

¿Un nuevo régimen de las candidaturas independientes a partir del reconocimiento constitucional de derechos humanos?

Constancio CARRASCO DAZA

Magistrado del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

No por el hecho de que la Constitución enumera ciertos derechos ha de entenderse que niega o menosprecia otros que retiene el pueblo.

IX Enmienda a la Constitución de los Estados Unidos de América.

INTRODUCCIÓN

Las candidaturas independientes se excluyeron del sistema electoral mexicano con la reforma constitucional de 2007, y su retorno no se auguraba en un periodo cercano en el plano legislativo; sin embargo, la reforma constitucional del 10 de junio de este año, las regresa al debate, al menos en el ámbito judicial, toda vez que ya se ha rebasado el tiempo para la agenda parlamentaria en la materia electoral inmediata.

El 15 de junio de dos mil once, cinco días después de que se publicó el decreto por el que se modificó la denominación del Capítulo I del Título Primero y se reformaron diversos artículos de la Constitución federal, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación confirmó la negativa de registro de un candidato ciudadano a gobernador en una entidad federativa, con base en que el orden jurídico se encuentra diseñado para acceder a dicho cargo a través del sistema de partidos políticos. La polémica que implicó el debate para la resolución del asunto, sugirió acoger en el orden judicial el derecho a ser votado como derecho humano desde una diversa perspectiva.

La reforma nos exige reflexionar y debatir sobre el alcance que corresponde se asigne a la protección efectiva de los «derechos humanos», para extraer

consecuencias válidas sobre su aplicación específica, a partir del mandato para todas las autoridades.

Hoy, todo ejercicio de interpretación sobre derechos humanos, sin duda exige de los juzgadores un estudio integral y sistemático de la Constitución en consonancia con los tratados protectores de derechos humanos, luego, el reto de los órganos jurisdiccionales estriba en determinar, a través de la ponderación y en cada caso específico, cuál de esos marcos normativos ofrece una mejor tutela a los derechos humanos, para hacer efectiva su protección.

Cada vez más, parece perder solidez, aquella postura que consideraba que la tutela de los derechos humanos se enmarcaba y se satisfacía exclusivamente en la Constitución, y que toda aportación proveniente del derecho comunitario ya existía en la Ley Fundamental, fuese de manera explícita o implícita.

El efectivo reconocimiento de los derechos humanos en el orden constitucional, conlleva una visión integral; dado que nos encontramos en otra perspectiva en la que los jueces deberán actuar; por ello, resulta necesario identificar cuál será su papel cuando analicen en los medios de impugnación, la violación a un derecho fundamental reconocido en la Carta Magna, o en los tratados internacionales sobre derechos humanos, pero no positivizado en la legislación secundaria.

En este contexto, el objeto del artículo se concreta al papel que deberá asumirse en la tutela del derecho político de ser votado —sin estar afiliado a un partido político— como derecho humano, y se argumente, además, el derecho ciudadano de no afiliarse para cumplir tal fin. Un escenario, por supuesto, nada fácil.

I. EL RECONOCIMIENTO EXPRESO DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LA REFORMA CONSTITUCIONAL

Como se puntualizó, el 10 de junio de 2011 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, el Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y se reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que evidentemente enmarca una nueva concepción de nuestro bloque de constitucionalidad.

El artículo primero reformado de la Constitución federal, establece que en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos

¿Un nuevo régimen de las candidaturas independientes a partir del reconocimiento constitucional de derechos humanos?

humanos reconocidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, instituyéndose los derechos humanos como normas de derecho fundamental.¹

De igual manera, se reconoció que las normas de derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales de los que México sea parte, favoreciendo siempre a las personas la protección más amplia.

En este contexto, se determinó que todas las autoridades tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, independencia, indivisibilidad y progresividad; por lo que el Estado debe prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos.²

Se deriva entonces, que cuando el constituyente reconoce que la tutela debe ser integral, esto es, en todos los ámbitos y por todas las autoridades, para salvaguardar los derechos humanos previstos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México forma parte; ha desarrollado lo que la doctrina europea ha denominado «constitucionalización de los dere-

¹ A partir de ahora hay una exigencia expresa en la cúspide del orden jurídico doméstico, de hacer una interpretación progresiva cuando se involucren derechos humanos. Para Robert Alexy, se denominan «normas de derecho fundamental» aquellas expresadas a través de disposiciones iusfundamentales, entendiéndose por éstas, exclusivamente enunciados contenidos en el texto de la Ley Fundamental. Vid.: ALEXY, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, trad. de Ernesto Garzón Valdés, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997, p. 62. Alexy precisa que esta respuesta presenta dos problemas. El primero, que no todos los enunciados de la Ley Fundamental expresan normas de derecho fundamental. El segundo puede formularse con la pregunta de si a las normas de derecho fundamental de la Ley Fundamental realmente pertenecen sólo aquellas que son expresadas directamente por enunciados de la Ley Fundamental.

