tiempo en el que adquirió basada en el principio electivo, elecciones periódicas y transparentes, la existencia de un pluralismo político objetivado en los partidos políticos, la selección de representantes de manera directa o indirecta –dependiendo el sistema electoral– y el continuismo por no incluir el mandato imperativo. Predominó en el escenario occidental una *democracia liberal de masas*, para usar el término de Morlino.¹⁰⁴

México, como también se mencionó, recién ha buscado consolidar la democracia como régimen de gobierno, tras largas décadas de un sistema de partido hegemónico y el autoritarismo como esencia de su sistema político. A dejar este pasado han contribuido sin duda las sucesivas reformas electorales que han ido moldeando el sistema representativo mexicano.

¹⁰⁴Morlino, Leonardo, *Democracias y democratizaciones*, España, Centro de Investigaciones Sociológicas, 2005.

Si bien hoy no podemos señalar que la clase política en general, el gobierno en sí mismo y los actores e instituciones políticas gozan de buena reputación, es necesario apuntar que los partidos son y seguirán siendo figuras claves para la vida democrática. La tendencia hacia la oligarquización del partido, tal y como planteara Michels, hoy puede ser un punto de referencia para buscar la democratización de los partidos, pero no podemos dejar de lado hasta qué punto sería viable que alguna autoridad tuviera total injerencia en este tipo de organización ciudadana. Sin duda el equilibrio de democracia del interior al exterior del partido seguirá siendo tema de nuevos y profundos debates.

Sólo como corolario de lo anterior, cabe apuntar que ya el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sentado jurisprudencia en la materia, señalando en su tesis S3ELJ 03/2005, que lleva por nombre “Estatutos de los Partidos Políticos. Elementos mínimos para considerarlos democráticos” los siguientes puntos que considero necesario exponer:

Señala la referida tesis que el Tribunal considera como elementos mínimos de democracia que “deben estar presentes en los partidos políticos” los siguientes:

1. La asamblea u órgano equivalente como centro decisor del partido
2. Protección de los derechos fundamentales de los afiliados (derecho de sufragio, libre acceso y salida de los afiliados).
3. Existencia de procedimientos disciplinarios con “garantías procesales mínimas” (derecho de audiencia y defensa, tipificación de irregularidades, órganos sancionadores, etc).
4. Procedimientos de elección en igualdad de condiciones (para votar y ser votado) que garantice la “libertad en la emisión del sufragio”.
5. Adopción de la regla de la mayoría.
6. Mecanismos de control de poder: revocación de dirigentes, temporalidad del mandato.

Con lo anterior sólo pretendo argüir que si los ciudadanos aspiran a conformar un partido deben tomar en cuenta estos aspectos. A falta de una ley de partidos como sucede en otras latitudes, la autoridad jurisdiccional ha emitido criterios que sirven de guía para que los partidos –y los ciudadanos que los

conforman— actúen de forma democrática. Por otro lado, si el Estado y sus órganos pretenden organizar la totalidad de la vida interna, entonces estaremos hablando de una injerencia que resulta ser más perjudicial, porque la autoridad estaría prefigurando el ejercicio del derecho de asociación.

En consecuencia, si los partidos son sancionados por la existencia de una normatividad vigente que los conlleva a ser democráticos,¹⁰⁵ ¿qué pasa con el ciudadano que pretende ser candidato sin ser postulado por un partido? La respuesta más lógica apunta a que antes de aprobarse las candidaturas independientes se deben establecer los lineamientos jurídicos y técnicos para que puedan ser operadas.

