

## EL PROBLEMA DE LAS CANDIDATURAS A-PARTIDISTAS, INDEPENDIENTES O SIN PARTIDO

Imer B. FLORES\*

SUMARIO: I. *Consideraciones preliminares*. II. *Liminar(es)*.  
III. *Consideraciones epilogares*.

### I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Responder a la doble pregunta (1) ¿existe o no un derecho político-electoral a una candidatura a-partidista, independiente o sin partido?, y (2) ¿se debe reconocer o no este derecho al regularlas?, exige un análisis absolutamente racional y objetivo del estado de la cuestión, el cual además debe ser no-emotivo e imparcial. Así, antes de entrar a su estudio, en primerísimo lugar debemos exhortar al lector a adoptar una especie de “velo de ignorancia”.<sup>1</sup> Lo anterior le facilitará —o permitirá— no caer víctima de las pasiones sino de las razones. Con ello se evitará cualquier tipo de irracionalidad y subjetividad, emotividad y parcialidad, sobre todo si se funda en un mero partidismo como sería una preferencia o prejuicio ideológico-político y, peor aún, particular o personal.

\* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM ([imer@servidor.unam.mx](mailto:imer@servidor.unam.mx)). El autor agradece la invitación de John M. Ackerman y de Héctor Fix-Fierro; los comentarios de Marcos Alejandro Celis Quintal y de Andrés Norberto García Reper Fabila; así como las observaciones de Eder Isidro Ortiz y Mariana Treviño Feregrino.

<sup>1</sup> Véase Rawls, John, *A Theory of Justice*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1971, pp. 136-142 (hay 2a. ed. revisada: 1999, pp. 118-123) (hay versión en español: *Teoría de la justicia*, trad. de María Dolores González, México, Fondo de Cultura Económica, 1979, pp. 163-169). Véase, también, Flores, Imer B., “El liberalismo igualitario de John Rawls”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 1, julio-diciembre de 1999, pp. 85-122.

Al respecto, pensamos que el examen debe ser completamente a-partidista, pero no por eso anti-partidista: no son candidaturas *contra* partidos sino candidatos *con* y *sin* ellos. Por eso proponemos que debe realizarse en la medida de lo posible en el nivel más abstracto como un caso hipotético o supuesto, en lugar de concreto como un caso real o hecho. Aunque inevitablemente haremos —o tendremos que hacer— referencia a algunos casos concretos y que a pesar de evitar mencionar los nombres de las personas de carne y hueso involucradas, como es del dominio público, éstos son por todos conocidos. De tal suerte, no resta sino reiterar el exhorto en el sentido de no dejarse cegar por el amor u odio hacia una persona, ni dejarse llevar por cualquier atracción y fascinación, o animadversión, aversión y repulsión hacia dicho personaje. El hecho de que como candidato a-partidista pensemos en alguien como “Cantinflas”, “Chabelo”, “Chespirito”, “el Dr. Simi”, “el Púas”, y “Pepe el Toro”, no debe influir ni para bien ni para mal en nuestra conclusión. Claro está que la respuesta a si existe o no un derecho a una candidatura independiente no puede depender de —o quedar supeditada a— quién sea el candidato ni mucho menos a las exclamaciones que despierte en nosotros o en los demás.

En este orden de ideas, no importa ni interesa —o mejor dicho no debe importar ni interesar— si se tiene o tenemos en mente como candidato a alguien antipático o carismático, conocido o desconocido, culto o inculto, hombre o mujer, inteligente o no, popular o impopular, rico o pobre; a un dictador o tirano, pacificador o pacifista, revoltoso o revolucionario; o de plano, a un artista o deportista, empresario o guerrillero, intelectual o universitario. Lo que sí importa e interesa es comprobar si existe o no un derecho a las candidaturas sin partido. O mejor dicho, si el derecho a votar y a ser votado incluye el derecho a votar por y a ser votado como un candidato a-partidista, es decir independiente o sin partido, y para ello si se deben regular o no para permitir su registro como tal, a la par de un candidato partidista, esto es, dependiente o con partido. Me permito adelantar que nuestra hipótesis es en el sentido de que la doble respuesta es afirmativa: sí existe tal derecho y se debe reconocer al regularlo, pero todavía habrá que considerar y, en su caso, aclarar y precisar bajo qué condiciones se debe permitir su registro para poder ejercerlo. Aunado a lo anterior, tiene derecho a que se computen los votos obtenidos y, en caso de resultar ganador, que se reconozca el triunfo.

Para efectos de este artículo, debemos acordar que la palabra “candidato” evoca a la persona que aspira a un cargo de elección popular, y que el término “candidatura” invoca el reconocimiento como tal. Asimismo, debemos recordar dos diferenciaciones: 1) los candidatos pueden pertenecer o no a un partido, como en el caso de Roma, donde se pertenecía al partido del César *partes Caesaris tenere* o a ningún partido *nullius partis esse*, y 2) las candidaturas pueden ser postuladas o no por un partido, o sea que también en Roma se podía ser candidato del César y de su partido *Caesaris candidati* o simplemente candidato *candidatus*.

A partir de ambas distinciones no sólo es aceptable diferenciar las “candidaturas partidistas”, es decir de los militantes o pertenecientes al partido (afiliados al mismo), de las “candidaturas ciudadanas”, esto es de los simpatizantes o no-pertenecientes al partido (no afiliados al mismo); sino también es admisible distinguir las “candidaturas partidistas” y “ciudadanas” postuladas por un partido, de las “candidaturas a-partidistas” y “ciudadanas” postuladas independientes de éste. Como se puede percibir, no es necesario estar afiliado a un partido político para ser candidato. De tal suerte, como adelantamos, para evitar usar nombres propios y apellidos, llamaremos al candidato con partido, sin importar si es militante perteneciente o simpatizante no-perteneciente al partido, *Brutus*; y al candidato sin partido *Candidatus*.<sup>2</sup>

Es conveniente aclarar y precisar que ambos tienen que cumplir con ciertas características. Al respecto, me permito mencionar por lo pronto dos: 1) ser una persona individual, *i.e.* ser humano racional, es decir que no podría ser un animal, como el caballo *Incitatus* del despótico emperador de Roma o el hipopótamo *Cocorecko* del zoológico superior de São Paulo, y peor aún un vegetal o mineral;<sup>3</sup> y 2) estar vivo y en pleno ejerci-

<sup>2</sup> Ya castellanizados se podrían llamar *Bruto* y *Candidato*, respectivamente. Ahora bien, en un principio pensamos en bautizar a *Candidatus* con el nombre de Nicolás o de José Luis como homenaje a sendos personajes: uno, Nicolás Zuñiga y Miranda, el excéntrico inventor y eterno candidato independiente a presidente de la República en oposición a Porfirio Díaz Mori, quien inclusive participó en las primeras elecciones con la Constitución de 1917 ya en vigor; y, otro, José Luis Cuevas (Novelo), el genial pintor y efímero candidato independiente a diputado por (el Distrito correspondiente a) la Zona Rosa del Distrito Federal en 1970.

<sup>3</sup> Por lo general se define al candidato como una persona física o individual en contraposición a una persona colectiva o moral, lo cual en mi opinión refuerza la naturaleza de derecho humano de los derechos político-electorales a votar y ser votados. *Cfr. Enci-*

cio de sus derechos al menos al momento de su registro, esto es, no podría estar muerto ni incapacitado.<sup>4</sup> Aunado a lo anterior, toda persona individual tiene que cumplir además con ciertos requisitos de elegibilidad que se le exigen como a cualquier otro ciudadano, pero siempre en condiciones de igualdad, puesto que después de todo tanto *Brutus* como *Candidatus* tienen el mismo derecho a votar y a ser votados.

