

Avances en la configuración jurisdiccional del derecho a registro de los candidatos independientes

*Advances in the jurisdictional configuration of the right
to be an independent candidate*

Rodrigo Edmundo Galán Martínez (México)*

Fecha de recepción: 30 de mayo de 2013.

Fecha de aceptación: 18 de junio de 2013.

RESUMEN

En este texto, el autor analiza las decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación acerca de las candidaturas independientes. El análisis se hace en dos momentos distintos. El primero, antes de la reforma constitucional de 2012, que constitucionalizó el derecho a las candidaturas no partidistas; el segundo, a partir de la normativa que han emitido algunas entidades federativas después de tal reforma, en el que se analizan las contribuciones al tema de las candidaturas independientes a partir de las sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral.

* Doctor en Derecho por la Universidad Veracruzana; secretario de estudio y cuenta en la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con sede en Xalapa, Veracruz. rodrigo.galan@te.gob.com.mx y rodrigo_edmundo@hotmail.com.

PALABRAS CLAVE: candidaturas independientes, precedentes, configuración legal, respaldo ciudadano.

ABSTRACT

In this text, the author analyses the decisions of the Mexican Supreme Court, the Mexican Electoral Court of the Federal Judiciary (TEPJF) and the Inter-American Court of Human Rights about independent candidates. The analysis is developed in two times. In the first one, the author explains the situation of independent candidates before the 2012 constitutional and political reforms. In the second one, the author analyses the contributions of the Mexican Supreme Court and the Federal Electoral Court decisions to define the right to be an independent candidate after the constitutional reform and the adjustments in the local laws.

KEYWORDS: independent candidates, precedents, legal settings, public support.

Contexto

En México, el desarrollo de las candidaturas independientes fue distinto en los ámbitos federal y local hasta 2008. El texto original del artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM 1917) se limitaba a señalar que era una prerrogativa de los mexicanos poder ser votados a los cargos de elección popular si tenían las cualidades establecidas por la ley.

Esto permitió que la participación de candidatos fuera regulada de manera distinta para las elecciones federales y estatales. En el ámbito federal, desde la Ley Electoral del 7 de enero de 1946, se estableció el derecho de los partidos políticos a registrar candidatos a los cargos de elección popular, mientras que en algunas entidades federativas se permitió la participación de candidatos independientes.

Debido a la falta de prohibición constitucional para la existencia de candidaturas independientes, varios ciudadanos plantearon la posibilidad de registrarse como tales en los ámbitos federal y estatal (en aquellas entidades donde no se reguló esa posibilidad). En el ámbito federal, el asunto más llamativo fue el caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos, en el que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH 2008) se pronunció respecto a la validez de los sistemas electorales en los que sólo participaban candidatos registrados por partidos políticos y la posible inclusión de candidatos independientes, a la luz de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH 1969). La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) también tuvo la oportunidad de esclarecer el tema al resolver diversas acciones de inconstitucionalidad planteadas en contra del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) de 2008.

En cuanto a las regulaciones en los estados, tanto la SCJN como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) se pronunciaron acerca del tema de las candidaturas independientes.

En todos los casos se validaron las regulaciones que permitían la participación de candidatos independientes o que establecían el derecho de registro de candidatos de los partidos políticos, con el argumento, principalmente, de que el derecho al voto pasivo era de base constitucional, pero de configuración legal, por lo cual era potestad de los respectivos congresos legislar al respecto.

Si bien la Constitución permitía al legislador regular las candidaturas independientes, entre 2007 y 2008, en el plano fáctico, se cerró la posibilidad de su existencia, tanto en el ámbito federal como en el local, por el marco legal y constitucional vigente y por la interpretación de los tribunales. En el ámbito federal, porque la Corte IDH decidió en el caso Castañeda que la postulación exclusiva de candidatos por medio de los partidos políticos (establecida en el Cofipe vigente desde 1990) no vulneraba necesariamente derechos fundamentales y porque la SCJN arribó a una conclusión similar en las acciones de inconstitucionalidad 61/2008 y acumuladas. A su vez, la existencia de candidaturas independientes en el ámbito estatal también desapareció porque en 2007 se reformó el artículo 116 constitucional y se dispuso la obligación de las entidades federativas de establecer en sus leyes que las postulaciones de candidatos se dieran sólo por medio de los partidos políticos.

Fue hasta la reforma constitucional de 2012 cuando se modificó el contenido del artículo 35 de la CPEUM, y en su fracción II se estableció el derecho de los ciudadanos a ser registrados como candidatos no partidistas. Como consecuencia de esa reforma, las legislaturas de diversas entidades federativas han regulado la figura de las candidaturas independientes para sus procesos electorales.

La finalidad de este texto es revisar brevemente los criterios de los órganos jurisdiccionales, principalmente de la SCJN y la Sala Superior del TEPJF, acerca de las disposiciones que han emitido recientemente las entidades federativas para regular el registro de candidaturas independientes. La importancia de esos precedentes se debe a que contribuyen a la

configuración de ese derecho al definir determinados temas, lo cual tiene como consecuencia que en situaciones iguales se resuelva de la misma forma (Alexy 2008, 70 y 261-2).¹

Decisiones judiciales previas a la reforma constitucional

El derecho de registrar candidatos en la normativa federal

Como se explicó, para comprender de mejor manera la configuración del derecho a ser elegido como candidato independiente en México, es importante considerar la sentencia que emitió la Corte IDH en el caso Castañeda y el contexto en que fue emitida, porque justamente desde ese precedente se estudia la posibilidad de existencia de ese tipo de candidaturas y la forma en que se deben limitar los derechos fundamentales, desde la perspectiva internacional de los derechos humanos.²

El asunto se originó porque el 5 de marzo de 2004, Jorge Castañeda Gutman solicitó al Instituto Federal Electoral (IFE) ser registrado como candidato a presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

En aquel entonces, la redacción del artículo 35, fracción II, de la CPEUM, se limitaba a señalar que era una prerrogativa de los mexicanos poder ser votados para los cargos de elección popular;³ sin embargo, el Cofipe (1990)⁴

¹ Alexy explica que los precedentes jurisdiccionales se sustentan en el principio de universalidad, el cual obliga a concluir que si un objeto tiene determinada característica, cualquier otro objeto que se le parezca tendrá esa característica.