² Los cuáles en términos de Robert Alexy, tienen en su estructura cinco características que los diferencian de los demás derechos: su universalidad, su validez moral, su fundamentalidad, su prioridad y su abstracción. Vid.: ALEXY, Robert, “La institucionalización de los derechos humanos en el Estado constitucional democrático” en *Derechos y Libertades*. Revista del Instituto Bartolomé de las Casas, año núm. 5, núm. 8, Madrid, 2000, p. 24.

chos humanos» en fundamentales, al dotarlos como normas jerárquicas de categoría superior, como se precisa a continuación:

Artículo 1º. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

En este nuevo esquema constitucional, la interpretación sobre el alcance de su protección se aparta de un contexto estrictamente doméstico, al adquirir una dimensión más amplia, es decir, a la luz del sistema comunitario, en el cual se ha consolidado la interpretación *pro homine*, que implica el mayor beneficio y protección del hombre, prevaleciendo una interpretación extensiva por tratarse de derechos fundamentales.³

Lo anterior, en plena concordancia con la motivación del legislador, al establecer que *“El objeto de la presente reforma constitucional, aprobada por ambas Cámaras, fortalece a los derechos humanos y promueve su perfeccionamiento” toda vez que “demuestran un importante avance del Estado Mexicano, en la incorporación del derecho internacional relativo a derechos humanos en el marco jurídico mexicano, en los que se destaca, que cualquier persona puede hacer exigible y justiciable de manera directa todo el catálogo de derechos hasta ahora reconocidos, independientemente de su sexo, estatus social y económico, su origen étnico, su preferencia sexual su idioma o religión, en suma, persigue actualizar de manera prioritaria el régimen jurídico en tan importante materia”*.⁴

De tal manera, el último enunciado del primer párrafo del artículo primero constitucional, que precisa que su ejercicio podrá restringirse y suspender-

³ La interpretación constitucional debe presentarse como una decisión interpretativa apropiadamente justificada. Vid.: WRÖBLEWSKI, Jerzy, *Constitución y teoría general de la interpretación jurídica*, (trad. de Arantxa Azurza), Civitas, Madrid, 2001, p. 114.

⁴ Dictamen del proyecto de resolución de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Derechos Humanos, en el proyecto de acuerdo respectivo. Vid.: *Gaceta Parlamentaria*, año xiv, número 23226-vii, miércoles 23 de marzo de 2011.

se en los casos y bajo las condiciones que la Constitución establece; no debe interpretarse de manera restrictiva, sino de forma armónica y expansiva, ponderando en cada caso, la prescripción de la limitación y el alcance de su regulación en el ámbito internacional, a efecto de viabilizar la mayor y mejor tutela del derecho humano⁵ para hacerlo efectivo.

Admitir diversa interpretación, esto es, aquella que acote los derechos humanos a la estricta regulación que se haga de éstos en la Constitución, haría muy cuestionable la vocación con que se orientó la reforma constitucional, pues magros logros habría implicado el reconocimiento de que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y los tratados internacionales, si de cualquier modo, el límite seguiría trazado en la textualidad de la Carta Fundamental.

Razón por la cual, en congruencia con las motivaciones que impulsaron la reforma, debe prevalecer una interpretación integral y armónica, que vincule tanto a la propia Ley Fundamental como a los tratados internacionales, en aras de maximizar derechos reconocidos en uno o ambos ordenamientos.

En este sentido, la positivización de los derechos humanos juega un papel preponderante y propicia una nueva dimensión de su percepción; sobre todo, porque tradicionalmente se les ha definido como “derechos que los seres humanos tienen atribuidos en un sistema normativo ideal —en un conjunto de normas no positivizado— construido por las teorías de derechos humanos”.⁶

⁵ La aceptación de los derechos humanos nos conduce inexorablemente a defender los principios del Estado de derecho. Vid.: GONZÁLEZ AMUCHÁSTEGUI, Jesús, “Las teorías de los derechos humanos” en *RAP Revista de Administración Pública. Los derechos humanos: Teoría, praxis nacional e internacional*, núm. 105, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2000, pp. 20 y 21.

⁶ *Ibidem*, p. 20. Existen diversas teorías sobre los derechos humanos —ello no es objeto de este trabajo—, González Amuchástegui categoriza las teorías de los derechos humanos por cuatro notas: 1º. Los individuos son concebidos como agentes morales racionales. 2º. Individualismo: los individuos son los titulares de los bienes básicos. 3º. Igualitarismo: todos los individuos deben ser tratados como iguales, y 4º. Universalismo: el ámbito de validez de estas teorías es universal. *Ibidem* p. 27.

De esta forma, la totalidad de los derechos humanos ahora positivizados⁷ en México, encuadran en la definición de «derechos fundamentales» de Pérez Luño, quien por éstos entiende: los “derechos positiv(iz)ados a nivel interno”; mientras que, de manera usual por «derechos humanos» se comprenden “los derechos naturales positiv(iz)ados en las declaraciones y convenciones internacionales; así como a aquellas exigencias básicas relacionadas con la dignidad, libertad e igualdad de la persona, que no han alcanzado un estatuto jurídico positivo”.⁸

Por ello, los derechos humanos —en cuanto son fundamentales— gozan de una autoridad propia, tendente a colocarlos al margen de las controversias y, como tales, constituyen el fundamento esencial de las razones que cimientan y garantizan su tutela. En este tenor, como lo expresa Seyla Benhabib, “la expansión de los derechos humanos, así como su defensa e institucionalización se ha convertido en el lenguaje indiscutible”,⁹ en pro de su garantía.