El sustento que se dio a la creación y consolidación del sistema de partidos en el país, no fue sólo de institucionalizar a la disidencia o de abrir espacios a las minorías. Se entendió, tal como lo había señalado Kelsen, que los partidos — formados por ciudadanos— son un vehículo, un instrumento esencial por indispensable para darle vitalidad a la democracia.¹⁰⁶

Mediante ellos se construye la representación nacional y de igual forma es por medio de éstos que los ciudadanos pueden acceder a un cargo de representación, es decir, el derecho subjetivo de sufragio pasivo se materializa cuando un ciudadano es postulado a ocupar algún cargo electivo, si cumple con los requisitos de elegibilidad necesarios. No implica que el ciudadano no pueda ser votado en elecciones, pues en sentido estricto, la boleta electoral contiene un espacio donde puede escribirse el nombre de cualquier individuo.

Considero que las candidaturas independientes —sea en un nivel estatal o federal- no solucionan los problemas de representatividad y desconfianza que hoy aquejan a nuestras instituciones, especialmente al Parlamento y los propios partidos. De igual forma sostengo que se han “idealizado” pues es común señalar o enjuiciar a los candidatos propuestos por los partidos como

¹⁰⁵ Véase por ejemplo el SUP-JDC-1728/2006, que versa sobre la inconstitucionalidad del artículo 94 de los estatutos del Partido Acción Nacional (PAN).

¹⁰⁶ Hans Kelsen, *Esencia y valor de la democracia. Forma del Estado y la Filosofía*, México, Ediciones Coyoacán, 2005.

“corruptos” e “incompetentes” y, por ello, alguien “ajeno” a la dinámica partidista podría ser una mejor elección.

En estricto sentido esos candidatos partidistas también son ciudadanos –en virtud de lo que marca la constitución– los cuales ejerciendo su derecho de asociación ingresaron o formaron un partido político (que de antemano se entiende es la organización que aglutina y da forma a los intereses ciudadanos para ser mostrados en el Estado), pasaron por un proceso interno de selección y resultaron vencedores. Aún más, no hay requisito para que sólo el militante pueda ser postulado como candidato, es decir, cualquier ciudadano puede ser postulado a un puesto de elección popular por un partido, sin estar afiliado a éste.

En el discurso dominante de la opinión pública los candidatos “ciudadanos” son “mejores” y “más comprometidos”. Por supuesto que los posibles candidatos pueden ser ciudadanos ilustres, identificados por un sector de la población como ética y moralmente ejemplares, ¿esto implica que el candidato independiente sea un buen representante? No necesariamente, aunque el discurso, por sí mismo, se encuentra justificado.¹⁰⁷

En primer lugar por la falta de un mandato imperativo. Los representados no pueden exigirle al representante que actúe, vote o formule propuestas obedeciendo sólo el propio interés de los electores de su distrito, pues el representante –siguiendo a Burke y Sieyes– no lo es sólo de su sección, es de la nación. Al respecto, baste recordar lo expresado por Bobbio en torno a las características del representante en las democracias representativas.¹⁰⁸

¹⁰⁷ Como apunta Diego Valadés: “[...] Es comprensible se registre una demanda en ascenso en cuanto a “ciudadanizar” (lo siento por el barbarismo) la vida pública. Las exigencias en ese sentido han tenido un doble motivo: durante la etapa del autoritarismo, la llamada “ciudadanización” de las instituciones permitía atenuar los efectos de la corrupción política; durante la etapa de anomia que ahora se vive, representa una posibilidad de compensar los efectos de la ineficacia político”. Diego Valadés, “Problemas jurídicos de las precampañas y las candidaturas independientes” [en línea], México, IJ-UNAM, p. 452. Biblioteca Jurídica Virtual, Dirección URL: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1627/24.pdf> [consulta: 29 de junio de 2012].

¹⁰⁸ Bobbio, *El futuro de la democracia...*p. 56.

- [...] goza de la confianza del cuerpo electoral, una vez elegido, no es responsable frente a sus electores y en consecuencia no es revocable;
- No es responsable directamente frente a sus electores, precisamente porque él está llamado a tutelar los intereses generales de la sociedad civil y no de los intereses particulares de esta o aquella profesión.