² Para conocer una descripción detallada del caso seguido ante la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos se puede consultar a Carmona Tinoco (2009, 775-90).

³ El texto completo de la fracción II, del artículo 35 constitucional era: "Son prerrogativas del ciudadano: [...] II.- Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley". Cabe aclarar que a pesar de que diversas fracciones de ese artículo fueron modificadas en las reformas constitucionales de 1990 y 1996, hasta 2012 se reformó la fracción II (CPEUM, artículo 35, fracción II).

⁴ Así lo establecía el artículo 175, párrafo 1, del Cofipe de 1990, vigente en aquel momento. Cabe aclarar que dicho código fue abrogado en 2008, año de la versión que actualmente está vigente, y esa misma disposición se encuentra en el artículo 218, párrafo 1 (TEPJF 2008).

delimitaba ese derecho al establecer la exclusividad de los partidos políticos nacionales para registrar candidatos a cargos de elección popular.

El IFE negó la solicitud porque consideró que el derecho de voto pasivo (a ser elegido) para un cargo de elección popular federal sólo podía ejercerse por medio de los partidos políticos.

Esa determinación fue impugnada ante un juzgado de distrito y, posteriormente, ante la SCJN. En esencia, lo que se argumentaba era que algunos artículos del Cofipe eran inconstitucionales porque atentaban contra el artículo 35, al imponer a los ciudadanos la obligación de ser registrados como candidatos a un cargo de elección popular por partidos políticos. En la sentencia del juzgado se determinó desechar la demanda con base en que la única forma de impugnar la no conformidad de una ley con la Constitución era la acción de inconstitucionalidad, lo cual fue confirmado por la SCJN.

Después, el asunto fue del conocimiento de la Corte IDH, la cual, al dictar sentencia, abordó diversos temas relevantes. Por ejemplo, evidenció que al momento en que se dio la afectación no existían medios jurisdiccionales idóneos para proteger a los ciudadanos de la vulneración a sus derechos políticos, pues no había forma de que se planteara la contradicción de una ley y la Constitución a propósito de la aplicación a un caso concreto.⁵

Respecto de la exclusividad de los partidos políticos para postular candidatos, estimó que la medida no vulneraba la Convención Americana sobre Derechos Humanos porque el derecho a votar y a ser elegido (CADH, artículo 23, numeral 1, fracción b, 1969) se tutela por medio de elecciones periódicas, auténticas, realizadas por el sufragio universal, libre, y secreto, pero razonó que la convención, más allá de esas características de un proceso electoral, no

⁵ Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos. Sentencia del 6 de agosto de 2008 (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas). Respecto a este tema, Salgado (2006, 625-6) explica que la SCJN no debió declarar improcedente el amparo, pues su jurisprudencia prohibía al TEPJF confrontar la norma impugnada con la CPEUM, por lo cual los medios de impugnación en materia electoral no eran aptos para el análisis correspondiente.

establecía una modalidad específica del sistema electoral particular mediante el cual el derecho al voto activo y pasivo fuera ejercido. Explicó que, en todo caso, el derecho a acceder a funciones públicas en condiciones de igualdad se garantizaba tanto con el acceso mediante la elección popular como por nombramiento o designación.

Sin embargo, reconoció que ser elegido a un cargo de elección popular es un derecho fundamental y, por tanto, la facultad de los estados para restringirlo o reglamentarlo no es discrecional, pues las medidas no deben ser desproporcionadas o irrazonables.

Por último, la sentencia concluyó que la postulación de candidatos, exclusivamente a cargo de los partidos políticos en México, era una restricción, pero cumplía con los requisitos señalados, además de que el sistema de partidos, en sí mismo, no era más restrictivo que el de candidaturas independientes.⁶

Esta resolución es importante para el tema de candidaturas independientes porque desde la interpretación de la CADH, es decir, desde la perspectiva internacional de los derechos humanos, se estableció la libertad de las autoridades de cada país para regular la participación de los ciudadanos en las elecciones para cargos públicos, siempre y cuando se respeten los principios de la democracia representativa y se permita a los ciudadanos la posibilidad de ser postulados por un partido político o como candidatos independientes. Sin embargo, si bien se precisó la libertad del legislador de implementar la participación de los ciudadanos, también se aclaró que los límites a la libre configuración son la proporcionalidad y la razonabilidad de las restricciones a los derechos fundamentales. Este criterio vincula a todas las autoridades en México, porque la propia SCJN ha

⁶ En la sentencia del caso *Castañeda vs. Estados Unidos Mexicanos*, se consideró que la medida perseguía un fin permitido porque buscaba organizar el proceso electoral y el acceso de los ciudadanos al poder público. La necesidad de la medida se justificó por el fortalecimiento del sistema de partidos y para organizar eficazmente los procesos electorales en una sociedad de 75 millones de votantes (Corte IDH 2008).

determinado que las sentencias de la Corte IDH, de la que el Estado mexicano es parte, son obligatorias (Tesis P. LXV/2011).

Por otra parte, la sentencia de la Corte IDH también refleja la realidad del derecho al voto pasivo en el México de ese momento, pues no se permitía la participación de candidatos independientes en los procesos electorales federales.

De hecho, días antes de que se resolviera el caso Castañeda, en la acción de inconstitucionalidad 61/2008 y acumuladas, la SCJN consideró que el artículo que establecía la exclusividad de los partidos políticos para registrar candidatos en el Cofipe de 2008 (artículo 218, numeral 1) no vulneraba la Constitución porque no existía base que obligara a establecer las candidaturas independientes, sino que, por el contrario, existía un fortalecimiento del sistema de partidos.