## II. LIMINAR(ES)

Los derechos políticos, en general, permiten al ciudadano participar de la vida política; y los derechos político-electorales, en particular, posibilitan al ciudadano elegir a quienes van a tomar las decisiones políticas en su nombre o ser elegido él mismo (para ser responsable de tomar dichas decisiones).<sup>5</sup> En este caso, el objeto de estudio es el derecho a votar y a ser votado como un candidato a-partidista, y más precisamente el derecho a registrar una candidatura independiente o sin partido, así como que se computen los votos obtenidos y, en caso de resultar ganador, que se reconozca el triunfo. Para ello, sobre este problema revisaremos: 1) los antecedentes constitucionales y legales; 2) los precedentes judiciales, y 3) los consecuentes de las reformas constitucionales recientes.

*clopedia Jurídica Mexicana*, México, Porrúa, 2002, t. IX, p. 99: “Candidatos son las personas físicas respecto de las cuales se elige”. Le agradezco a Diego Valadés la referencia al caso de Cocorecko.

<sup>4</sup> En los Estados Unidos de América, por un lado, en las elecciones federales del 7 de noviembre de 2000, el recién fallecido Melvin Eugene “Mel” Carnahan, hasta entonces gobernador de Missouri, le ganó el escaño del Senado —al senador en funciones John Ashcroft— a pesar de haber muerto el 17 de octubre en un accidente aéreo. Ante la imposibilidad de cambiar de candidato y con su nombre en las boletas, su viuda Jean continuó con la campaña, en la cual él resultó electo póstumamente. De igual forma, ante la imposibilidad de que se presentara a jurar el cargo, el nuevo gobernador Roger B. Wilson designó a la viuda como interino al Senado en tanto se convocaban a elecciones extraordinarias en 2002, donde perdería con James Talent. Por otro lado, en las elecciones intermedias del 5 de noviembre de 2002, la recién fallecida Patsy Mink, representante en la Casa de Representantes, quien murió el 28 de septiembre de ese mismo año, una semana después de las elecciones primarias, ante la imposibilidad de cambiar de candidato y con su nombre en la boleta, fue electa póstumamente para un periodo más.

<sup>5</sup> Cfr. Héctor Fix-Fierro, *Los derechos políticos de los mexicanos. Un ensayo de sistematización*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2005, pp. 48-55.

### 1. *Antecedentes constitucionales y legales*

Con el objetivo de analizar la evolución de las candidaturas a-partidistas de un contexto histórico en el cual estaban reglamentadas a la par de las candidaturas partidistas a otro momento en que dejaron de estar reguladas, comenzaremos con los antecedentes constitucionales y continuaremos con los legales. De esta forma, constataremos no sólo que primero coexistieron ambas y que con posterioridad solamente se regularon las de los partidos políticos, sino también que, a pesar de no estar incluidas de manera explícita, las candidaturas independientes todavía están permitidas al no estar ni haber estado —ni mucho menos poder estar— prohibidas de modo expreso.

#### A. *Constitucionales*

El *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana* de 1814 de manera explícita se refería en su artículo 60. a “el derecho de sufragio... pertenece, sin distinción de clases ni países, a todos los ciudadanos en quienes concurran los requisitos que prevenga la ley”, y la *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos* de 1824 de modo implícito lo reconocía a lo largo y ancho de su articulado. No obstante, los derechos político-electorales a “votar” y a “ser votado” no fueron consagrados de forma expresa y como tal originalmente, sino hasta la Primera de las Siete *Leyes Constitucionales* de 1836, referente a los “Derechos y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la República”, en su artículo 8o.:

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

- I. Votar por todos los cargos de elección popular directa.
- II. Poder ser votado para los mismos, siempre que en su persona concurren las cualidades que las leyes exijan en cada caso.

Ahora bien, las *Bases de Organización Política de la República Mexicana* de 1843 establecieron de manera explícita el derecho a “votar” y de modo implícito el derecho a “ser votado”, en el numeral 19: “Son derechos de los ciudadanos mexicanos el de votar en las elecciones popula-

res, y cuando en ellos concurran los requisitos señalados por las leyes, el de ser nombrados para los cargos públicos y los de elección popular".

Por su parte, el *Acta Constitutiva y de Reformas* de 1847 suprimió la referencia directa al derecho a "ser nombrados para los cargos públicos y los de elección popular" e indirecta al derecho a "ser votado", al solamente referirse al derecho a "votar" en su artículo 20.: "Es derecho de los ciudadanos votar en las elecciones populares...".

No sería sino hasta la *Constitución Política de la República Mexicana* de 1857 que ambos derechos volverían a ser reconocidos, aunque un tanto diluidos bajo la denominación de "prerrogativas",<sup>6</sup> en el numeral 35:

Son prerrogativas del ciudadano:

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

La *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* de 1917 retomó la misma formulación, al concebirlos no como *derechos* sino como *prerrogativas*, con la salvedad de que por cuestiones de estilo invirtió el orden de las últimas tres palabras para quedar: "...calidades que establezca la ley". Cabe señalar que salvo la adecuación anterior, de forma más que de fondo, el artículo 35 ha permanecido intacto durante poco más de 150 años, al no sufrir adición o modificación alguna en los sesenta años de vigencia de la Constitución de 1857 y en los poco más de noventa años de la de 1917.<sup>7</sup>

En otro orden de ideas, salvo cambios menores de estilo, la redacción de los artículos 39 y 41 de la Constitución de 1857 fueron replicados por

<sup>6</sup> La palabra "prerrogativa" deriva del latín "praerogativam" y denota un privilegio o ventaja ligado a ciertas funciones, cargos o títulos. Ciertamente, se puede pensar que se trata de un privilegio no concedido a toda persona individual, sino reconocido solamente a los ciudadanos mexicanos. Sin embargo, su uso ha servido no sólo para excluir a ciertos "ciudadanos" de un derecho (fundamental) sino también para justificar dicha exclusión.

<sup>7</sup> Véase Flores, Imer B., "La Constitución de 1857 y sus reformas: a 150 años de su promulgación", en Valadés, Diego y Carbonell, Miguel (eds.), *El proceso constituyente mexicano. A 150 años de la Constitución de 1857 y a 90 años de la Constitución de 1917*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, pp. 285-324.

el “Constituyente” de 1916-1917, al establecer, de un lado: “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”.

Y al estipular, del otro:

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal.

Así, el artículo 39 se ha mantenido incólume por poco más de 150 años. En tanto que el numeral 41 se mantuvo intacto durante 120 años —sesenta de la Constitución de 1857 y otros sesenta de la de 1917—, hasta que fue reformado por primera vez el 6 de diciembre de 1977 con el fin de constitucionalizar, *i.e.* integrar al texto de la Constitución, a los partidos políticos, al adicionarle cinco párrafos:

Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.

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

Los partidos políticos tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley.

En los procesos electorales federales los partidos políticos nacionales deberán contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular.

Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

De ahí en adelante el texto fue adiconado y modificado sucesivamente por las reformas publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* del

6 de abril de 1990, del 3 de septiembre de 1993, del 19 de abril de 1994, del 22 de agosto de 1996 y más recientemente del 13 de noviembre de 2007. Todas ellas han apelado en mayor o menor medida en las exposiciones de motivos respectivas, a la idea de construir, consolidar y fortalecer tanto un sistema electoral como un sistema de partidos. Al grado tal que la última de ellas, como veremos más adelante, pretendía inclusive prohibir expresamente las candidaturas independientes.<sup>8</sup>

### B. *Legales*

A continuación analizaremos los distintos ordenamientos legales en materia electoral, con especial referencia a la regulación de las candidaturas independientes, así como a su relación con los partidos políticos.<sup>9</sup>

Así, la *Ley Electoral* del 19 de diciembre de 1911 reguló a los partidos políticos, para cuya formación exigía cumplir con requisitos mínimos, tales como estar constituidos por 100 ciudadanos, una junta directiva y un programa de gobierno, una asamblea y distritos electorales. De igual forma, reconoce la existencia de “candidatos independientes” y de sus representantes en igualdad respecto a los de los partidos políticos, para “reclamar... la exactitud del padrón” (artículo 12) y para “designar un representante que asista a las elecciones primarias en las casillas electorales correspondientes” (artículo 22). Lo anterior con la única condición que establece el artículo 12 de estar “debidamente registrados”. Es más, la parte final del numeral 22, al mismo tiempo que refuerza dicha igualdad, estipula una caracterización de los mismos: “Igual derecho tendrán los candidatos que se presenten con el carácter de independientes, por no pertenecer a ningún partido registrado”.