Como es lógico señalar no todos los ciudadanos del distrito participarían directamente en darle órdenes a su representante, incluso sería complicado que aún con la presencia de asambleas locales exista una exhaustiva participación de la ciudadanía por atender los asuntos que, se supone, deben ordenar a su gobernante. En consecuencia, se podría ir particularizando la agenda que estos proponen, dando lugar a que tengan cabida de manera más fácil intereses particulares.

En segundo lugar y puesto en términos etimológicos, el candidato “independiente” ¿de quién es independiente? Cabe recordar lo expresado por González Oropeza para distinguir entre candidato y candidatura. En este sentido, el candidato –en la definición citada de la RAE, es “la persona que pretende ocupar alguna dignidad, honor o cargo [...] La candidatura es la propuesta de una persona o conjunto de personas para ocupar la titularidad de un cargo, generalmente electivo. Jurídicamente y en términos electorales [...] a propuesta deviene en candidatura y las personas propuestas en candidatos”.¹⁰⁹

El interesante artículo de Rodríguez Araujo analiza muy bien esta situación, al señalar que: “Tan corrupto puede ser un ciudadano común y corriente como un empresario o un político. Lo mismo se puede decir de su contrario: tan honrado puede ser un político o un empresario como un ciudadano común y corriente”.¹¹⁰

Existe, en el discurso apologista de la candidatura independiente una interpretación que supone su necesaria legislación por la existencia de un

¹⁰⁹ Manuel González Oropeza, “Candidaturas independientes” en: *Revista sufragio*, Tribunal Electoral el Poder Judicial del Estado de Jalisco, Publicación Semestral Dic. '09-May'10, 3ra Época, Núm. 4, p. 43-44.

¹¹⁰ Octavio Rodríguez Araujo, “¿Ciudadanos independientes” en: *La Jornada en internet*, jueves 19 de enero de 2012. <http://www.jornada.unam.mx/2012/01/19/opinion/022a2pol>

distanciamiento de *lo político*. Sin recurrir al análisis de Schmitt de *la política y lo político*, estos sectores esgrimen principalmente que estos posibles representantes están alejados de los políticos y, por tanto, su agenda estaría comprometida con los intereses de los ciudadanos y no de sus partidos, al exterior y al interior del Parlamento.

Pero no está por demás apuntar lo que señalaba Weber acerca del papel del *político*:

“[...] Habrá de significar la aspiración (*streben*) a tomar parte en el poder o a influir en la distribución del mismo, ya sea entre los diferentes Estados, ya en lo que concierne, dentro del propio Estado, a los distintos conglomerados de individuos que lo integran [...] Quienquiera que haga política anhela llegar al poder; al poder como medio para el logro de otras miras, ya sea por puro ideal o por egoísmo...”¹¹¹

La política si bien para algunos será una vocación, una actividad profesional, un modo de vida o un medio, quien aspire a un cargo público no está exento de la propia esfera de lo político, por tanto, ese individuo también será un *político*. Quien asume la postura contraria, es decir, pretender distanciar a un *ciudadano* de un *político* sin duda tropieza con una primera contradicción empírica y hasta tautológica. Tal disociación no es correcta.

De hecho circunscribir la *actividad política* sólo a las instituciones partidistas resulta erróneo, pues ésta también se desarrolla en prácticamente todos los aspectos de la cotidianidad social, particularmente en los sectores organizados. Por ejemplo: en las Organizaciones No Gubernamentales (ONG'S), Organizaciones de la Sociedad Civil (SC), los sindicatos, las asambleas de barrio, las empresas, instituciones gubernamentales. Con la excepción de que los partidos y sus candidatos se someten al juicio del electorado en cada elección.

Que se identifique a los políticos como aquéllos ligados *exclusivamente* a la actividad en la esfera pública, cuyas consecuencias en las decisiones tomadas afectan a la colectividad, sólo es posible por la visibilidad que éstos tienen, la cual está expresada ciertamente en el papel que desarrollan como “clase política” dentro del Estado.