Con esos precedentes y la legislación vigente en 2008 no era posible que se registraran candidatos independientes para cargos de elección popular en el ámbito federal. Sin embargo, en el proceso electoral federal de 2012 se dio un nuevo intento para postular candidaturas independientes, pues algunos ciudadanos impugnaron, ante la Sala Superior del TEPJF, la negativa del IFE de registrarlos, porque consideraron que el tema debía ser analizado una vez más debido al nuevo marco constitucional derivado de la reforma en derechos humanos que sufrió la CPEUM en 2011 (DOF 2011) y la resolución emitida por la Suprema Corte en el expediente varios 912/2010, pero la Sala Superior explicó que adoptar una interpretación más favorable del derecho humano a ser votado no implicaba que se tuviera que reconocer el derecho de los ciudadanos a ser registrados como candidatos independientes (SUP-JDC-494/2012).⁷

⁷ Nuevamente estimó que se trataba de un derecho de configuración legal, que el requisito de ser registrado por un partido político a un cargo de elección popular federal no vulneraba la Constitución y que la disposición no era una restricción ilegítima, sino que respondía a cuestiones de interés general relativas a una sociedad democrática. De esa sentencia y de otras similares se originó la jurisprudencia 11/2012. Contrariamente a ello, Constancio Carrasco Daza (2012, 125-9), magistrado de la Sala Superior del TEPJF, señaló que el derecho a ser votado, a la luz de la reforma constitucional en derechos humanos de 2011, debía ser interpretado de acuerdo

Desaparición del derecho a ser candidato independiente en las entidades federativas

En 2007 se reformó el artículo 116 constitucional (DOF 2007), y se obligó a las entidades federativas a que en sus leyes electorales se garantizara a los partidos políticos el derecho exclusivo a registrar candidatos a cargos de elección popular, excepto en las elecciones por sistemas normativos indígenas.

Antes de esa reforma, algunos ciudadanos pretendieron contender como candidatos independientes y otros participaron y triunfaron. Así ocurrió en el municipio de Santander Jiménez, Tamaulipas. En 1998 contendió Rosario Elizondo Salinas para el cargo de alcalde, el cual ganó por obtener la mayoría de los votos. Su triunfo fue confirmado por el Tribunal Electoral de ese estado y gobernó de 1998 a 2001 (Hernández 2011, 28-32).

En 2001, Manuel Guillén Monzón solicitó ser registrado como candidato a gobernador de Michoacán. El instituto electoral de ese estado negó la solicitud porque “no contaba con las cualidades que establece la ley para ser votado” (Corte IDH 2008), por no asociarse con un partido político y no haber sido propuesto por algún instituto político para ser registrado. La determinación fue impugnada ante la Sala Superior del TEPJF (SUP-JDC-37/2001), la cual resolvió que el derecho a ser votado no era absoluto y que era de configuración legal, porque la propia Constitución federal establece que puede ejercerse si se cumplen las cualidades establecidas por la ley, aunque no define un sistema específico para postular candidatos, salvo en el caso de diputados federales y senadores por el principio de representación proporcional. Sin embargo, el legislador, al realizar su configuración, está limitado por el contenido esencial del derecho a ser votado y por los demás principios constitucionales. Reconoció que uno de éstos era la preservación y el fortalecimiento de los partidos políticos y que, por

con la CADH, y realizarse una aplicación directa de sus artículos, por lo cual debían permitirse las candidaturas independientes debido a que la pertenencia a los partidos políticos no era una cuestión que limitara válidamente el derecho fundamental en cuestión.

ello, el derecho exclusivo de los partidos políticos en Michoacán no vulneraba, por sí mismo, la Constitución.⁸

Otro ejemplo se dio en la elección de integrantes del ayuntamiento de Las Vigas, Veracruz, en la cual un candidato no registrado obtuvo la mayoría de votos en el proceso electoral de 2004. Sin embargo, en una votación dividida en la sentencia del juicio SUP-JDC-713/2004, la Sala Superior del TEPJF determinó que no podía considerarse como ganador de la elección, debido a que la votación que recibió no era válida o eficaz, ya que sólo al ser registrado se podía verificar si cumplía con los principios y reglas constitucionales y legales en materia electoral, como los requisitos de elegibilidad, topes de gasto, plazos de campaña, etcétera.

Por otra parte, en 2006 la legislación de Yucatán reconoció el derecho de los candidatos independientes a participar en los procesos electorales locales. Esa reforma fue objeto de pronunciamiento por parte de la SCJN —en las acciones de inconstitucionalidad 28/2006, 29/2006 y 30/2006 acumuladas—, la cual coincidió medularmente con el criterio de la Sala Superior (SUP-JDC-37/2001), por considerar que las últimas reformas constitucionales y legales fortalecían a los partidos políticos y que no se preveía el monopolio para la postulación de candidatos ni prohibición para la existencia de candidaturas independientes; de ahí que no fuera inconstitucional la legislación yucateca; agregó, al interpretar los artículos 54, 56, 115 y 116 de la CPEUM, que debido a que los partidos eran los únicos facultados para postular candidatos a diputados federales y senadores por el principio

⁸ Se ha señalado que la importancia de esa sentencia y los distintos votos aclaratorios que se emitieron representaban un avance en el tema de candidaturas independientes en contraposición al sistema de partidos políticos, tanto en el ámbito nacional como en el internacional (Toro 2002, 128-9). Por ejemplo, los entonces magistrados Alfonsina Berta Navarro y Eloy Fuentes Cerda consideraban que existía un monopolio de los partidos políticos para registrar candidatos. Por su parte, Leonel Castillo y Mauro Reyes Zapata opinaron que los ciudadanos tenían el derecho a ser candidatos independientes, pero la falta de reglamentación impedía su ejercicio. Por último, José Luis de la Peza, José de Jesús Orozco Henríquez y José Fernando Ojesto Martínez Porcayo apoyaron el criterio de la sentencia que se aprobó.

de representación proporcional, y éste era aplicable al sistema de representación proporcional de las entidades federativas, la postulación de candidatos a cargos locales por ese principio necesariamente debía ser por medio de partidos políticos, pues la participación de otras personas desnaturalizaría el sistema.⁹

Después de que se validó la existencia de candidaturas independientes en Yucatán, en el proceso electoral de 2007, Adonay Avilés Sierra contendió como candidato independiente a la alcaldía de Yobaín, la cual ganó (Hernández 2011, 29-32).