Tutela que debe entenderse para todas las personas, dado que la «universalidad», como característica esencial de los derechos humanos, no excluye,

⁷ La voz «positivización» es un neologismo que expresa la acción legislativa de convertir una norma suprapositiva en derecho positivo. Vid.: SALAZAR SÁNCHEZ, Martha, “Positivización del derecho de resistencia en el derecho constitucional alemán”, en *Revista Chilena de Derecho*, vol. 20, núm. 2-3, Santiago de Chile, 1993, p. 323.

⁸ PÉREZ LUÑO, Antonio, *Los derechos fundamentales*, Tecnos, Madrid, 1988, p. 44. Al hablar de estos derechos precisa: “En los usos lingüísticos jurídicos, políticos e incluso comunes de nuestro tiempo, el término «derechos humanos» aparece como un concepto de contornos más amplios e imprecisos que la noción de los «derechos fundamentales». Los derechos humanos suelen venir entendidos como un conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concretan la dignidad, la libertad y la igualdad humanas, las cuales deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional. En tanto que con la noción de los derechos fundamentales se tiende a aludir a aquellos derechos humanos garantizados en el ordenamiento jurídico positivo, en la mayor parte de los casos en su normativa constitucional, y que suelen gozar de una tutela reforzada”. *Ídem*.

⁹ BENHABIB, SEYLA, «Otro universalismo: Sobre la unidad y diversidad de los derechos humanos», traducción de David Álvarez, en *Isegoria. Revista de Filosofía Moral y Política*, núm. 39, julio-diciembre, Madrid, 2008, p. 175.

¿Un nuevo régimen de las candidaturas independientes a partir del reconocimiento constitucional de derechos humanos?

limita ni condiciona absolutamente a nadie y, que indistintamente, todas las autoridades deberán asegurar.

II. LOS DERECHOS POLÍTICOS COMO DERECHOS HUMANOS

Los derechos políticos son derechos humanos que garantizan al ciudadano de un Estado, la capacidad de actuar, decidir, participar e influir en la administración de los poderes públicos, a través de los cuales se organiza.

Tales derechos implican el «principio de ciudadanía», porque con ellos se “persigue fundamentar un nuevo grupo de derechos humanos, los que podemos denominar «derechos de participación política... [que presuponen el] ineludible carácter social y político del ser humano y ofrece una respuesta al problema del estatus que deben tener los seres humanos en tanto que miembros de una comunidad”.¹⁰

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha precisado que “Los derechos políticos son derechos humanos de importancia fundamental dentro del sistema interamericano, que se relacionan estrechamente con otros derechos consagrados en la Convención Americana”,¹¹ los cuales tienen reconocimiento no sólo en el ámbito local¹² y regional, sino también en el derecho comunitario en una dimensión global.

El artículo 21 de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, precisa que toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos, y de acceder, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas, sustentado en que la

¹⁰ Vid.: GONZÁLEZ AMUCHÁSTEGUI, Jesús, *op. cit.*, p. 39.

¹¹ Caso “*Castañeda Gutman vs Estados Unidos Mexicanos*”, párrafo 140. Asimismo, se refirió que los derechos con los que se relaciona, son la libertad de expresión, la libertad de reunión y la libertad de asociación y que, en conjunto, hacen posible el juego democrático.

¹² Solamente mencionaré que en nuestro país, los derechos políticos se encuentran en el artículo 35 de la Constitución General y los denomina «prerrogativas ciudadanas». Entre otros, se encuentran: votar en las elecciones populares; poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley; asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país.

voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público, cuya voluntad se expresa mediante elecciones auténticas, periódicas, por sufragio universal e igual, y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.¹³

En similares términos, tanto el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* como la *Convención Americana de Derechos Humanos*, el primero, en el artículo 25, en tanto en el segundo, en el artículo 23, se reconoce el derecho de los ciudadanos:

- de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual, y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
- de tener acceso en igualdad de condiciones, a las funciones públicas del país.

A partir de las anteriores premisas, la participación ciudadana constituye el elemento esencial de una democracia en la que destaca como eje rector un ciudadano activo en la toma de decisiones en el Estado del que es parte; por tanto, el reconocimiento de ese derecho en los asuntos públicos, configura indiscutiblemente, la esencia fundamental de un régimen democrático.¹⁴

¹³ Del cual se identifican los derechos a participar en el gobierno directamente o a través de sus representantes electos libremente, de acceder a los cargos públicos, y a participar en las elecciones (que comprende el derecho a votar como ser votado). En este tenor, el Comité de los Derechos Humanos en la *Observación General No 25: El derecho a participar en los asuntos públicos, derecho al voto y el derecho de acceso a la función pública* (Art. 25): 12/07/1996, estableció en el párrafo numerado con el arábigo «4», que “Las condiciones que se impongan al ejercicio de los derechos protegidos por el artículo 25 deben basarse en criterios objetivos y razonables”, y que el “ejercicio de estos derechos por parte de los ciudadanos no puede suspenderse ni negarse, salvo por las causas que se establezcan por ley y que sean razonables y objetivos”.