¹¹¹ Max Weber, *El político y el científico*, México, Ediciones Coyoacán, 2006, p. 8-9.

Lo anterior es, quizá, parte del antiguo debate en torno a lo político y la política, donde la democracia liberal, con los partidos y elecciones, si bien hegemoniza la política a su concepción de lo político, que se concretiza en la representación territorial, no agota las demandas emergidas de la sociedad. En consecuencia, muchas de éstas son retomadas por otros actores no tradicionales, que funcionan no como sustitutos de la representación tradicional, sino como complementos, incluso diferenciados, más heterogéneos que homogéneos, de las relaciones de la sociedad con el Estado.¹¹²

Por otro lado, resulta también cierto que las candidaturas no partidistas se colocan en un plano de reconocimiento que puede considerarse como más democrático. Lo anterior si lo vemos como una ampliación y reconocimiento para el ejercicio pleno y efectivo de los derechos políticos. Reflexionar sobre este punto no implica que, en el régimen actual, se violen los derechos políticos –genéricamente–, o se impida el ejercicio de los mismos –en específico, como el de sufragio pasivo y activo, de asociación o participación–.

En sentido estricto, la Constitución y la ley secundaria no prohíben la postulación de candidatos ciudadanos, baste señalar que en la boleta electoral se permite la emisión del sufragio por otro ciudadano que no aparezca como opción en la boleta. La diferencia estriba en que esa candidatura no sería en sí, independiente, sino sería presentada como “no registrada”.

Sin embargo, desde mi punto de vista las candidaturas independientes no resultan ser una opción que coadyuve al mejor *funcionamiento* de la representación política, entendida como la construcción vinculante entre el representante-representado, y concretizado en el Parlamento y la Presidencia. Actualmente los aspirantes que desean un cargo, tienen que tomar en cuenta los deseos y los intereses de los electores, pues son finalmente quienes tienen

¹¹² Algunos autores incluso exponen la idea de una democracia post-liberal, donde los canales de comunicación e interacción del Estado con la sociedad se materializan en forma de asociaciones, inaugurando un nuevo circuito de la política (el segundo), donde además de las ya señaladas asociaciones políticas y movimiento sociales, existe un Tercer Sector compuesto por organizaciones de carácter privado y autónomo. Al respecto, véase el libro de Benjamín Arditti, *¿Democracia postliberal? El espacio político de las asociaciones,*

–mediante el voto- la oportunidad de cambiar gobernantes en la siguiente elección.

Se podrá dilucidar que esos gobernantes “son los mismos”, que sólo cambian las siglas del partido pero los nombres son iguales. En efecto, no niego la existencia de individuos que cambian de partido porque no obtuvieron la candidatura en el suyo. De hecho las candidaturas independientes podrían ser una posibilidad para que esos precandidatos derrotados compitan –si tienen la base de electores suficientes- por el cargo que aspiran.

En este escenario el aspirante puede renunciar al partido para buscar su candidatura independiente, llevándose consigo a las bases que pudo haber creado (asumiendo que no buscara con otro partido esa candidatura). El ciudadano sin esa “clase” de organización difícilmente podría competir de manera competitiva en caso de que ambos fueran candidatos.

En el sentido anterior, y a pocas líneas de concluir este trabajo, el Partido Revolucionario Institucional aprobó reformas a sus estatutos, en los que se incluye la posibilidad de que sus militantes se postulen como candidatos independientes, sin ser sancionados o expulsados del partido. En un escenario así, la figura del candidato apartidista pierde sentido; sin embargo, tal situación es reversible también por la legislación correspondiente.¹¹³

Lo anterior nos coloca en una nueva posición: que el ciudadano reúna los votos o firmas necesarias para el registro de su candidatura. Si algo ha caracterizado a los partidos políticos recientemente es su interés marcadamente electoral. Los partidos compiten en un entorno democrático y buscan, mediante el voto de los ciudadanos, hacerse del gobierno. Durante mucho tiempo lo importante era tener una disciplina interna consolidada, una burocracia eficiente y una toma de decisiones eficaz que le permitiera al partido ser competitivo al