Todos los precedentes señalados establecieron algunas pautas con relación a la forma en que se puede regular el derecho a ser votado.

La primera: el derecho a ser votado es de libre configuración; es decir, que al legislador ordinario corresponde establecer las formas en que debe ser ejercido, con la limitante de respetar la esencia del derecho fundamental y los demás principios constitucionales. Por otro lado, en los precedentes referidos existió consenso acerca de que la Constitución no establecía ni el monopolio de registro a favor de los partidos políticos ni la prohibición o permisión de la existencia de candidaturas ciudadanas.

La segunda: el sistema de partidos políticos no vulnera los derechos fundamentales, por lo cual los estados, por medio de la instancia competente, pueden decidir si permiten la participación de candidaturas ciudadanas.

Una cuestión más que se advierte en los precedentes citados es la necesidad de que la participación de candidatos independientes debe estar regulada, de forma que su participación no vulnere los principios y reglas constitucionales y legales de todas las elecciones, al igual que los partidos políticos.

Por último, existe, en general, consenso en dichas sentencias y en la doctrina, acerca de que las limitantes a los derechos fundamentales no deben ser desproporcionadas o irracionales.

⁹ En ese caso, la votación fue de seis ministros a favor de la validez y cinco en contra.

Esos temas, por cierto, han sido discutidos en la doctrina, pues para algunos las candidaturas ciudadanas representan un debilitamiento evidente de los partidos políticos y, como consecuencia, del sistema representativo, porque restan fuerza a los precarios sistemas de control sobre los gobernantes (Valadés 2005, 450-1), mientras que otro sector considera que las candidaturas independientes no se oponen a los partidos políticos, sino que, por el contrario, son complementarias cuando compiten en igualdad de condiciones, por lo cual la participación de ambos tipos debe estar regulada (Flores 2009, 262).

Ahora bien, justamente por esa libertad de los estados, se restringió totalmente en ellos la participación de candidatos independientes con la reforma de 2007 al artículo 116 constitucional (DOF 2007), que establece la obligación de las entidades federativas de regular el derecho exclusivo de los partidos políticos a registrar candidatos, a pesar de que la participación de ciudadanos era una realidad, lo cual, de acuerdo con los precedentes citados, no es una cuestión restrictiva a los derechos fundamentales.

Constitucionalización de las candidaturas independientes

El 9 de agosto de 2012, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación diversas reformas a la CPEUM, cuyo contenido era, esencialmente, lo que se denominó reforma política (DOF 2012). Dentro de esas reformas, se modificó el artículo 35, fracción II, para quedar como sigue:

[...] Son derechos de los ciudadanos: [...] II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho a solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones, y términos que determine la legislación.

Como se advierte, uno de los cambios consistió en sustituir la palabra *prerrogativa* por *derechos*. Este cambio obedece a que el término utilizado antes de la reforma era ambiguo, pues algunos doctrinarios consideraban que se refería a privilegios del ciudadano (González, Báez y Cienfuegos 2010, 199), que podían ejercerse al cumplir determinados requisitos, y otros, que *prerrogativa* implicaba al mismo tiempo derechos y obligaciones (Orozco 2012, 984-5). En cambio, *derecho* es acorde con la naturaleza de ese artículo porque lo que justamente garantiza son diversos derechos fundamentales de tipo político en favor de los ciudadanos.

Otro cambio que establece el artículo mencionado es, precisamente, la posibilidad de que los ciudadanos soliciten su registro como candidatos a cargos de elección popular sin que se requiera la intermediación de partidos políticos. Sin embargo, para ejercer ese derecho se deben cumplir términos, condiciones y requisitos establecidos en la ley; es decir, la configuración del ejercicio de ese derecho queda en manos de los legisladores federales y estatales, en sus respectivos ámbitos.

Es importante destacar que la configuración legal que realice el legislador no debe vulnerar de manera irracional o desproporcionada el derecho de registro como candidatos independientes. La regulación tampoco puede desnaturalizar el derecho que se pretende configurar, ni los principios constitucionales y legales que rigen la materia electoral, de acuerdo con los precedentes citados de la SCJN, el TEPJF y la Corte IDH.

También es de resaltarse que la configuración legal de un derecho no debe tener como finalidad única la regulación como forma restrictiva de los derechos, sino que, atendiendo a la progresividad de los derechos fundamentales, consagrada en el artículo 1 constitucional, pueden originarse situaciones que favorezcan más un derecho o incluso su ampliación (Navas y Navas 2005, 326-8).

Interpretación jurisdiccional a partir de la reforma política

Algunas entidades federativas, como Zacatecas, Durango¹⁰ y Quintana Roo, realizaron modificaciones a sus legislaciones para permitir que en los procesos electorales participaran candidatos independientes. Tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación como la Sala Superior del TEPJF se han pronunciado respecto a diversos temas, y si bien cada estado puede regular las candidaturas de forma distinta, eso permite generar las bases para unificar criterios en la medida de lo posible, además de que constituye un parteaguas en la construcción del tema que, sin duda, deberá ser tomado en cuenta como punto de referencia por las entidades que no han adecuado sus legislaciones a la reforma constitucional en materia política (DOF 2012). A continuación se expondrán esos temas.