¹⁴ Para Touraine, “el régimen democrático es la forma de vida política que da mayor libertad al mayor número, que protege y reconoce la mayor diversidad posible”, y en la que “la idea de democracia no puede separarse de los derechos, y por consiguiente no puede ser reducida al tema del gobierno de la mayoría”, por tanto, debe garantizarse el establecimiento y tutela

¿Un nuevo régimen de las candidaturas independientes a partir del reconocimiento constitucional de derechos humanos?

Derechos políticos que en términos de la Convención Americana de Derechos Humanos —artículo 23, arábigo 2—, deben regularse en las leyes de los Estados parte, en los siguientes términos:

[...]

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.

Enunciado que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos interpretó en el Informe No. 30/93 Caso 10.804 Guatemala, del 12 de octubre de 1993 (Caso *Ríos Mont vs. Guatemala*), al precisar que “los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común en una sociedad democrática”.¹⁵

En correlación con lo enunciado, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que el artículo 23 de la Convención Americana debe ser interpretado en su integridad y de manera armónica, de modo que no es factible dejar de lado el párrafo 1 de tal precepto, e interpretar el párrafo 2 de manera aislada, ni tampoco es posible ignorar, para interpretar dicha norma, el resto de los preceptos de la Convención o los principios básicos que la inspiran.¹⁶

Tal criterio pretende garantizar que las personas cuenten con “la capacidad de ser miembros plenos de la comunidad en la que viven, lo cual se traduce, al menos, en la capacidad de defender sus pretensiones, juzgar las de otros, y debatirlas todas en el ámbito público”.¹⁷

de los derechos en un sistema democrático. Vid.: TOURAINE, Alain, *¿Qué es la democracia?*, 2ª reimpresión de la 2ª ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2000, pp. 23 y 37.

¹⁵ Párrafo segundo del 22, Informe del 12 de octubre de 1993.

¹⁶ Caso “*Castañeda Gutman vs Estados Unidos Mexicanos*”, párrafo 153.

¹⁷ Vid. GONZÁLEZ AMUCHÁSTEGUI, Jesús, *op. cit.*, pp. 39 y 40.

III. ¿UN DERECHO DERROTADO?:¹⁸ CANDIDATURAS INDEPENDIENTES

Las candidaturas independientes estuvieron positivizadas en la legislación mexicana, concretamente, y de forma precisa, a partir de 1918; empero, con el establecimiento hegemónico del «sistema de partidos», aquéllas se desvanecieron de las normas electorales.

Se estableció la figura de los partidos políticos en 1911 al expedirse la Ley Electoral —antes no se reconocían formalmente. A partir de ese año, se les confirió el derecho a postular candidatos, coexistiendo con el hasta entonces único sistema: candidatos no pertenecientes a partido político. Circunstancia, que también se reconoció en la *Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente* de 1916, pero no se estableció su naturaleza jurídica, los requisitos para su constitución, ni derechos ni obligaciones.

La *Ley para las Elecciones de Poderes Federales* de 1918, reguló las candidaturas independientes en los artículos 107 y 108.

Artículo 107. 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 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.

Artículo 108. Los candidatos tendrán derecho a vigilar los actos electorales correspondientes a su elección, acreditando haber registrado su candidatura.¹⁹

¹⁸ El término se toma como vencido, no como «derrotabilidad» producto de la interpretación.

¹⁹ GARCÍA OROZCO, Antonio, —recopilador y estudio introductorio—, *Legislación electoral mexicana, 1812-1979*, Ediciones de la Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, 2ª ed., México, 1978, p. 299.

¿Un nuevo régimen de las candidaturas independientes a partir del reconocimiento constitucional de derechos humanos?

Lo anterior, enfatizó como requisito necesario para contender como candidato independiente el apoyo de determinado número de ciudadanos; tal regulación se mantuvo hasta 1946, cuando el legislador eliminó la «candidatura independiente» de los ordenamientos legales.²⁰

La reforma de 1977 confirmó la exclusión de las candidaturas independientes al modificar por primera vez el artículo 41 constitucional, con la finalidad de elevar a la jerarquía del máximo ordenamiento del país la regulación de los partidos políticos y asegurar su presencia en el ejercicio de la soberanía popular.