De igual forma, la *Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente* del 20 de septiembre de 1916 se refiere a los partidos políticos y a los candidatos independientes en igualdad, al reconocer el derecho de ambos o de sus representantes para: “reclamar... la inexactitud del padrón” (artículo 7o.); “recusar a los instaladores de las casillas electorales de los distritos en que hagan postulación” (artículo 12); “presentar durante la elección las reclamaciones que considere convenientes”

<sup>8</sup> Véase *infra*, II.3.

<sup>9</sup> Véase García Orozco, Antonio (comp.), *Legislación electoral mexicana 1812-1988*, 3a. ed., México, Adeo, 1989, pp. 216-294.

(artículo 32), y “nombrar representantes”, incluidos los de “casilla electoral” (artículo 54). De igual forma, la *Ley Electoral* del 6 de febrero de 1917, sin imponer todavía requisitos especiales para los candidatos independientes, los reconoce en sus numerales 80., 13 y 61.

Por su parte, la *Ley para la Elección de los Poderes Federales* del 2 de julio de 1918 es la primera en mencionar los requisitos de elegibilidad para ser candidato en elecciones federales y en reglamentar tanto a los partidos políticos como a las candidaturas independientes. De hecho, incluyó en su artículo 107 la reglamentación específica de las últimas:

Los candidatos no dependientes de partidos políticos tendrán los mismos derechos conferidos a los candidatos de éstos, siempre que estén apoyados por cincuenta ciudadanos del distrito, que hayan firmado su adhesión voluntaria en acta formal; que tengan un programa político al que deben de dar publicidad y se sujeten a los requisitos prevenidos en las fracciones VII y VIII del artículo anterior.

Para que un candidato independiente a senador o presidente de la República sea registrado, bastará que llene las condiciones anteriores; pero sólo se exigirá que esté apoyado por cincuenta ciudadanos de cualquier distrito electoral del Estado.

Aunque esta ley sufre algunas reformas —la última el 4 de enero de 1943—, este numeral, y en consecuencia la regulación de las candidaturas independientes, no cambia en casi treinta años sino hasta que la *Ley Electoral Federal* del 7 de enero de 1946 las suprime de plano del ordenamiento. Por el contrario, el segundo párrafo del artículo 60 consagra que “solamente los partidos podrán registrar candidatos”.

De ahí en adelante, todas las leyes y códigos electorales han mantenido con pequeños matices que los partidos políticos son las únicas instituciones que pueden postular, registrar o solicitar el registro de candidatos. En este sentido, la fórmula se repite tal cual en la *Ley Electoral Federal* del 4 de diciembre de 1951; y con algunos cambios, en principio estilísticos, sucesivamente en los numerales 107 de la *Ley Federal Electoral* del 5 de enero de 1973: “sólo los partidos políticos nacionales pueden registrar candidatos”; 165 de la *Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales* del 28 de diciembre de 1977: “sólo los partidos políticos pueden solicitar el registro de candidatos”; 217 del *Código Federal Electoral* del 12 de febrero de 1987: “corresponde a los partidos polí-

ticos el derecho exclusivo de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular”, y, finalmente, 175 del *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* (COFIPE) del 16 de agosto de 1990: “corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular”. Por cierto, esta última redacción ha subsistido a las diferentes reformas y ha quedado ubicada en el punto 1o. del artículo 218 del “nuevo” COFIPE: “Corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular”.

### C. Comentario

Ciertamente, la supresión de las candidaturas sin partido obedeció a razones políticas más que técnicas, así como a intereses particulares y partidistas más que a generales y a-partidistas.<sup>10</sup> De esta forma, la explicación debe rastrearse a los primeros años del Partido Revolucionario Institucional (PRI), entonces Partido Nacional Revolucionario (PNR), el cual tenía como principal propósito institucionalizar la lucha por el poder, y para ello, centralizar la postulación de candidatos y controlar la rotación de los cuadros políticos en el gobierno y el Congreso era considerado como un requisito *sine qua non*. Para tales efectos, el otrora PNR organizó, en 1932, un Congreso Nacional de Legislaturas para cabildear algunas modificaciones en las legislaciones electorales locales, las cuales incluían entre otras la prohibición de la reelección para cargos de elección popular, la supresión de las candidaturas independientes y la centralización de las elecciones federales y estatales, al quitar la administración de las mismas a los municipios.<sup>11</sup>

Cabe abrir un paréntesis para recordar que a partir de la reforma constitucional del 29 de abril de 1933 se prohíbe con diferentes matices la

<sup>10</sup> Cfr. Cabrera Aceves, Mauricio, “Candidaturas independientes. Análisis crítico y propuestas de cambio”, en Alfonzo Jiménez, Armando *et al.* (coords.), *Tópicos de derecho parlamentario*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, p. 33: “todo parece indicar que su extracción del orden jurídico mexicano responde a una decisión más bien política, obedeciendo a intereses partidistas”.

<sup>11</sup> Cfr. Nacif Hernández, Benito, “La rotación de cargos legislativos y la evolución del sistema de partidos en México”, en Elizondo Mayer-Serra, Carlos y Nacif Hernández, Benito (comps.), *Lecturas sobre el cambio político en México*, México, Centro de Investigación y Docencia Económica-Fondo de Cultura Económica, 2002, pp. 79-114.

reelección para los cargos de elección popular tanto federales como locales.

Por una parte, al prohibir en el artículo 59 la reelección inmediata de los miembros que integran el Poder Legislativo Federal: “Los senadores y diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato”.

Y al reintroducir en el artículo 83 la prohibición absoluta para el titular del Poder Ejecutivo Federal conforme a lo previsto en un principio por la Constitución de 1917:<sup>12</sup> “El ciudadano que haya desempeñado el cargo de presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o substituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto”.

Por otra parte, al prohibir en el numeral 115 la reelección inmediata de las autoridades electas en los ayuntamientos o municipios: “Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato”. Y de los miembros que integran el Poder Legislativo local: “Los diputados a las legislaturas de los estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato”.

De igual forma, al contemplar la prohibición absoluta para la reelección del titular del Poder Ejecutivo local: “Los gobernadores de los estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo ni aun con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho”.

Como sabemos, con el tiempo se ha logrado revertir gradualmente la idea de “centralizar” la organización de las elecciones al “descentralizar” las mismas hacia organismos u órganos públicos autónomos. Sin embargo, todavía es necesario restituir la reelección inmediata de algunos cargos de elección popular, como sería el caso de los legisladores tanto fe-

<sup>12</sup> La prohibición absoluta para la reelección del presidente de la República fue consagrada originalmente por la reforma del 27 de noviembre de 1911 en el entonces artículo 78 de la Constitución de 1857 y recogida por la asamblea “constituyente” en el primer párrafo del numeral 83 de la Constitución de 1917. No obstante, fue reformada por sendos decretos: el primero del 22 de enero de 1927, para prohibir la reelección inmediata pero permitir la elección para un segundo periodo; y el segundo del 24 de enero de 1928, para suprimir la permisión pero para mantener la prohibición inmediata. Véase Flores, Imer B., *op. cit.* nota 7, pp. 314-316, y 319.

derales como locales, así como regular las candidaturas independientes conforme a los términos contemplados originalmente por la propia Constitución de 1917.<sup>13</sup>

Al respecto, habría que formular una aclaración doble. Por un lado, la posibilidad de reintroducir la reelección inmediata de los miembros del Poder Legislativo no implica la necesidad de incluir la del titular del Poder Ejecutivo. Por el otro, en el caso de introducir la reelección inmediata de los legisladores se deben no sólo incluir algunas limitaciones o restricciones,<sup>14</sup> sino también incorporar necesariamente a la par la regulación de las candidaturas sin partido.