Obligación legislativa de las entidades federativas

La SCJN reconoció que existe una aparente contradicción en la CPEUM, porque el artículo 35, fracción II, prevé el derecho de los ciudadanos de registrarse de manera independiente en todos los cargos de elección popular; sin embargo, el artículo 116, fracción IV, inciso e, obliga a que las entidades federativas establezcan el derecho exclusivo de los partidos políticos de registro de candidatos (acción de inconstitucionalidad 50/2012).

En ese tenor, consideró que debe prevalecer el derecho de los ciudadanos a registrarse de manera independiente y la obligación de las entidades federativas de regular ese derecho, porque la reforma que incorporó las candidaturas independientes era posterior a la otra, y su finalidad era que los ciudadanos tuvieran tal derecho tanto en las elecciones federales como en las locales. Así, para ser congruente con el contenido de la CPEUM,

¹⁰ La legislación de Durango estableció que los candidatos independientes podrán contender hasta el proceso electoral de 2016 y no emitió una regulación específica de participación, sino que incorporó el derecho a la Constitución del estado y estableció algunos principios generales.

determinó que el derecho exclusivo de los partidos políticos es una regla general, pero con excepciones como las derivadas de las elecciones por usos y costumbres, y las candidaturas independientes.

No hay duda de que los congresos de las entidades federativas están obligados a realizar los ajustes necesarios a sus legislaciones para garantizar el derecho de registro de candidatos independientes. El límite para realizar esas modificaciones venció un año después de la entrada en vigor de dicha reforma,¹¹ es decir, el 10 de agosto de 2013 (DOF 2012).

El tema de la obligación de los estados de emitir la regulación atinente también ha sido objeto de pronunciamiento de la Sala Superior del TEPJF (SUP-JDC-72/2013), pues en el estado de Hidalgo dos ciudadanas (Guillermina Arias León y Ana Cecilia Trejo Alavez) solicitaron su registro como candidatas a diputadas locales en Hidalgo. El Instituto Electoral de Hidalgo negó el registro, lo cual, a su vez, fue confirmado por el Tribunal Electoral de ese estado. Guillermina Arias León controvirtió la resolución ante la Sala Superior del TEPJF. Al revisar el asunto, la Sala Superior distinguió que el artículo 35, fracción II, de la CPEUM, tenía dos componentes: el primero era el derecho fundamental a ser votado y el segundo era el derecho a ser registrado como candidato independiente, con los cuales contaba la actora debido a que los derechos fundamentales tienen una fuerza expansiva; sin embargo, estableció que no podía ejercerlo porque la legislatura hidalguense se encontraba dentro del término para legislar con relación a las candidaturas independientes, y aclaró que la regulación era un requisito necesario para su ejercicio.¹²

De cierta forma, este criterio reiteró el precedente que la propia Sala asentó en la sentencia del juicio ciudadano SUP-JDC-713/2004, que confirma que para ejercer el derecho fundamental a ser votado —en este caso

¹¹ De conformidad con el artículo transitorio tercero del decreto de reforma citado.

¹² La propia SCJN se pronunció en términos similares en la acción de inconstitucionalidad 50/2012, relativa al estado de Durango, al establecer que era válido que la participación de las candidaturas independientes fuera hasta el proceso electoral de 2016.

como candidato independiente— es necesario que exista una regulación, pues de tal forma se puede controlar la participación de candidatos independientes para que sea acorde con los principios y reglas en materia electoral que deben cumplir quienes contiendan por el cargo, con la diferencia de que ese derecho está reconocido por la propia CPEUM, pero permite que las legislaturas realicen las modificaciones necesarias hasta un año después.

Este criterio podría ser objeto de revisión en el futuro, pues en caso de que alguna entidad federativa no regule lo relativo a las candidaturas independientes, se incurriría en una omisión legislativa; es decir, en la inactividad del legislador para desarrollar una norma constitucional a pesar de su necesidad de hacerla eficaz (Báez 2006, 879-82), la cual con dificultad sería impugnada. Esto es porque mediante el control abstracto difícilmente se podría remediar la situación ante una omisión absoluta, pues la SCJN ha establecido que por medio de la acción de inconstitucionalidad sólo se pueden impugnar omisiones parciales que sean resultado de una deficiente regulación (jurisprudencia P./J. 5/2008), y que las controversias constitucionales sólo proceden contra actos o disposiciones generales (controversia constitucional 59/2006),¹³ por lo tanto, excluyó las omisiones legislativas. En ese sentido, la SCJN ha cerrado la posibilidad de que esos medios estudien las omisiones legislativas absolutas (Ferrer y Sánchez 2011, 148-50).¹⁴

Los medios de impugnación en materia electoral tampoco serían óptimos para impugnar la omisión absoluta de regulación si se mantiene el criterio de la SCJN y el TEPJF consistente en que el derecho de registro

¹³ El precedente citado varió la interpretación que se había dado en sentido de que dicho medio sí era procedente contra omisiones legislativas absolutas (controversia constitucional 14/2005), de la cual, incluso, derivó la jurisprudencia P./J. 11/2006.

¹⁴ Cabe señalar que la Segunda Sala de la SCJN también determinó que el juicio de amparo es improcedente en contra de las omisiones legislativas porque la consecuencia de que fuera fundado el agravio sería obligar al legislador a emitir una ley y ello implicaría darle efectos generales a la sentencia, pues si bien el artículo 103, fracción I, de la CPEUM establece que los tribunales conocerán de controversias suscitadas por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen derechos humanos, ello se ve limitado por el artículo constitucional 107, fracción II, que establece que las sentencias del juicio de amparo no pueden tener efectos generales (Tesis 2a.VIII/2013).

como candidato independiente es de eficacia indirecta y requiere de instrumentación a partir de fuentes subsidiarias (acción de inconstitucionalidad 50/2012 y SUP-JDC-676/2012, respectivamente). Una posible solución a las omisiones legislativas en el tema (absolutas o relativas) sería que, en esos supuestos, la Sala Superior realizara una interpretación similar a la de otros precedentes en los que ha establecido que dichas omisiones no deben impedir el ejercicio de un derecho humano (SUP-RAP-451/2011) y, de forma excepcional, con el fin de no impedir el ejercicio de un derecho fundamental, permitir que los institutos locales, en uso de sus facultades reglamentarias, realicen la regulación correspondiente, o bien, que el TEPJF integre la norma, en la medida de lo posible, para permitir el ejercicio efectivo del derecho, pues si se mantiene un criterio que requiera la configuración del derecho por parte de un legislador ordinario, ante la omisión, se corre el riesgo de que los ciudadanos se vean impedidos de reclamar el derecho, lo cual sería totalmente contrario a la reforma en materia política, cuyo fin esencial es permitir la mayor participación de los ciudadanos en diversos ámbitos, entre los cuales se ubica el derecho a competir sin la anuencia de un partido político que los respalde.