¹¹³ Apenas el 22 de febrero de 2013, el PRI modificó sus estatutos de tal forma que sus militantes pueden competir por candidaturas independientes sin que esto les genere algún tipo de sanción. “Aprueba PRI candidaturas independientes” en: *Milenio diario*, 22 de febrero de 2013. <http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/127258a9232b91b9b74a6da4de5f7bfb> (consultado el 15 de marzo de 2013).

exterior. El partido podía ser tan autoritario como fuera si esto funcionaba para ganar elecciones.

Lo anterior funcionó y lo continúa haciendo en buena medida hasta estos días. La exigencia de la propia dinámica democrática ha obligado a los partidos a adoptar reglas también democráticas en su interior (véase la sentencia del TEPJF arriba citada).

Un candidato ciudadano buscará crear una organización que funcione de igual manera si aspira a ser electo, es decir, la estructura “base” de quienes apoyen su campaña no diferirá mucho de la constitución de un partido político que se prepara para contender en elecciones. Sea por comités de base, por medio de coordinaciones municipales, de jefes de manzana, de sección o distrito, el funcionamiento será similar al de un partido, pues sólo con voluntad no se ganan elecciones, se requiere un instrumento que aglutine a los partidarios, se diseñe una campaña y se den a conocer las propuestas. Difícilmente sin una estructura así se podría ganar una elección.

Por otro lado, es consecuente y necesario señalar que la recientemente aprobada reforma política, conlleva más problemas que beneficios en el futuro inmediato, máxime de la falta de reglamentación de la ley electoral. En el 2013 habrá 14 elecciones en las entidades federativas, en una de éstas habrá elección para gobernador (Baja California), por lo que, sin duda, esta situación representará un reto importante para las autoridades electorales locales, tanto administrativas (las que organizan el registro de candidatos) como jurisdiccionales (los Tribunales).

Sin duda alguna, tal situación genera una serie de preguntas que se vuelven imprescindibles en el escenario nacional y, por ende, para establecer la legislación necesaria al respecto. Por ejemplo, ¿Cómo se van a fiscalizar los recursos de los candidatos ciudadanos antes, durante y después de la campaña?, ¿De qué forma se configurará el acceso a medios de

comunicación?¹¹⁴, ¿Cómo será la representación ante los órganos electorales?, ¿Cuáles serán las posibles sanciones frente a conductas que puedan catalogarse como ilícitas o indebidas?.

Quizá lo que sucede en otras latitudes nos ayude a entender cómo funcionan estas candidaturas. Por ejemplo, en Venezuela el requisito para registrarse como candidato apartidista es el de un apoyo de al menos 5% de ciudadanos inscritos en el Registro Electoral (lo que aquí sería el Padrón Electoral). La fiscalización pasa por la Comisión de Participación Política y Financiamiento, y estos candidatos tienen las mismas obligaciones que los partidistas. En cuanto a prerrogativas estatales, éstas pueden ser parciales o integrales (para la difusión de propaganda en diversos medios).¹¹⁵

Cabe mencionar que en la actual composición del Parlamento venezolano existen tres diputados independientes; sin embargo, éstos pertenecían al oficialista Partido Socialista Unido de Venezuela. Si se legisla con reglas claras y precisas, es como vislumbro que puedan concretarse y operarse tales candidaturas. Una vez que “funcionen” se podrá analizar, ya con el conocimiento empírico, su real impacto en la democracia mexicana y en la participación política ciudadana. Lo que no es motivo, tal como lo intenté exponer en este trabajo, para no ser escépticos frente a tal realidad venidera.