A partir de entonces, aun cuando la Constitución federal no excluye en forma expresa las candidaturas independientes en las elecciones federales, tampoco mandata al legislador su regulación, siendo que la legislación secundaria, concretamente el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su artículo 218, párrafo 1, expresa que “Corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular”.²¹

La reforma constitucional en materia electoral de dos mil siete y que consolidó con la legal del año siguiente, ocupó mayores esfuerzos en regular los modelos de comunicación política en nuestro país, en renovar o reestructurar la organización y funcionamiento de las autoridades electorales, pero poco o casi nada en torno a la posibilidad de contemplar candidaturas independientes, como si el sistema de partidos políticos aún fuera suficientemente sólido para enfrentar el reto que constituye la participación ciudadana para lograr la consolidación democrática.

Por su parte, las candidaturas independientes en las elecciones estatales han tenido un enfoque distinto.²² A partir de la reforma constitucional 2007,

²⁰ Las candidaturas independientes existieron expresamente hasta 1946, y quizás, su desaparición no se justificó adecuadamente, debido a que en ese año se “centralizó” por primera vez, la organización de las elecciones federales.

²¹ Enunciado que se combatió en la acción de inconstitucionalidad 61/2008, y que al resolver el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, validó por mayoría de votos.

²² Antes de la reforma 2007 al artículo 116 Constitucional, existió regulación de las “candidaturas independientes” en Sonora y Yucatán, pero con dicha reforma se suprimió su posi-

se estableció en el inciso e) de la fracción IV del artículo 116 constitucional, que en las constituciones y leyes de los estados, los partidos políticos tienen reconocido el derecho exclusivo para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular.

El tratamiento del derecho al voto pasivo fuera de los partidos políticos o mediante candidaturas independientes, denota un claroscuro en su regulación, por parte del legislador, en el desarrollo histórico del país; primero una positivización y después su restricción absoluta, pero ahora con el reconocimiento expreso de los «derechos humanos» en su verdadera concepción y alcance en la Carta Fundamental —en la que están inmersos tales derechos— y en los instrumentos internacionales, adquiere una dimensión el derecho a ser votado sin condicionar que su candidatura sea propuesta por un partido político, a partir de una interpretación que los maximice.

El espectro de la reforma constitucional revela un espacio más amplio, sin reducirse estrictamente a la materia electoral, propone una verdadera definición constitucional, en la que todos los poderes del Estado —llámese Legislativo, Ejecutivo o Judicial— han de coadyuvar para alcanzar su materialización.

IV. LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES VISTAS DESDE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES

El papel que han jugado organismos internacionales y tribunales en el reconocimiento de las candidaturas independientes ha sido importante, aun cuando no decisiva para su implementación real, veamos por qué.

A nivel global se emitió la *Observación General núm. 25*,²³ aprobada por el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas con arreglo al párrafo 4 del artículo 40 del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, sobre el derecho a participar en los asuntos públicos, derecho a votar y derecho al

vización. En 1998 el Tribunal Estatal Electoral del Tamaulipas al dictar sentencia en el expediente S2A-RIN-076/98, confirmó el triunfo de una «planilla no registrada» en la elección de Ayuntamiento de Jiménez de esa entidad, sin estar establecido el procedimiento para los candidatos no registrados.

²³ Adoptada en el 57º periodo de sesiones y aprobada por el Comité el 12 de julio de 1996.

¿Un nuevo régimen de las candidaturas independientes a partir del reconocimiento constitucional de derechos humanos?

acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas, el cual precisa que:

- El artículo 25 del Pacto reconoce y ampara el derecho de todo ciudadano a participar en la dirección de los asuntos públicos, el derecho a votar y ser elegido y el derecho a tener acceso al servicio público. (Arábigo 1).
- El artículo 25 se refiere al derecho de las personas a participar en los procesos que constituyen la dirección de los asuntos públicos. (Arábigo 2).
- Las condiciones que se impongan al ejercicio de los derechos protegidos por el artículo 25 deben basarse en criterios objetivos y razonables. (Arábigo 4).
- El derecho a votar en elecciones y referendos debe estar establecido por ley y sólo podrá ser objeto de restricciones razonables. (Arábigo 10).
- El derecho de las personas a presentarse a elecciones no deberá limitarse de forma excesiva al exigir a los candidatos a ser miembros de partidos o pertenezcan a determinados partidos. (Arábigo 17).

En el ámbito de la región, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha emitido a nuestro país, recomendaciones trascendentales. En 1998 en su informe estableció:

[...] 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.

Por ello recomendó:

Que [el Estado mexicano] adopte las medidas necesarias para que la reglamentación del derecho a 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.

La propia Comisión, al resolver el caso *Ríos Brito vs Argentina*, consideró que la negativa de establecer las candidaturas independientes, no vulneraba

la ley que precisaba que sólo los partidos políticos podían postular candidatos al Congreso.²⁴

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos no ha hecho pronunciamiento de obligatoriedad respecto de la positivización de las candidaturas independientes, dado que su argumentación tampoco ha sido lineal para ello. Veamos por qué.

En el caso *Castañeda Gutman vs Estados Unidos Mexicanos*,²⁵ estableció que el registro de candidatos exclusivamente a través de partidos políticos responde a necesidades sociales imperiosas basadas en diversas razones históricas, políticas y sociales, y que ninguno de los dos sistemas: el de nominación exclusiva por parte de partidos políticos y el que permite candidaturas independientes, resulta en sí mismo más o menos restrictivo que el otro, en términos de regular el derecho a ser elegido, consagrado en su artículo 23 de la Convención.