Respaldo ciudadano

La propuesta de reforma al artículo constitucional 35, fracción II, planteada por el Ejecutivo federal el 15 de diciembre de 2009, establecía la necesidad de que los aspirantes a candidatos independientes presentaran firmas de ciudadanos residentes en la demarcación correspondiente, que equivaliera a 1% del padrón electoral y que el IFE validara esas firmas. Posteriormente, diversos grupos parlamentarios presentaron en el Senado una propuesta en el sentido de que los aspirantes presentaran firmas de respaldo correspondientes a 1% de la lista nominal (Senado de la República 2011).¹⁵

¹⁵ Gamboa y Valdés (2011) realizaron un estudio comparado de las candidaturas independientes en países como Chile, Honduras, Panamá, Paraguay, República Dominicana, España y Portugal, y abordaron el tema del porcentaje de apoyo que requieren los ciudadanos para postularse.

En el dictamen de la Cámara de Senadores para la reforma respectiva, se puntualizó que la ley debía establecer requisitos que aseguraran representatividad, así como transparencia y rendición de cuentas. Se razonó que era indispensable que los candidatos contaran con el respaldo de un número mínimo de ciudadanos de entre los inscritos en el padrón o en la lista nominal de la demarcación correspondiente, el cual estuviera adecuadamente distribuido en su territorio.

La reforma constitucional, finalmente, no estableció el requisito consistente en el respaldo ciudadano sino únicamente que el derecho en cuestión debe cumplir con los requisitos y condiciones que establezca la legislación. Esto, nuevamente, recalca la libertad de configuración con que cuentan tanto las legislaturas de los estados como el Congreso de la Unión, la cual, según la SCJN, es amplia (acciones de inconstitucionalidad 50/2012 y 57/2012), lógicamente, en el entendido de que esa atribución no puede ser arbitraria, sino que debe respetar el contenido básico del derecho y demás principios constitucionales.

Como se advierte, a pesar de que la Cámara de origen planteó la necesidad de ese respaldo ciudadano, no se sentaron las bases, que se aplazaron para la legislación ordinaria; incluso, el dictamen ni siquiera pudo definir si era más adecuado exigir un porcentaje de ciudadanos del padrón electoral o de la lista. El tema es importante porque si se toma como base el padrón, se requiere un mayor número de ciudadanos que apoyen la candidatura independiente, porque éste se conforma de todas las personas que soliciten la credencial para votar, mientras que la lista nominal está integrada por aquellos a quienes se expidió la credencial y acudieron a recogerla; por tanto, se excluye de ésta a quienes no se otorgó la credencial o no acudieron a recogerla, lo cual evidencia que la lista nominal contiene un número menor de ciudadanos.

La finalidad del respaldo ciudadano tiene que ver con dos temas. El primero está relacionado con una de las críticas más fuertes a las candidaturas independientes consistente en la incapacidad de articular y poner

en marcha programas de gobierno por la falta de estructura, así como para asegurar la gobernabilidad (Zovatto 2007, 121-2), condiciones que, en teoría, son más propicias para los partidos políticos, por tratarse de asociaciones de ciudadanos de carácter permanente (González 2010, 55-6). El segundo se refiere a los recursos públicos para costear sus campañas.

Con el respaldo ciudadano se busca que los candidatos independientes cuenten con representatividad y base social para que contienda alguien que tenga cierto arraigo en la demarcación donde pretende ser electo y le sea más sencillo ejercer el cargo o gobernar¹⁶ y, por otra parte, para que pueda recibir el financiamiento público, que sólo puede otorgársele a quien reúna esas características, pues, en términos generales, sería absurdo que el Estado costeara la campaña electoral de candidatos que no tuvieran ninguna representatividad ni posibilidades de ganar la elección. Por tanto, se les exige un requisito mínimo de respaldo ciudadano para justificar el uso de recursos públicos en la campaña.

Ahora bien, las legislaturas de Quintana Roo y Zacatecas regularon el procedimiento para que los candidatos independientes obtuvieran el respaldo ciudadano.

La Ley Electoral de Quintana Roo (LEQ) estableció un procedimiento para que tales candidatos obtuvieran su registro, el cual dividió en tres etapas: registro de aspirantes, obtención del respaldo ciudadano y declaratoria de quienes tendrán derecho a ser registrados (LEQ, artículo 121, 2012).

En la etapa de obtención del respaldo, los aspirantes registrados llevarán a cabo acciones para obtener el apoyo de la ciudadanía mediante manifes-

¹⁶ Con independencia de la justificación de la figura del respaldo ciudadano y de las interpretaciones que realicen los órganos jurisdiccionales, se debe discutir la integración de mecanismos que permitan una mejor gobernabilidad, porque —de acuerdo con Woldenberg (2007, 111)— para gobernar se requiere de una mayoría estable en el Poder Legislativo. Por eso, en caso de que candidatos ciudadanos resulten elegidos gobernadores, podrían tener dificultades para ejercer el cargo si los diputados de Congreso local pertenecen exclusivamente a partidos políticos, pues no contarán con apoyos allí.

taciones personales (LEQ, artículo 128, párrafo 3, 2012). También tienen derecho a presentarse a los ciudadanos como precandidatos independientes y realizar actos y propaganda en los términos permitidos a los precandidatos de partidos políticos (LEQ, artículo 130, fracciones III y IV, 2012).