Es indudable el papel transformador que tuvo la reforma de 18 de julio de 2012, y es por ello que resulta necesario acudir a conocer cuáles fueron los puntos de vista en la fecha de su aprobación. Baste recordar que se propusieron, además de las candidaturas independientes, la iniciativa ciudadana, consulta popular,

¹¹⁴ Sólo la pregunta referente a los medios de comunicación comienza a tener una respuesta, en el entendido de que apenas en abril de 2013, el Instituto Federal Electoral emitió el acuerdo CG93/2013, en el que estipuló que las autoridades electorales locales auxiliarán a los candidatos independientes para que los materiales de éstos (propaganda en audio y video) cumplan con las características técnicas especificadas en el ACRT/033/2012 (del Comité de Radio y Televisión de dicho instituto). Además, las autoridades locales entregarán al IFE los modelos de distribución que contendrá las pautas de la campaña (que incluye la asignación de mensajes para este tipo de candidaturas) y éste deberá aprobarlas. El acuerdo puede leerse en la [siguiente dirección:](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5296002&fecha=16/04/2013) http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5296002&fecha=16/04/2013 (consultado el 19 de abril de 2013).

¹¹⁵ Hernández Olmos, *Op. Cit.*, p. 35-40.

sustitución del Presidente de la República en caso de falta temporal o definitiva, empoderamiento del Senado para la ratificación de titulares de órganos colegiados, iniciativa preferente y la reelección inmediata de diputados y senadores.

En voz de los propios actores de la Comisión Permanente, se reconoce la insuficiencia de la reforma, pues aún quedaron temas que no fueron resueltos (como el de la revocación de mandato). Algunos incluso señalan que lo recién aprobado establece condiciones casi imposibles de lograrse para efectuar, por ejemplo, una consulta popular o la iniciativa ciudadana.¹¹⁶

Lo que se buscó con la reforma –y es una postura coincidente–, fue el empoderamiento de los ciudadanos para lograr una mayor participación e involucramiento de éstos en la vida pública; sin embargo, de manera fehaciente es posible advertir que la misma resultó ser un paliativo (tal y como lo reconoce el Dip. del PAN Arturo García Portillo) y no modificó de manera estructural el propio régimen político.

Una reforma política “puede afectar de forma más visible el desempeño y calidad de un régimen democrático”¹¹⁷, en este sentido, apenas se dibujan los trazos con los que habrá de modificarse, si existe la voluntad para ello, el sistema político en su conjunto. No es una cuestión solamente de darle herramientas al ciudadano para que “controle” a los políticos, sino de realmente promover una participación amplia de éste en el poder público.

Por lo anterior, si los cambios constitucionales no resultan ser positivos para la democracia mexicana, se reconoce que entonces aumentaría la “desilusión ciudadana por la política”. En dado caso, se asumiría que en el país aún no se

¹¹⁶ Intervención del Dip. Amadeo Espinosa Ramos, del Partido del Trabajo. Versión estenográfica de la sesión de la Comisión Permanente celebrada el 18 de julio de 2012. Disponible en: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/sesion-permanente/versiones/3846-version-estenografica-de-la-sesion-de-la-comision-permanente-celebrada-el-18-de-julio-de-2012.html> (consultada el 4 de abril de 2013).

¹¹⁷ Intervención del Senador Marco Humberto Aguilar Coronado, del Partido Acción Nacional. En: *Idem*.

habría completado la transición política pese a los logros obtenidos y la alternancia que ocurrió en 2000.

La conclusión tanto de la reforma como del avance hacia la consolidación democrática, pasa primeramente por la correcta reglamentación de la primera en las leyes secundarias, tarea que corresponde a la LXII Legislatura. Saber que ésta última es sólo la punta de lanza de un proceso más amplio es comprender las limitaciones reales de la misma y, con base en ello, replantear la propia idea de la democracia mexicana.

Finalmente, a lo largo de este trabajo se establecieron criterios que permitieron enfatizar un tipo de representación política (del modelo de Pitkin) a una realidad específica. Bajo las recientes reformas es posible advertir que el tipo de representación descriptiva da avisos de irse transformando a una de tipo sustantiva.