En este sentido, se necesita de la otra hoja de la misma tijera para poder cortar el cordón umbilical de los candidatos-representantes electos y por (re)elegir respecto a las cúpulas partidistas, así como enfatizar su representatividad y responsabilidad directa e inmediata por sí mismos hacia el electorado, en lugar de indirecta y mediata por los partidos políticos y sus dirigencias. Baste imaginar el caso de *Brutus*, quien ya fue electo para un primer periodo y que pretende ser reelecto para un segundo, pero que se ve impedido por el simple hecho de que el partido o su cúpula va a postular a alguien más, sin importar el (buen) desempeño de aquél; o bien, para “castigarlo” o “disciplinarlo” por el mismo y por las desviaciones respecto a la línea del partido.

Todo lo anterior permite adelantar algunas conclusiones provisionales: 1) las candidaturas a-partidistas y partidistas pueden coexistir entre sí; 2) las candidaturas independientes, a pesar de la falta de reglamentación, no están ni han estado y mucho menos podrán estar prohibidas, si no en todo caso están permitidas aunque no estén reguladas, y 3) las candidaturas sin partido fueron suprimidas de la legislación secundaria por

<sup>13</sup> Véase Flores, Imer B., “Gobernabilidad y representatividad: hacia un sistema democrático electoral mayoritario y proporcional”, en Concha Cantú, Hugo A. (coord.), *Sistema representativo y democracia semidirecta. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 209-236; *id.*, “Actores, procesos e instituciones democráticas: hacia una verdadera democracia en México”, en Molina Piñeiro, Luis J. *et al.* (coords.), *Instituciones, actores y procesos democráticos en México 2007*, México, Porrúa-UNAM, Facultad de Derecho, 2008, pp. 311-340. Véase, también, “Relatoría. Mesa VI. Representación Política”, en Córdova Vianello, Lorenzo y Salazar Ugarte, Pedro (eds.), *Constitución, democracia y elecciones: la reforma que viene*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, pp. 167-173.

<sup>14</sup> Véase Flores, Imer B., *op. cit.*, nota anterior, pp. 221-222 y 235.

una decisión política más que técnica, y de igual forma su inclusión debe obedecer —u obedecerá— a otra decisión política más que técnica, y como tal corresponde no al juzgador sino al legislador.

## 2. *Precedentes jurisprudenciales*

Con el propósito de examinar el problema de las candidaturas a-partidistas en la práctica, recordaremos algunas de las decisiones judiciales más importantes sobre el tema. De esta manera, recurriremos a tres casos muy relevantes: al celeberrimo caso Michoacán, decidido por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en 2001; y a un par de casos resueltos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, donde se debía pronunciar en el primero acerca de, entre otras cuestiones, la constitucionalidad de la ley electoral federal, la cual no reglamentaba de manera explícita las candidaturas independientes ni al permitirlas ni al prohibirlas; y en el segundo sobre la de una reforma a la Constitución y a la ley electoral estatal, la que regulaba de modo expreso las candidaturas sin partido al permitir las mismas y al incluir su registro. Cabe señalar que el primero de los dos asuntos ha tenido además secuelas muy trascendentales al interior del sistema interamericano, tanto en la Comisión como en la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Asimismo, retomaremos algunos otros casos no tan conocidos, pero muy ilustrativos de la problemática y su actualidad.

### A. *El caso Michoacán*

Con motivo de la elección de gobernador del estado de Michoacán, en el proceso electoral de 2001 se le negó el registro como candidato independiente a un ciudadano, al que llamaremos *Candidatus I*. Éste promovió un “juicio para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano” (JDC) en contra del Instituto Electoral de Michoacán, mismo que al final de cuentas fue radicado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como expediente SUP-JDC-037/2001 y resuelto el 25 de octubre de 2001.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Véase *El derecho a ser votado y las candidaturas independientes: caso Michoacán*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2002; Cabrera Ace-

En aquel entonces, los siete magistrados que integraban la Sala Superior resolvieron por unanimidad que no era posible inscribir o registrar a —ni mucho menos ordenar la inscripción o registro de— un candidato sin partido. Aunque todos concurrieron en el mismo sentido sobre el fondo, fundaron y motivaron su fallo de forma diferente. En otras palabras, aunque estaban de acuerdo en la conclusión, llegaron a ella a partir de premisas distintas. Así, había tres posturas:

Un primer bloque constituido por 3 magistrados —y al ser el mayoritario, la tendencia dominante— consideraba que las disposiciones legales aplicables, en este caso los códigos electorales, tanto el estatal como el federal, prevén una especie de “monopolio” para los partidos políticos para postular candidatos a cargos de elección popular. De forma tal que para ser candidato es necesario contar con el apoyo de un partido político para su postulación y en consecuencia había que negar el registro a un candidato que se pretendía postular sin partido, pues se trataba de un derecho constitucional pero de base legal. Consideraron que los partidos políticos no tienen constitucionalmente el monopolio de la postulación de candidaturas para cargos de elección popular (salvo el caso de los diputados de representación proporcional). De igual forma, estimaron que sí podría haber candidaturas independientes, pero para ello era necesario que las candidaturas a-partidistas estuvieran reconocidas en la legislación correspondiente:

[N]inguna disposición constitucional ni la interpretación sistemática o funcional del conjunto de preceptos constitucionales aplicables establecen, en forma alguna, que las leyes federales o locales deban contemplar necesariamente la participación de candidatos independientes o no partidistas en las elecciones federales, estatales, municipales o del Distrito Federal.

Un segundo conjunto formado por dos magistrados pensaba que dicho “monopolio” derivaba no sólo de la ley sino también de la Constitución misma, a partir de su interpretación de la fracción I del artículo 41, y en especial del segundo párrafo, donde según ellos, para consolidar y fortalecer a los partidos políticos, se les concedía dicho privilegio. De tal guie-

ves, *op. cit.*, nota 10, pp. 37-40; Santiago Campos, Gonzalo, “Panorama general de las candidaturas independientes en México”, *Quórum Legislativo*, núm. 85, abril-junio de 2006, pp. 244-245. Por cierto, el nombre de *Candidatus I* es Manuel Guillén Mozón.

sa, resultaba necesario contar con el apoyo de un partido político para su postulación y por lo mismo había que negar el registro a un candidato que se pretendía postular sin partido.

Un tercer grupo compuesto por dos magistrados razonaba que el problema era que las candidaturas independientes no estaban ni prohibidas ni permitidas, puesto que simplemente no estaban reguladas en uno u otro sentido. Aun cuando hay una oquedad, no se trata de una “laguna normativa”, la cual se puede colmar por parte del juez mediante la interpretación, a partir de la integración analógica, sino más bien de una “omisión legislativa”, la cual requiere ser subsanada por un legislador por medio de la legislación. En este sentido, aunque el tribunal con la idea de colmar la laguna pretendiera integrar una norma para permitir y hasta ordenar la inscripción o registro al llegar a la conclusión de que “para el ciudadano lo que no está expresamente prohibido, está permitido”, tendría que haber llegado en el mismo proceso a una conclusión contradictoria: “para la autoridad lo que no está expresamente permitido, está prohibido”. De tal suerte, para el ciudadano la candidatura a-partidista estaría permitida, en tanto que para la autoridad estaría prohibida su inscripción o registro, pero no la candidatura independiente en sí. Por tanto, consideraban que no procedía más que confirmar la negación de inscripción o registro a un candidato sin partido.

Como ya manifestamos, los siete magistrados se pronunciaron unánimemente por el hecho de que tal como estaban las cosas no era posible registrar a un candidato a-partidista, independiente o sin partido. Claro está que cinco consideraban que había un “monopolio” a favor de los partidos políticos para postular candidatos a puestos de elección popular: 3 al afirmar que su fundamento se basaba en la ley, y 2 que inclusive estaba en la Constitución. Ahora bien, está claro que también 5 creían que el tema de las candidaturas a-partidistas era una decisión política que le correspondía al legislador: 3, al asegurar que el “monopolio” estaba contenido en la ley, reservaban al legislador la tarea de cancelar o confirmar dicho “monopolio”; y 2, al aseverar que se trataba de una omisión legislativa, reservaban al legislador la tarea de regular las candidaturas independientes, ya fuera al prohibirlas o al permitirlas. Al respecto, el Tribunal razonó:

[E]s competencia del legislador ordinario (ya sea federal o local) regular a través de una ley las calidades, condiciones, circunstancias y requisitos del

derecho político-electoral de los ciudadanos a ser votados, determinar si sólo los partidos políticos tienen derecho a postular candidatos a esos otros cargos de elección popular o si también se permiten candidaturas independientes...