Concluido el periodo de respaldo, el instituto local emitirá la declaratoria de candidatos independientes con derecho a ser registrados, en el entendido de que sólo tendrán ese derecho el candidato, fórmula o planilla registrada para determinado cargo que haya obtenido el mayor número de manifestaciones de respaldo (LEQ, artículo 134, fracción II, 2012).

Por otra parte, existe la posibilidad de que el proceso de selección de candidatos independientes se declare desierto cuando ninguno de los aspirantes alcance el respaldo ciudadano de 2% del padrón electoral de la demarcación correspondiente (LEQ, artículo 134, fracción III, 2012); en el caso de aspirantes a gobernador, ese mismo porcentaje debe estar distribuido en la misma medida, o mayor, en la totalidad de distritos electorales (LEQ, artículo 134, fracción IV, 2012).

En suma, de acuerdo con la legislación quintanarroense, para poder ser registrado como candidato independiente se requiere:

- a) Hacer promoción para obtener respaldo ciudadano.
- b) Obtener, cuando menos, el apoyo de 2% de los ciudadanos incluidos en el padrón electoral correspondiente al ámbito o demarcación en la cual se pretende ser electo. En el caso de aspirantes a gobernador debe existir distribución.
- c) Cumplido lo anterior, sólo tendrá derecho a registro el aspirante, fórmula de aspirantes, o planilla de aspirantes, que obtenga el mayor respaldo ciudadano, lo cual implica que sólo existirá un candidato ciudadano por cada cargo.

En Zacatecas también se reguló el respaldo ciudadano como requisito para tener el derecho a ser registrado de manera independiente. La Ley

Electoral del Estado de Zacatecas (LEEZ) estipula que los aspirantes a candidatos independientes deben presentar una relación de apoyo ciudadano con la firma de un porcentaje de personas registradas en el padrón electoral que respalden su candidatura. Para gobernador es 5%; para diputados, 15% y en el caso de las elecciones de ayuntamientos se exige 15% para los municipios de 15,000 electores, 10% para los de hasta 30,000 electores, 8% cuando tengan hasta 50,000 electores, y cuando rebasen esa cantidad se debe cubrir 5% (LEEZ, artículo 18, párrafo 1, fracción II, 2012).

Tanto la SCJN como el TEPJF han abordado esos temas por las distintas impugnaciones que han existido al respecto. A continuación se analizarán las decisiones relativas al respaldo ciudadano.

Promoción en la etapa de respaldo ciudadano

La SCJN consideró que la promoción en la etapa de respaldo ciudadano para obtener el derecho a registro era constitucional (acciones de inconstitucionalidad 67/2012, 68/2012 y 69/2012).

Los ministros expusieron que se trata de una medida que garantiza el ejercicio efectivo del derecho a ser votado de manera independiente, con el objeto de que los aspirantes se den a conocer y propongan su oferta política, para que, finalmente, demuestren que cuentan con el respaldo ciudadano suficiente, con la limitante establecida en la legislación local de que no pueden solicitar el voto, sino únicamente el apoyo para lograr el registro. Expusieron que si bien en otras ocasiones se había indicado que las etapas de precampaña eran propias de quienes participaran para ser registrados como candidatos en los partidos políticos (acción de inconstitucionalidad 50/2012), el legislador local tenía la libertad de establecer procesos previos para los candidatos independientes, porque ello ocurre con base en una necesidad social en la entidad (SCJN 2013b).

Porcentaje de respaldo ciudadano

En cuanto a la exigencia de reunir, al menos, el respaldo ciudadano de 2% de las personas inscritas en el padrón electoral, al resolver las acciones

de inconstitucionalidad 67/2012, 68/2012 y 69/2012, la SCJN no definió un criterio obligatorio, ya que seis ministros consideraron que el requisito no violentaba la CPEUM, pero el resto de ellos estimó lo contrario, principalmente, porque se exigía un porcentaje mayor al que se pedía a los partidos políticos locales para alcanzar el registro (SCJN 2013d).¹⁷

Por su parte, la Sala Superior se pronunció acerca de la validez del porcentaje referido en dos casos sometidos a su consideración (SUP-JRC-39/2013 y SUP-JDC-837/2013 acumulados) relacionados, entre otras cuestiones, con un aspirante a diputado local que impugnó el porcentaje exigido. Al respecto, la Sala Superior reconoció que el derecho a ser registrado como candidato independiente es de configuración legal, pero la regulación emitida debía ser en beneficio del interés general, por lo cual no podían establecerse requisitos que afectaran el núcleo del derecho ni que hicieran imposible su ejercicio.

En ese sentido, estimó que exigir a los aspirantes a candidatos independientes un porcentaje de apoyo es válido, porque de esa forma se logra operatividad del sistema electoral al evitar que un número indeterminado de ciudadanos solicite el registro, ya que los candidatos independientes son beneficiarios de financiamiento público y acceso a los medios de comunicación, por lo que un número elevado de participantes podría generar un inadecuado uso de esos recursos y, a la vez, justificó que quienes tuvieran apoyo de los ciudadanos recibieran acceso a recursos públicos.

En cuanto al porcentaje específico de 2% del padrón, la Sala Superior estimó que se trataba de un requisito razonable para la elección de diputados locales. Esa afirmación la sustentó en que ese mismo porcentaje

¹⁷ Independientemente del porcentaje referido, los ministros también se pronunciaron respecto a lo establecido en el artículo 134, fracción IV, de la LEQ, que exige que para ser candidato a gobernador el porcentaje debe estar distribuido en la misma medida o mayor en la totalidad de distritos electorales. Siete ministros razonaron que no se exigía un porcentaje específico por distrito, sino que se tenía que reunir el porcentaje, en general, en toda la demarcación; sin embargo, tres ministros estimaron que era inconstitucional porque exigía reunir el porcentaje de 2% en cada distrito electoral. El precedente no establece un criterio definido porque la postura mayoritaria no alcanzó la votación favorable de ocho ministros.

era exigido a los partidos políticos por la LEQ en el ámbito estatal, respecto de la elección de diputados locales para participar en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, conservar el registro o acreditación como partido político nacional y gozar de prerrogativas y financiamiento público. Incluso, argumentó que ese mismo porcentaje era exigido, en el ámbito federal, por la CPEUM y el Cofipe para participar en la asignación de diputados federales por el principio de representación proporcional y para conservar el registro como partido político nacional.