El máximo intérprete del ámbito regional también expresó en la sentencia citada, que ambos sistemas —uno construido sobre la base exclusivamente de partidos políticos, y otro que admite también candidaturas independientes—, pueden ser compatibles con la Convención y, por tanto, la decisión de cuál sistema escoger está en manos de la definición política que haga el Estado, de conformidad con sus normas constitucionales.²⁶

En este sentido —dijo la Corte— los Estados deben valorar, de acuerdo con su desarrollo histórico y político, las medidas que permitan fortalecer los

²⁴ Resolución núm. 26/88. Caso “*Ríos Brito vs Argentina*”, 10109. 13 de septiembre de 1988, párrafos 9, 10 y 11.

²⁵ Sentencia del 6 de agosto de 2008, párrafos 193 y 200.

²⁶ *Ibidem*, párrafo 204. También precisó que “en la región existe una profunda crisis en relación con los partidos políticos, los poderes legislativos y con quienes dirigen los asuntos públicos, por lo que resulta imperioso un profundo y reflexivo debate sobre la participación y la representación política, la transparencia y el acercamiento de las instituciones a las personas, en definitiva, sobre el fortalecimiento y la profundización de la democracia. La sociedad civil y el Estado tienen la responsabilidad, fundamental e inexcusable de llevar a cabo esta reflexión y realizar propuestas para revertir esta situación”. *Ídem*.

¿Un nuevo régimen de las candidaturas independientes a partir del reconocimiento constitucional de derechos humanos?

derechos políticos y la democracia, y las candidaturas independientes pueden ser uno de esos mecanismos, entre muchos otros.²⁷

Si bien, los mencionados organismos internacionales no se han pronunciado en forma terminante sobre la obligación de contemplar en las legislaciones internas la figura de las candidaturas independientes, no menos verdad es que los reconoce como un medio adecuado que posibilita de mejor manera la consolidación democrática y el pleno ejercicio de los derechos políticos, al ampliar el espectro que se dirige hacia una mayor participación ciudadana como elemento esencial de la democracia participativa.

De esta manera, aconseja ponderar a partir del desarrollo histórico-político de los Estados parte, expandir los derechos fundamentales de votar y ser votado, lo que debe generar una nueva reflexión sobre la pertinencia de que los candidatos sean postulados exclusivamente por partidos políticos frente al derecho que tienen los ciudadanos de no afiliarse a los institutos políticos, para postularse en las elecciones.

La reciente reforma constitucional, no puede marginar en el ámbito judicial este tema del debate.

V. ASIGNATURA PENDIENTE: VÍA LEGISLATIVA

Una vez planteados los componentes del nuevo régimen de derechos humanos, y habiendo trazado la percepción de los derechos políticos, corresponde ahora precisar los escenarios que alrededor de una adecuada tutela deberá garantizarse por parte de las autoridades, en estricto cumplimiento a lo estatuido por el constituyente en la reciente reforma al artículo primero constitucional.

En principio, se puede considerar una vía directa por parte del legislador que contribuya al pleno ejercicio de los derechos políticos como derechos humanos, concretamente, al de ser votado sin estar afiliado a un partido político.²⁸

²⁷ *Ídem*.

²⁸ Dice Alexy: “quien vota a favor de que el legislador deba ser controlado exclusivamente mediante el proceso democrático, opta por un *Estado democrático de derecho*. Quien, además,

Este camino es necesario y, aparentemente, el más práctico, empero cada día que pasa se aleja, —sobre todo porque en el momento en que se escriben estas líneas, ya no alcanza el debate para que el legislador regule expresamente las candidaturas independientes, en total coherencia con la reciente reforma del 10 de junio pasado—, a través del diseño normativo que posibilite en forma más amplia la participación política de los ciudadanos mexicanos como un derecho humano.²⁹

Lo anterior, como se ha observado en párrafos anteriores, sería acorde con la posición del máximo tribunal de derechos humanos del continente, en cuanto afirma: en un sistema democrático pueden ser compatibles tanto el sistema de partidos como las candidaturas independientes, máxime que éstas permiten fortalecer los derechos políticos y la democracia.³⁰

Hay que insistir que no existe imposición en la interpretación del orden comunitario que denote una definición absoluta que obligue a los Estados parte —en este caso México—, de tener en su diseño constitucional de participación política, la exigencia categórica de posibilitar las candidaturas independientes para todos los cargos, pero en el país hay tantas voces autorizadas en los diversos ámbitos, que hacen eco de que los altos índices de abstención que elección tras elección se presentan, en conjunción con iniciativas ciudadanas, como las del voto en blanco, sin duda son formas de enjuiciar al sistema de partidos políticos como única vía para postular candidatos, los cuales exigen una respuesta congruente con esa realidad que presenta nuestro modelo democrático, por lo que la racionalidad en su «positivización» debería ser del Legislativo, por ser a dicho órgano, a quien corresponde dar el primer paso hacia la incorporación de las candidaturas independientes, a efecto de hacer coherente el sistema con el marco constitucional.

defiende un control por un tribunal constitucional, interviene a favor de un *Estado Constitucional Democrático*. Vid: ALEXY, Robert, “La institucionalización...”, *op. cit.*, pp. 37 y 38.