En otras palabras, resolvió que se trata de un derecho de base constitucional y configuración legal, cuyo contenido no es absoluto sino limitado al requerir ser definido o delimitado por el legislador ordinario mediante la ley correspondiente. Al respecto sostuvo:

Ser votado requiere ser regulado o reglamentado a través de una ley (federal o local, según sea el cargo de elección popular de que se trate), la cual debe ajustarse a las bases previstas en la propia Constitución federal, respetando cabalmente su contenido esencial, armonizándolo con otros derechos fundamentales de igual jerarquía y salvaguardando los principios, fines y valores constitucionales involucrados (como la democracia representativa, el sistema de partidos y los principios de certeza y objetividad que deben regir el ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones).

De lo anterior resulta que los derechos a votar y a ser votado tienen fundamento constitucional, pero que su ejercicio depende de las modalidades de tipo legal. Por consiguiente, consideramos que la respuesta correcta a la pregunta de si las candidaturas a-partidistas, independientes o sin partido estaban prohibidas o permitidas —en el momento de la decisión— era: ni una ni otra, ni están prohibidas ni están permitidas, más bien no están reguladas, en uno u otro sentido.

Por las razones que analizaremos con mayor detalle más adelante, tanto el legislador ordinario como el órgano o poder revisor de la Constitución, en su calidad de legislador extraordinario, tenían dos opciones. Por un lado, podrían confirmar el “monopolio” que tienen los partidos políticos al no reglamentar —como hasta ahora— las candidaturas a-partidistas. Por el otro, deberían cancelar dicho “monopolio” al regular las candidaturas independientes, en el sentido de permitirlas. Cabe mencionar que en principio se podría mantener la omisión legislativa, o subsanar la misma al cambiar la legislación en el sentido de permitirlas, pero nunca en el de prohibirlas porque sería inconstitucional o al menos no coherente con el derecho a votar y ser votado.

### B. *El caso México*

El 25 de marzo de 2004, un par de años antes de la elección de presidente de la República prevista para el 2 de julio de 2006, un ciudadano anunció su intención de “lanzarse” como candidato sin partido a la Presidencia, y como tal lo llamaremos *Candidatus II*.<sup>16</sup> Conocedor del precedente anterior y de que no había cambios legales ni constitucionales en la materia, ante la negativa por parte del Consejo General del Instituto Federal Electoral, el 11 de marzo de 2005, para registrarlo como candidato independiente, en lugar de promover un juicio para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, optó por solicitar el amparo y protección de la justicia federal.

Entre los actos reclamados sobresalen: 1) la inconstitucionalidad de varios artículos del COFIPe; 2) la omisión legislativa del Congreso al no adecuar la legislación secundaria para que los ciudadanos ejerzan su derecho a ser votado para cargos de elección popular en calidad de candidatos sin partido, y 3) la negativa a su solicitud de registro por parte del director ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del IFE. Cabe aclarar que la solicitud de registro era extemporánea, al ser anterior y anticipar el comienzo del proceso electoral de 2006.

El expediente fue radicado ante el Juzgado Séptimo de Distrito en Materia Administrativa del Distrito Federal, pero el titular —en este caso una jueza— sobreseyó el amparo al advertir tres causales de improcedencia previstas: 1) en la fracción II del artículo 105 constitucional, referente a que la única vía para plantear la inconstitucionalidad de las leyes electORALES es la “acción de inconstitucionalidad”; 2) en el cuarto párrafo de la fracción III del artículo 99 constitucional, relativa a que el conocimiento de los asuntos en materia electoral compete al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y 3) en la fracción VII del artículo 73 de la Ley de Amparo, respecto a que era improcedente el amparo en virtud de tratarse de “resoluciones en materia electoral”.

<sup>16</sup> Véase Cabrera Aceves, *op. cit.*, nota 10, pp. 43-46, y Armendáriz González, José Luis, “El derecho al sufragio pasivo en la legislación electoral mexicana”, *Cuadernos Electrónicos. Derechos Humanos y Democracia*, núm. 4, pp. 125-137, disponible en: <http://www.portalfio.org/inicio/repositorio//CUADERNOS/CUADERNO-4/Jose%20Luis%20Armendariz%20Gonzalez.pdf>. Por cierto, el nombre de *Candidatus II* es Jorge Germán Castañeda Gutman.

Por supuesto que —aconsejado por sus abogados— apeló dicha decisión, misma que fue turnada al Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Distrito Federal, el cual solicitó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que ejerciera su facultad de atracción por las características especiales de “interés y trascendencia” que revestía el asunto. El Pleno de la Suprema Corte resolvió, el 16 de agosto de 2005, por siete votos en favor y cuatro en contra, desechar el *amparo en revisión* 743/2005. En resumen, el planteamiento de la Corte era:

- 1) La vía para solicitar la inconstitucionalidad de leyes electorales no es el amparo sino la acción de inconstitucionalidad electoral, misma que solamente pueden promover los partidos políticos.
- 2) La vía para reclamar derechos eminentemente políticos no es el amparo sino el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.
- 3) La vía para impugnar resoluciones electorales es el juicio de revisión en materia electoral, el cual únicamente pueden promover los partidos políticos.

En consecuencia, la única vía disponible para *Candidatus II* era el juicio para la protección de los derechos político-electorales, misma que lo conducía a un callejón sin salida.

Como se puede percibir, el órgano competente para resolver las tres vías era el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. No obstante, sin agotar recursos, porque técnicamente debería haber acudido desde un principio ante el TEPJF,<sup>17</sup> compareció ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la cual, el 17 de octubre de 2005, le concedió medidas cautelares a efecto de que se le permitiera inscribirse de manera provisional como candidato a-partidista. Sin embargo, ante la negativa de las autoridades mexicanas para conceder dichas medidas, la Comisión Interamericana solicitó la intervención de la Corte Interamericana de Derechos Humanos con el fin de que le otorgaran medidas pro-

<sup>17</sup> El hecho de que el precedente, *i.e.* el caso Michoacán, no fuera nada alentador ni promisorio para la causa de *Candidatus II*, no cancela la vía ni mucho menos la necesidad de agotar los recursos, pues el Tribunal podría cambiar —o haber cambiado— de criterio, sobre todo si se hubiera aprobado alguna reforma constitucional y/o legal, aunque éste no era el caso.

visionales con el objeto de que se tomaran las medidas necesarias para su inscripción. La Corte Interamericana, el 25 de noviembre de 2005, resolvió desestimar por improcedente la solicitud de la Comisión, al alegar que en caso de concederlas y ordenar su inscripción se le concedería la razón al peticionario, lo cual era precisamente el fondo de la cuestión planteada.

La Comisión Interamericana se pronunció por la violación a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al estimar que de un lado se violan los derechos políticos contenidos en el artículo 23:

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

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

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.