Sostengo que las candidaturas independientes pertenecen a esa parte descriptiva. Expongo esto con base en una “supuesta crisis” de la representación y también de la representatividad, es decir, que los ciudadanos “se sienten” menos representados por sus gobernantes. Bajo tal sentido, un candidato independiente no garantiza, bajo ninguna circunstancia, una adecuada representación o desempeño, pero tampoco hace suponer lo contrario.

Lo que señalé previamente de la representación sustantiva es posible advertirlo con base en las mencionadas consulta e iniciativa popular, elementos identificados con la democracia *directista* o *participativa*. Sin embargo, aún es pronto para conjeturar si estos instrumentos son los correctos para promover la participación de la ciudadanía y, con ello, salir de la llamada crisis de representación.

Rescato, al respecto, lo expuesto por Ernesto Garzón Valdés, quien señala que la democracia “no debe morir, pero sus males no han de ser curados con falsas ilusiones sino introduciendo las correcciones que exigen las cambiantes circunstancias de una historia que nunca termina y que no tiene más sentido

que el que sus actores, es decir, el género humano, le confiere”. Sabemos qué se quiere, pongamos los caminos claros hacia el cómo.

4. Bibliografía.

Libros y artículos

- Aragón Reyes, Manuel, *Democracia y representación. Dimensiones subjetiva y objetiva del derecho de sufragio* [en línea], México, Dirección URL: http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/5848_Cached.pdf [Consulta: 20 abril de 2012].
- B. Flores, Imer, *El problema de las candidaturas a-partidistas, independientes o sin partido* [en línea], México, IJ-UNAM, Biblioteca virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Dirección URL: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2661/12.pdf> [consulta: 25 de abril de 2012].
- Bobbio, Norberto, *Liberalismo y democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.
_____ *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica.
- Bobbio Norberto, Nicola Matteucci, *Diccionario de política*, 2 vols., México, Siglo XXI Editores, 1982.
- Burke, Edmund, *Discurso a los electores de Bristol* [en línea], *Constitución Web*, Dirección URL: <http://constitucionweb.blogspot.mx/2010/12/discurso-los-electores-de-bristol.html> [consulta: 9 de abril de 2012].
- Cabrera Aceves, Mauricio, *Análisis crítico y propuestas de cambio* [en línea], México, IJ-UNAM, Biblioteca virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2443/5.pdf> [consulta: 11 de mayo de 2012].

- Carbonell, Miguel (compilador), *Democracia y representación: un debate contemporáneo*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2005.
 _____ Sartori, Giovanni, “En defensa de la representación política”
 _____ Laporta, Francisco, “El cansancio de la democracia”
 “Los problemas de la democracia deliberativa: una crítica”
 _____ Gargarella, Roberto; Ovejero, Félix, “Democracia representativa y virtud crítica”
 _____ Carracedo, José Rubio, “¿Cansancio de la democracia o acomodo de los políticos?”
- Cabo de la Vega, Antonio, *El marco teórico y jurídico de la representación* [en línea], México, IJ-UNAM, Biblioteca virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Dirección URL: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/868/3.pdf>
 [consulta: 8 de junio de 2012].
- Dahl, Robert, *La igualdad política*, Buenos Aires, Argentina, Fondo de Cultura Económica, 2008.
- Dovi, Suzanne, "Political Representation" [en línea], *The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Winter 2011 Edition)*, Edward N. Zalta (ed.), Dirección URL: <http://plato.stanford.edu/archives/win2011/entries/political-representation>
 [consulta: 15 febrero 2012].
- Duverger, Maurice, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Barcelona, Ediciones Ariel, 1970.
- Ferrajoli, Luigi, *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Madrid, Trotta, 2005.
 _____ *Garantismo. Una discusión sobre derecho y democracia*, Madrid, Trotta, 2006.
- Gargarella, Roberto, *Crisis de la representación política*, México, Fontamara, 2002.