²⁹ A partir del reconocimiento de «derechos humanos» en la Constitución, se enmarcan bases constitucionales que posibilitan la regulación de las candidaturas independientes.

³⁰ Caso multicitado de “*Castañeda Gutman vs Estados Unidos Mexicanos*”, párrafo 204.

VI. EL PAPEL DE LOS JUECES CONSTITUCIONALES ANTE LOS «DERECHOS HUMANOS»

Como se observa en párrafos precedentes —y se insiste— la «positivización» de las candidaturas independientes, es el sendero ideal para garantizar el ejercicio de los derechos político-electorales del ciudadano como «derechos humanos», en la medida que se dotaría a ese derecho de su real dimensión. Sin embargo, al no ser posible la «positivización» de las candidaturas independientes, por parte del legislador ¿cuál deberá ser el papel del juez constitucional? Sin lugar a dudas, se estará en otro escenario, a partir de la interpretación de la Constitución y los Tratados de Derechos Humanos al caso concreto.

El reto que deberá enfrentar el juez constitucional —a partir de casos específicos— ante la negativa de la autoridad electoral administrativa de registrar como candidato ciudadano o independiente, a personas que no están postuladas por partido político alguno, debido a la omisión de su regulación en la legislación, no es cuestión sencilla. Tal problemática, generará seguramente, criterios interpretativos que tendrán que dar solución a la cuestión planteada.

La interpretación constitucional, dice RUBIO LLORENTE, “constituye una modalidad de la interpretación jurídica y, por tanto, comparte muchas de las dificultades y técnicas que caracterizan a una doctrina general de la interpretación. Sin embargo, presenta algunas dificultades particulares, unas derivadas de la propia naturaleza de su objeto normativo, y otras que responden a la peculiar función de los órganos jurisdiccionales competentes o a las también especiales consecuencias que se atribuyen a sus decisiones”.³¹

En esa modalidad, se encontrará necesariamente la herramienta de solución, de donde derivará una sentencia interpretativa;³² máxime que la justicia

³¹ PRIETO SANCHÍS, Luis, “Notas sobre la interpretación constitucional” en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 9, mayo-agosto, Madrid, 1991, p. 176.

³² Son aquellas que emiten un pronunciamiento no sobre el enunciado de la ley, sino sobre una norma que de él puede deducirse mediante el empleo de los métodos habituales... de la interpretación. Vid.: RUBIO LLORENTE, Francisco, “La jurisdicción constitucional como

constitucional *prima facie*, constituye el método más apropiado para la defensa de los derechos fundamentales,³³ en la que ineludiblemente, en el caso concreto, se tendrá que responder el siguiente cuestionamiento ¿Es posible reconocer y viabilizar un derecho humano «no positivizado» en las leyes?³⁴

En ese tenor, desde mi perspectiva, el derecho político a ser votado como derecho humano, al originarse por lo dispuesto en los artículos 1º y 35, fracción segunda, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, adquiere su máxima dimensión y funcionalidad, cuando su interpretación se realiza a la luz de los tratados internacionales de derechos humanos.

Debido a ello, la ausencia de regulación específica del derecho a ser votado sin estar sujeto a la potestad indispensable de una incorporación partidista, no es suficiente para limitar ese derecho humano, dado que su progresividad encuentra sustento en el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos, donde se precisa el alcance y las limitaciones de tal derecho.

Lo anterior, a partir de que en el numeral primero de ese artículo 23, se reconoce el derecho de todo ciudadano de participar en los asuntos públicos y de ser votado a través de elecciones periódicas auténticas, mediante sufragio universal, igual y secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; mientras que en el segundo numeral se expresa que sólo puede restringirse por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso

forma de creación de Derecho”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 8, núm. 22, enero-abril, Madrid, 1988, p. 30.

³³ GAMA LEYVA, Leopoldo, reseña de la obra de WALUCHOW, Wilfrid, J., *Una teoría del control judicial de constitucionalidad basada en el common law. Un árbol vivo*. Traducción y estudio preliminar de LORA DELTORO, Pablo, Marcial Pons, Madrid, 393 pp., p. 387.

³⁴ Bien queda aquí la advertencia de Bobbio, según la cual: “El problema de fondo referente a los derechos del hombre es hoy no tanto el de justificarlos, como el de protegerlos...” Vid.: MAZZARESE, Tecla, “Razonamiento judicial y derechos fundamentales. Observaciones lógicas y epistemológicas” (traducción de Juan Ruiz Manero), en *Doxa, Cuadernos de Filosofía del Derecho*, Universidad de Alicante, núm. 26, 2003, pp. 687-716, p. 700.