Y del otro se violenta la protección judicial por la falta de un recurso efectivo, descrito en el numeral 25:

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

2. Los Estados partes se comprometen:

a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;

b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y

c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

A la fecha de la redacción de este texto, el asunto está *sub iudice* y pendiente de resolución por parte de la Corte Interamericana. De tal suerte, adelantamos que en nuestra opinión, conforme a los precedentes y prácticas del sistema interamericano, al no haber una violación concreta y específica, sino en el mejor de los casos abstracta y genérica, con alta probabilidad se limitaría a recomendar respetuosamente a las autoridades mexicanas la necesidad de ampliar la participación de los ciudadanos y para tal efecto reconsiderar el regular las candidaturas independientes en el sentido de permitirlas, mas nunca en el de prohibirlas.<sup>18</sup>

Al respecto, baste recordar algunos párrafos contenidos bajo el rubro “El derecho de acceso a la contienda electoral”, en el capítulo VI “Los derechos políticos”, del *Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en México 1998*:<sup>19</sup>

445. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como una obligación y un derecho de los ciudadanos mexicanos, el votar y ser votado. También señala cuáles son los requisitos que los ciudadanos

<sup>18</sup> En el ínterin —durante el proceso editorial, *i.e.* entre la entrega y su eventual publicación— la Corte Interamericana de Derechos Humanos resolvió que no había violación a los artículos 23 y 24 de la Convención Americana, pero que sí la hubo al numeral 25. No obstante, se limitó a disponer: “El Estado debe, en un plazo razonable, completar la adecuación de su derecho interno a la Convención, de tal forma que ajuste la legislación secundaria y las normas que reglamentan el juicio de protección de los derechos del ciudadano de acuerdo con lo previsto en la reforma constitucional de 13 de noviembre de 2007, de manera que mediante dicho recurso se garantice a los ciudadanos de forma efectiva el cuestionamiento de la constitucionalidad de la regulación legal del derecho a ser elegido”. Como el lector se puede imaginar, aunque concurremos en lo general con el sentido —y el tono— de la resolución, diferimos sobre este punto, puesto que el demandante no había acudido ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para promover el juicio para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano ni mucho menos agotado tal instancia, toda vez que “especula” que le habrían dicho que no era posible registrarlo como candidato a-partidista, independiente o sin partido ni entrar a analizar la constitucionalidad o no del precepto en cuestión. Lo anterior a diferencia del caso de Héctor Montoya Fernández, quien sí acudió y agotó tal recurso. De igual forma, reiteramos que para nosotros la prohibición expresa a dichas candidaturas sí constituiría una violación a lo dispuesto por la Convención Americana y que como tal la recomendación, en el sentido de ampliar —y nunca restringir— las formas de participación, sí era pertinente.

<sup>19</sup> Véase el capítulo VI de dicho informe en: <http://www.iachr.org/countryrep/Mexico98sp/capitulo-6.htm>.

deben cubrir para aspirar a algún puesto de representación popular. Entre éstos, no figura el de ser postulado por algún partido político. Sin embargo, la ley reglamentaria, es decir el COFIPE, señala en su artículo 175, inciso 1, que "...corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular".

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

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

Y más adelante, en la parte conclusiva:

501. En virtud del análisis precedente, la CIDH formula al Estado mexicano las siguientes recomendaciones:

502. Que adopte las medidas necesarias para que la reglamentación del derecho de votar y ser votado, contemple el acceso más amplio y participativo posible de los candidatos al proceso electoral, como elemento para la consolidación de la democracia.

No obsta lo anterior para estimar que solamente habría violación —o la habría habido— al artículo 23 si y sólo si: estuvieran prohibidas —o se pretendiera prohibir— explícitamente las candidaturas a-partidistas. En otras palabras: dicho artículo dispone que todos los ciudadanos deben gozar del derecho a ser elegidos, léase ser votados, y a tener acceso en condiciones generales de igualdad a funciones públicas; y en el segundo

párrafo precisa que la ley puede ciertamente reglamentar el ejercicio de estos derechos, pero “exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal”. Como se puede ver, en ningún lado dice “partidos políticos”. Cabe mencionar que cuando se ratificó esta Convención, el gobierno mexicano hizo una sola reserva porque el artículo 130 disponía que los ministros de los cultos no tuvieran derecho de voto activo ni pasivo.

### *C. El caso Yucatán*

Dentro de la reforma constitucional y electoral local realizada en el estado de Yucatán a principios de 2006, que entró en vigor el 24 de mayo de ese mismo año, entre otros aspectos se reconoció el derecho a las candidaturas independientes en el artículo 28 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales: “Los ciudadanos podrán participar como candidatos independientes a los cargos de elección popular para gobernador, fórmulas de diputados por el principio de mayoría relativa y planillas de ayuntamientos”.

Así, quienes aspiren a ser candidatos sin partido deben contar, entre otros requisitos, con cierto respaldo popular manifestado con la firma de al menos el 2% del padrón electoral estatal para el caso del gobernador del estado; de al menos el 15% del padrón electoral distrital para los diputados locales de mayoría relativa, y de al menos el 2%, 10% y 15% del padrón electoral municipal para las planillas de ayuntamientos, según tengan 19, 11 y entre 5 y 8 regidores (artículo 31). Entre los méritos de la reforma cabe destacar, de un lado, que para la procedencia del registro de una candidatura independiente es necesario comunicarlo al Consejo General estatal, por lo menos 60 días antes del inicio del plazo del registro de la candidatura (artículo 29). Y, del otro, que al candidato independiente que obtenga el triunfo se le podrá reembolsar hasta el 50% de los gastos máximos de campaña (artículo 30).

Sin embargo, dicha reforma fue impugnada mediante la acción de inconstitucionalidad radicada como 28/2006, así como sus acumuladas 29/2006 y 30/2006, en las cuales se alegaba una supuesta incompatibilidad entre las candidaturas a-partidistas reconocidas por una Constitución estatal, *i.e.* la de Yucatán, y la Constitución federal. Al final de cuentas,

la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el 5 de octubre de ese mismo año, después de seis largas sesiones, la constitucionalidad de la reforma en una votación dividida por seis votos contra cinco. A diferencia de los dos casos anteriores, la discusión no era la inscripción-registro de un candidato a-partidista sin legislación ni la inconstitucionalidad de la ley que no contempla las candidaturas independientes, sino la constitucionalidad de la ley que permite y regula la candidatura sin partido pero con legislación.

En mi opinión, como veíamos en el caso de Michoacán, el problema de las candidaturas a-partidistas se resolvía con legislar en la materia al regular las mismas, y eso fue precisamente lo que hicieron en Yucatán. Es cierto que si los juzgadores hubieran decidido en el sentido de permitir ellos mismos las candidaturas independientes habrían invadido las facultades del legislador y legislarían en la materia sin estar facultados para hacerlo, pero éste no fue el caso. En esta ocasión, la Suprema Corte tenía que revisar la constitucionalidad de la decisión del poder u órgano reformador o revisor de la Constitución local de Yucatán y no había en el artículo 41 ni en los numerales 115 y 116 de la Constitución nada que en aquel momento cancelara en definitiva la posibilidad de legislar sobre candidaturas sin partido. Al contrario, conforme al segundo párrafo del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, lo que deberíamos hacer en México es precisamente tomar el ejemplo de Yucatán y legislar en el sentido de permitir las candidaturas a-partidistas para garantizar a cabalidad el derecho a ser votado tanto de *Brutus* como de *Candidatus*, y agregaría que también el derecho a votar por el candidato de nuestra elección, ya sea *Brutus* o *Candidatus*.