- Hernández Olmos, Mariana, *La importancia de las candidaturas independientes*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral 12, 2012.
- Hobbes, Thomas, *El leviatán*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.
- Kelsen, Hans *Esencia y valor de la democracia. Forma del Estado y la Filosofía*, México, Ediciones Coyoacán, 2005.
- Manin, Bernard, *Principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza Editorial, 1998.
- Menéndez Alzamora, Manuel (editor), *Participación y representación política*, Valencia, Tirant lo blanch, 2009.
- Morlino, Leonardo, *Democracias y democratizaciones*, España, Centro de Investigaciones Sociológicas, 2005.
- Nohlen, Dieter; Zovatto, Daniel, *et. al.*, (compiladores), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 2da Ed., 2007.
- Pitkin, Hannah, *The concept of representation*, University of California Press, 1972.
- Sartori, Giovanni, *Elementos de teoría política*, Madrid, Alianza Editorial, _____ *La política. Lógica y métodos en las ciencias sociales*, México, Fondo de Cultura Económica, 3ra Reimpresión, 2006.
- Stuart Mill, John, *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.
- “The Founders Constitution” [en línea], editado por B. Kurland y Ralph Lerner. Edición web a cargo *Liberty Fund y University of Chicago Press*, EE.UU, 2000. <http://press-pubs.uchicago.edu/founders/> [consulta: 9 mayo 2012).
- Valadés, Diego, *Problemas jurídicos de las precampañas y las candidaturas independientes* [en línea], México, IJ-UNAM, Biblioteca virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Dirección URL: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1627/24.pdf> [consulta: 29 de junio de 2012).

- Woldenberg, José *et. al.*, *La reforma electoral de 1996. Una descripción general*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.

REVISTAS

CUESTIONES CONSTITUCIONALES

- Orozco Henríquez, J. Jesús, “Justicia Constitucional Electoral y Garantismo Jurídico” en: *Cuestiones constitucionales*, México, Num. 13, julio-diciembre 2005.

JUSTICIA ELECTORAL (Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación).

Vol. 1, Número 2 (2008)

- Pastor Badilla, Claudia; Hernández Sánchez, Eduardo, “La omisión legislativa en la protección de los derechos político-electorales”.

Tercera Época, Vol. 1, Número 3 (2008)

- Cisneros, Ramírez, Isidro, “Justicia constitucional y partidos políticos”.

Tercera Época, Vol. 1, Número 3 (2009)

- Nohlen, Dieter, “La reforma necesaria al sistema electoral alemán”
 _____ Corzo Corral, Noé, “Los derechos político-electorales del ciudadano en el contexto del sistema jurídico mexicano de partidos: evolución, retos y perspectivas desde el punto de vista jurisdiccional”.

Revista CLAD, REFORMA Y DEMOCRACIA, Número 10 (Febrero 1998).

- Przeworski, Adam, “Democracia y representación” [en línea], Caracas, Dirección URL:
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0030103.pdf> [consulta: 25 de septiembre de 2012].

REVISTA MEXICANA DE SOCIOLOGÍA, año 66, núm. 4, octubre-diciembre, 2004.

María Antonieta Martínez, “Representación política y democracia representativa”, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales.

Documentos:

- **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, 11° ed., México, TEPJF, 2008.
- **Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales**, 4° ed., México, TEPJF, 2009.
- **Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral**, 2° ed., México, TEPJF, 2009.
- **Nuestra Democracia**. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Organización de Estados Americanos (OEA), Instituto Federal Electoral (IFE), 2010.

Suprema Corte de Justicia de la Nación: Tesis P./J. 83/2007.

Instituto Federal Electoral: Acuerdos CG93/2013 y ACRT/033/2012.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Sentencias: SUP-JDC-0037/2001
SUP-JDC-612/2012 Y ACUMULADOS.

Fuentes electrónicas:

www.te.gob.mx

www.ife.org.mx