¿Un nuevo régimen de las candidaturas independientes a partir del reconocimiento constitucional de derechos humanos?

penal, determinándose así, el ejercicio pleno del derecho de participación política.

De esta manera, la vía instrumental recaería en una *interpretación-creación*, la cual “consiste en explicitar —a partir de las normas «explícitas», expresamente formuladas por una autoridad normativa— ciertas normas «inexpresadas» o «implícitas» en un amplio sentido, es decir, normas que ninguna autoridad normativa ha jamás formulado”.³⁵ En otros términos, [esta interpretación] favorece la «libre creación» del derecho constitucional con la finalidad de adaptar los valores constitucionales a las necesidades de la vida real³⁶ y maximizando la tutela de los derechos de conformidad con el sistema comunitario.

Lo que evidentemente no contradice un sistema constitucional, porque tal actuar de un juez constitucional se fortalece porque la conclusión es coherente con lo que ha determinado el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, al precisar:

El Comité advierte que el disfrute de los derechos reconocidos por el Pacto puede ser garantizado con eficacia por el Poder Judicial de muchas formas distintas, entre ellas la aplicabilidad directa del Pacto, la aplicación de disposiciones constitucionales o legales de otra índole comparable.³⁷

Con lo anterior, el tribunal constitucional basaría su decisión en la protección y garantía de «derechos humanos», en pleno cumplimiento a la reforma constitucional y el derecho comunitario, toda vez que “Las obligacio-

³⁵ GUASTINI, Ricardo, “La interpretación de la Constitución”, traducción de Santiago Ortega, en ORTEGA GOMERO, Santiago (editor), *Interpretación y razonamiento jurídico*, vol. II, colección Filosofía y Teoría del Derecho 3, ARA Editores, Lima, 2010, pp. 19-67, p. 25. En el caso específico se trata de hacer efectivo un derecho reconocido constitucionalmente, pero no legislado en la ley secundaria.

³⁶ DWORKIN, R., citado por GUASTINI, Ricardo, *op. cit.*

³⁷ *Observación General No. 31* del Comité de Derechos Humanos. “La índole de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto” del 29 de marzo de 2004, párrafo 15.

nes del Pacto en general y del artículo 2 en particular son vinculantes para todos los Estados Parte en su conjunto”.³⁸

Ello es así, porque todos los poderes del Estado —a cualquier nivel—, “están en condiciones de asumir la responsabilidad del Estado Parte”,³⁹ toda vez que “El párrafo 2 del artículo 2 impone a los Estados Parte la obligación de adoptar las medidas necesarias para hacer efectivos los derechos en la esfera interna”.⁴⁰

Corolario es que —al margen de la opinión de algunos teóricos—,⁴¹ el fundamento de la protección se enmarca en la tutela de los derechos que comprende el deber de los jueces constitucionales de proteger los derechos de los justiciables; es decir, como garantes y ejecutores de derechos, puesto que su labor implica tutelar la esfera de los gobernados, porque se actúa para favorecer una protección *pro homine*, de conformidad con la Constitución y el sistema comunitario, en los que no se prohíbe el ejercicio de contender a un cargo de elección popular como candidato independiente; dado que, “si la Constitución garantiza al individuo derechos frente al legislador y (también) para la garantía de estos derechos prevé un Tribunal Constitucional, entonces la intervención del Tribunal Constitucional en el ámbito de la legislación, necesaria para la garantía de estos derechos, no es una asunción anti-constitucional de las competencias legislativas, sino algo que no sólo está permitido sino también ordenado por la Constitución”.⁴²

Ante tal reconocimiento, nos enfrentamos a un nuevo reto, esto es, a la operativización de las candidaturas independientes, con las asimetrías que tiene con la prevista para los partidos políticos, dado que sus lógicas se en-

³⁸ *Ibidem*, párrafo 4.

³⁹ *Ídem*.

⁴⁰ *Ibidem* párrafo 13.

⁴¹ Vid.: MAZZARESE, Tecla, *op. cit.*, pp. 689 y 690. Ella argumenta “La preadopción de medidas para garantizar su realización y su tutela, ha tenido efectos cada vez más invasivos en los ordenamientos jurídicos contemporáneos en los que ha tenido lugar, condicionando cada vez más radicalmente el concepto mismo de derecho en su dimensión ontológica, epistemológica y fenomenológica”.

⁴² Cfr. ALEXY, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, *op. cit.*, p. 527.

¿Un nuevo régimen de las candidaturas independientes a partir del reconocimiento constitucional de derechos humanos?

caminan a presentar candidatos y ante ello, la pregunta es, ¿qué elementos deben ponderarse para posibilitar su reconocimiento? Interrogante, por supuesto, que nos conduce a seguir reflexionando sobre este problema, y que deberá responderse al caso concreto, pero ante todo ha de reconocer el nuevo espacio normativo en que se ubica, en el cual, existe un imperativo constitucional de privilegiar la perspectiva que dimana de los tratados internacionales de derechos humanos y que no puede ser postergado por ser una asignatura fundamental en nuestro proceso de democratización.