Cabe recordar que en las elecciones locales de 2007 se eligieron a un gobernador, a los 25 diputados locales —15 conforme al principio de mayoría relativa y 10 al de representación proporcional—, a los 106 presidentes municipales y demás autoridades como síndicos y regidores. Ahora bien, de las 106 presidencias municipales solamente en una, en la de Yobaín, la planilla conformada por candidatos independientes obtuvo la mayoría, con lo cual ocupan hoy en día los cargos de presidente municipal, síndico y regidor, junto a un par de regidores plurinominales partidistas. En tanto que en otra, en la de Motul, un candidato independiente fue electo como regidor plurinominal a-partidista, a la par de 10 autoridades municipales, todas partidistas. De tal guisa, de un gran total de 106

cargos como presidente municipal solamente uno fue electo a partir de una candidatura sin partido, lo llamaremos: *Candidatus III*.<sup>20</sup>

**D. Otros casos: Estado de México, Michoacán II, Vigas de Ramírez (Veracruz) y Jiménez de Santander (Tamaulipas)**

El precedente del caso Michoacán (I) ha sido ampliamente aplicado y citado en infinidad de ocasiones. Al respecto, me permito mencionar un par de ocasiones. Por un lado, en las elecciones locales de 2005, el Instituto Electoral del Estado de México, en su sesión del 15 de abril de 2005, aprobó el Acuerdo núm. 42 por el cual negó el registro de la candidatura independiente de un ciudadano para el cargo de gobernador del Estado de México, a quien llamaremos *Candidatus IV*. Así, en el caso Estado de México, en su considerando XVIII, se estableció que la negativa procedía con base en la normatividad constitucional y legal, así como en una de las tesis jurisprudenciales que derivaban del caso Michoacán.<sup>21</sup> La tesis se intitula, a saber: CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. LA NEGATIVA DE REGISTRO CON BASE EN UNA DISPOSICIÓN LEGAL QUE ESTABLECE QUE SÓLO LOS PARTIDOS POLÍTICOS TIENEN DERECHO A POSTULAR CANDIDATOS, NO VIOLA LA CONSTITUCIÓN FEDERAL NI LOS TRATADOS INTERNACIONALES (Legislación de Michoacán).<sup>22</sup>

Por otro lado, en las elecciones locales de 2007, el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán resolvió, en la sesión extraordinaria del 27 de agosto de dicho año, no aprobar el registro de la candidatura sin partido de un ciudadano, a quien llamaremos *Candidatus V*, para contender al cargo de gobernador del estado de Michoacán, en la elección del 11 de noviembre de ese año. En el caso Michoacán II, *Candidatus V*, inconforme con la resolución, interpuso un recurso de apelación, mismo que fue radicado con el número de expediente TEEM-RAP-010/2007 y resuelto por el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán el 21

<sup>20</sup> Por cierto, el nombre de *Candidatus III* es Adonay Avilés Sierra.

<sup>21</sup> Véase Santiago Campos, Gonzalo, “Panorama general de las candidaturas independientes en México”, *op. cit.*, nota 15, p. 244. Véase, también, el acuerdo en: [http://www.edomexico.gob.mx/legist/cnt/gct05/gctabr\\_183.htm](http://www.edomexico.gob.mx/legist/cnt/gct05/gctabr_183.htm). Por cierto, el nombre de *Candidatus IV* es Mauricio Miguel Ángel Valdés Rodríguez.

<sup>22</sup> Véase la tesis en: *Jurisprudencias y tesis relevantes 1997-2005. Compilación oficial*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2005, pp. 394-395.

de septiembre de ese mismo año, en el sentido de confirmar el acuerdo del Instituto Electoral de Michoacán. Ante la confirmación de dicho acuerdo y nuevamente inconforme, acudió al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para promover un juicio para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano, radicado como SUP-JDC-1605/2007 y en el cual se limitó a confirmar la resolución del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán.<sup>23</sup>

Lo relevante para nuestro estudio es que en los “considerandos” del caso Michoacán II, el Tribunal Electoral estatal recogió otra de las tesis jurisprudenciales que se desprendían del caso Michoacán (I), misma que se titula: CANDIDATOS. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL NO ESTABLECE LA EXCLUSIVIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS PARA SU POSTULACIÓN.<sup>24</sup> De tal suerte, recordó que no sólo en el estado de Yucatán sino también en el estado de Sonora están reglamentadas las candidaturas a-partidistas, pero que éste no era todavía el caso de Michoacán. Lo anterior sirve para reiterar que nada en la Constitución federal prohíbe las candidaturas independientes, sino que para poder ejercerlas era necesario que estuvieran reguladas.

Ahora bien, hay otro par de casos que resultan trascendentales para este estudio. Por una parte, en las elecciones locales de 2004, en Vigas de Ramírez, Veracruz, una planilla de ciudadanos, a pesar de no estar registrados, obtuvo la mayoría de votos en la elección del ayuntamiento. Utilizaron un “pegote” con sus nombres y cargos a los que aspiraban, el cual a la hora de votar los ciudadanos tenían que “pegar” en el recuadro destinado a candidatos/planillas no registrados y luego emitir su voto en la boleta sobre el mismo. No obstante, perdieron la elección por no estar registrados y por la idea de que no se debían computar esos votos, a pesar de estar previsto el recuadro para candidatos/planillas no registrados. Al candidato independiente que encabezó la planilla lo llamaremos *Candidatus VI*. Como se puede advertir en el caso Vigas de Ramírez (Veracruz), se trata de un candidato sin partido que resultó ser el ganador, pero sin corona, al no reconocerse su triunfo en la resolución de la Sala Supe-

<sup>23</sup> Véase la sentencia en: <http://www.trife.gob.mx/siscon/gateway.dll/nSentencias/nSuperior/nSENSUP2007/JDC/SUP-JDC-1605-2007.htm>. Por cierto, el nombre de *Candidatus V* es Leonel Zamudio Gutiérrez.

<sup>24</sup> Véase la tesis en: *Jurisprudencias y tesis relevantes 1997-2005...*, cit., nota 22, pp. 387 y 388.

rior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente radicado como SUP-JDC-541/2004.<sup>25</sup>

Por otra parte —en un caso anterior al de Vigas de Ramírez (Veracruz)—, en las elecciones locales de 1998, en el municipio de Jiménez de Santander, Tamaulipas, un candidato a-partidista —a quien llamaremos *Candidatus VII*— ganó la alcaldía. En este caso Jiménez de Santander (Tamaulipas), la planilla de candidatos independientes tampoco fue registrada en la boleta electoral sino que fue “pegada” a la misma con un “pegote” que contenía los nombres y cargos de elección de toda la planilla. A la postre no solamente ganaron la elección sino que gobernaron el municipio durante tres años. Como se puede advertir, se trató de un candidato sin partido, pero ganador y con corona.<sup>26</sup> Aunque el Instituto Electoral estatal le otorgó la constancia de mayoría, el partido político con el segundo lugar en el número de sufragios objetó la decisión del Instituto ante el Tribunal Electoral estatal. Al respecto, el Tribunal esgrimió que el Instituto:

[N]o actuó inmotivadamente, ni es verdad que haya interpretado y aplicado inexactamente los preceptos legales que invoca; por el contrario, la autoridad recurrida, al declarar válida la elección en que resultó ganadora la planilla no registrada, actuó con notorio respeto a la voluntad ciudadana plasmada en el voto, como principio rector del sistema democrático representativo del Estado mexicano...

Asimismo, estableció:

[S]i bien es cierto el sistema electoral se funda en un sistema de partidos, el legislador tamaulipeco permitió una vía alterna en los candidatos no registrados... [puesto que] no limita, restringe ni suspende la emisión del voto si no se hace a favor de un partido político, por el hecho de que la ley prevé el establecimiento en las boletas, al igual que a nivel federal y prácticamente en todas las legislaciones locales, del espacio para anotar a candidatos no registrados, mismos que se asentarán en un apartado, así como la expresión de que todos los votos emitidos de manera diferente, serán declarados nulos.

<sup>25</sup> Por cierto, el nombre de *Candidatus VI* es José Hernández Mendoza.

<sup>26</sup> Véase Santiago Campos, Gonzalo, “Panorama general de las candidaturas independientes en México”, *op. cit.*, nota 15, pp. 245-247. Por cierto, el nombre de *Candidatus VII* es Rosa María Elizondo de Cantú.

De tal suerte, estimó que la posibilidad de sufragar por un candidato no registrado constituye:

[U]na opción que permitirá al ciudadano, que no simpatice con ninguna de las corrientes políticas registradas, proponer una persona de su satisfacción, siendo esto una vía alterna para llegar a ser parte integrante de los poderes públicos, en caso de obtener el voto de las mayorías.

La clave del triunfo fue dada por un precedente histórico correspondiente al proceso electoral de 1983 en dicha entidad federativa, en el cual se reconoció la victoria de candidatos no registrados que obtuvieron mayoría en los municipios de Jaumave y Ocampo:

[S]e permitió la victoria de candidatos no registrados que obtuvieron mayoría en los municipios de Jaumave y Ocampo, por lo que atendiendo a los precedentes históricos legislativo-electorales de la entidad, amén de que [de] ninguna de las disposiciones vigentes en aquella época se desprendía como requisito de elegibilidad el estar registrado como candidato de algún partido político.

Claro está que al no impugnarse esta nueva resolución operó el principio de definitividad en beneficio de *Candidatus VII*. Lo anterior refuerza que las candidaturas a-partidistas, independientes o sin partido no están prohibidas y que el voto por candidatos no registrados debe ser computado y, en dado caso de ser el ganador, se debe reconocer su triunfo, tal como lo reconocieron la autoridad jurisdiccional local y la contraparte. Lo que no está claro es qué habría pasado si la contraparte hubiera impugnado la misma ante la autoridad jurisdiccional federal: presumiblemente, conforme a lo decidido en el caso Vigas de Ramírez (Veracruz), no habría reconocido el triunfo.

Lo curioso es que —al igual que en el caso Jiménez de Santander (Tamaulipas)— en éste había un precedente histórico estatal aplicable, puesto que en las elecciones locales de 2001 en Omealca, Veracruz, se computaron los votos de un candidato a-partidista y sin registro que también uso un “pegote”, mismos que fueron validados pero insuficientes para darle el triunfo. La racional es simple: si en una ocasión se computaron los votos y éstos no fueron suficientes para ser declarado ganador, en la

siguiente se deben computar los votos y si éstos le dan la mayoría se le debe reconocer como el triunfador. De igual forma, nada justifica la eliminación del recuadro para candidatos/planillas no registrados, lo cual constituiría una clara violación al derecho a votar, inclusive por alguien que no está registrado. Es más, habría que contemplar incluso la posibilidad de emitir un “voto en blanco”, equivalente a la opción de votar por ninguna de las candidaturas anteriores. En este sentido, somos de la opinión de que todos los votos deben ser contabilizados según la intención de su emisor, en lugar de simplemente ser anulados o declarados como votos nulos.<sup>27</sup>

Para concluir este apartado, sólo nos resta señalar que a diferencia de Sonora y Yucatán, donde regularon en el sentido de permitir de manera explícita las candidaturas independientes, no falta quién pretenda prohibir de modo expreso las candidaturas sin partido. Al respecto, me permito reiterar que si bien no hay una obligación en el sentido de reconocer las candidaturas a-partidistas, su prohibición a nivel local sí resulta ser “inconstitucional” al contrariar la Constitución federal y los tratados en materia de derechos humanos en general, y los derechos tanto a ser votado como a votar en particular, al introducir una limitación a los mismos que resulta fuera de toda lógica al no ser objetiva, racional y proporcional.<sup>28</sup>

### *3. Consecuencias de la reforma constitucional*

La más reciente reforma electoral del 13 de noviembre de 2007, como ya adelantamos, pretendía prohibir de manera explícita las candidaturas

<sup>27</sup> Por cierto, otros candidatos recientes han sido José Alberto Betanzos Salgado para la Presidencia Municipal de Taxco, Guerrero, en 2005 y para diputado federal por Iguala, Guerrero, en 2006; Víctor González Torres, mejor conocido como “el Dr. Simi”, para la Presidencia de la República en 2006; Héctor Montoya Fernández, quien incluso promovió un juicio para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano con el objeto de que se ordenara su registro también como candidato a la Presidencia de la República en 2006; y León Ignacio Ruiz Ponce, tanto para la Presidencia de la República en 2006 como para el Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano —junto a otros tres ciudadanos— en 2007.

<sup>28</sup> Cfr. Flores, Imer B., “Igualdad, no discriminación (y políticas públicas): a propósito de la constitucionalidad o no del artículo 68 de la Ley General de Población”, en De la Torre Martínez, Carlos (coord.), *El derecho a la no discriminación*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, pp. 263-306.

independientes a nivel federal en la fracción I, segundo párrafo, del artículo 41 y, como si fuera un espejo, de modo expreso a nivel local en el inciso *e* de la fracción IV del numeral 116, al reconocer: “Corresponde exclusivamente a los partidos políticos el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular”. Durante la discusión del proyecto de iniciativa y ante los visos de su “inconstitucionalidad”, un senador —a quien podemos caracterizar como *Brutus I*— reconoció que sería un exceso dar la exclusividad a los partidos políticos nacionales para postular candidatos a los cargos de elección popular.<sup>29</sup>

En el trasiego de un dictamen a otro, tal pretensión fue eliminada del artículo 41, pero por una deficiente “técnica legislativa” no fue suprimida del numeral 116. A final de cuentas, la reforma no sólo fue aprobada por el Congreso de la Unión y por las legislaturas de los estados, sino también promulgada y, en consecuencia, publicada. No obstante, una vez detectada la errata se presentaron sendas iniciativas de reforma constitucional para enmendar el error.

Al respecto, la Comisión de Puntos Constitucionales presentó un dictamen aprobatorio en el cual señaló en sus consideraciones que el hecho de pensar que se pretendía modificar solamente el primero de los artículos “no concuerda con el espíritu de la reforma electoral, y en ese tenor es necesario y trascendental eliminar esta contradicción entre dos artículos del texto constitucional”. Durante la discusión, un senador —a quien podemos caracterizar como *Brutus II*— insistió que la prohibición era contraria al derecho internacional de los derechos humanos, en tanto que otro senador —a quien ya caracterizamos como *Brutus I*— reiteró que mantener dicha prohibición era un despropósito, al ser contraria no sólo al espíritu de la reforma electoral sino también a la Constitución misma, que ya contempla la posibilidad de reconocer “candidaturas indígenas” fuera de la lógica partidista en su artículo 2o. desde la reforma de 2001.<sup>30</sup> Si bien la deficiencia ha comenzado a ser subsanada por una nueva reforma constitucional aprobada ya por el Senado en la sesión del 12 de marzo de 2008, está pendiente su aprobación —previo dictamen y discusión— tanto por la Cámara de Diputados como por las legislaturas de los estados en los términos del artículo 135 de la Constitución.

<sup>29</sup> Por cierto, el nombre completo de *Brutus I* es Ricardo García Cervantes.

<sup>30</sup> El nombre completo de *Brutus II* es Ricardo Monreal Ávila.

### III. CONSIDERACIONES EPILOGARES

Antes de concluir, me gustaría aclarar que las candidaturas independientes no son ni tienen por qué ser contrarias a los partidos políticos sino complementarias. No se trata de candidaturas partidistas *contra* anti-partidistas, sino de candidatos *con o sin* partido, en igualdad de condiciones. Lo anterior implica la regulación de ambos, ya sea al establecer las condiciones para el registro de unos y otros, así como al estipular los requisitos para el financiamiento y la fiscalización de sus gastos de (pre)campaña, entre otros.<sup>31</sup>

Para finalizar me permito proponer una agenda mínima de reforma constitucional y electoral en materia de los derechos político-electorales a votar y ser votados, incluida la regulación de las candidaturas a-partidistas, independientes o sin partido, y para tal efecto considero necesario:

*Primero.* Cambiar la denominación de “prerrogativas” a “derechos” en el artículo 35, con el objetivo de reconocer cabalmente la naturaleza de derechos fundamentales de los derechos político-electorales a votar y a ser votado.

*Segundo.* Reglamentar las candidaturas a-partidistas, independientes o sin partido en las diferentes legislaciones electorales a nivel tanto federal como local, ya que no es necesario hacerlo en la misma Constitución, con el propósito de reconocer completamente el derecho a votar y a ser votado no sólo al permitir su registro sino también al computar los votos obtenidos y, en caso de resultar ganador, al reconocer el triunfo, como ya lo hicieron recientemente en el estado de Yucatán.

<sup>31</sup> Véase, por ejemplo, Valadés, Diego, “Problemas jurídicos de las precampañas y las candidaturas independientes”, en Cienfuegos Salgado, David y López Olvera, Miguel Alejandro (eds.), *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz. Derecho constitucional y política*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, pp. 447-464.