Agregó que ese porcentaje permitía establecer las bases de comicios equitativos en los cuales los ciudadanos, al igual que los partidos políticos, serían beneficiarios de financiamiento público, acceso a radio y televisión y repartición de lugares para fijar la propaganda.

Por último, razonó que la CPEUM no establece un parámetro para un mínimo de apoyo ciudadano, lo que la llevó a concluir que la exigencia de contar con un porcentaje de respaldo ciudadano no era inconstitucional.

Por otra parte, también es criterio de la Sala Superior que el procedimiento exigido a los ciudadanos para obtener el apoyo ciudadano no debe imposibilitar el ejercicio del derecho (SUP-JDC-41/2013, SUP-JDC-42/2013 y SUP-JDC-43/2013 acumulados).

Al pronunciarse respecto al requisito exigido en Zacatecas a los aspirantes a candidatos independientes de presentar las firmas de los ciudadanos que los apoyaron en una fe de hechos notarial y la copia de sus credenciales para votar cotejadas ante fedatario público (LEEZ, artículo 18, numeral 1, fracciones II y III, 2012), consideró que se trataba de un requisito que, lejos de facilitar la participación de los aspirantes, obstruía el derecho porque era de difícil cumplimiento, ya que implicaba movilizar a una gran cantidad de ciudadanos ante un notario para que firmaran y presentaran su credencial de elector, además de que no cumplía con la finalidad del derecho, es decir, que se facilitara la participación de los ciudadanos.

Candidaturas independientes únicas

En el proyecto original de las acciones de inconstitucionalidad 67/2012, 68/2012 y 69/2012, se proponía la inconstitucionalidad de la disposición

que establece que sólo el aspirante, la fórmula o las planillas que obtuvieran el mayor respaldo ciudadano tendrían derecho a ser registrados como candidatos para el cargo respectivo.

Sin embargo, fue rechazado por distintas razones (SCJN 2013b y 2013c). La primera de ellas se sustentó en que la CPEUM establece que para ejercer el derecho fundamental a ser votado deben cumplirse las calidades establecidas por la ley, mientras que para ejercer el derecho a ser registrado se piden requisitos, condiciones y términos establecidos por la ley, por lo cual debe ser estructurado por el legislador.¹⁸

Otra razón que se expuso fue que la norma buscaba que los candidatos fueran competitivos y tuvieran verdaderas posibilidades de obtener el triunfo electoral, lo cual justificaba que se les otorgara financiamiento público como candidatos, pues se pretendía que los recursos públicos fueran utilizados de manera eficiente.¹⁹

Los ministros también externaron que la medida no ponía en desventaja a los candidatos independientes —los partidos políticos también registraban únicamente a un candidato—, alentaba la participación, y fortalecía a quien tuviera derecho al registro porque sería el único que competiría contra los partidos políticos; es decir, dicha candidatura sería la única de tipo independiente que contendría en el periodo de campañas, por lo cual, lejos de ser perjudicial la ausencia de más candidatos ciudadanos, se vería fortalecida por su ausencia.²⁰

Tres ministros discordaron con esas posturas. El ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea razonó que la medida no cumplía con el requisito de necesidad porque resultaba demasiado gravoso para los ciudadanos compe-

¹⁸ Esa observación fue realizada, principalmente, por el ministro José Ramón Cossío Díaz, quien además agregó que no podía realizarse un test de proporcionalidad porque éste se dirigía, principalmente, al estudio del derecho a la igualdad. La ministra Margarita Luna Ramos consideró que la medida era constitucional porque obedecía a la libertad de configuración.

¹⁹ Postura expuesta por los ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan N. Silva Meza.

²⁰ Posición de los ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, José Ramón Cossío Díaz y Juan N. Silva Meza.

tir primero en una especie de elección para resultar electos candidatos y agregó que debía existir cierta equidad entre la participación de partidos políticos y candidatos independientes.²¹

Es importante destacar que incluso la Sala Superior del TEPJF, al emitir su opinión para esas acciones de inconstitucionalidad (SUP-OP-12/2012) también consideró que la previsión era contraria a la CPEUM porque la legislatura de Quintana Roo rebasó la libertad de configuración al obstaculizar el derecho a ser candidato, de manera desproporcional.

Lo anterior, en razón de que era contraria a la finalidad de la reforma consistente en establecer nuevos cauces de participación ciudadana sin que se sujetaran a la postulación de un partido político, lo cual no impacta únicamente en el derecho a ser votado, sino en el derecho a votar, al permitir que existan opciones distintas a los partidos políticos. Por tanto, estimó que no era una medida idónea porque beneficiaría al sistema de partidos, ya que sólo se permitiría la participación de un candidato ciudadano en contra de los aspirantes de los partidos políticos. Tampoco era necesaria porque la restricción implicaba establecer un requisito adicional, es decir, obtener el mayor respaldo ciudadano, lo cual no favorecía el ejercicio del derecho. Por último, consideró que no era proporcional la restricción porque no favorecía la participación de los candidatos como una opción más, pues lo único que garantizaba era que los ciudadanos participaran en una fase del proceso, pero no en la elección.

Pese a los argumentos en contra, la constitucionalidad del artículo 134, fracción II, de la LEQ (2012), fue aprobada por ocho votos de los ministros, lo que definió un precedente obligatorio para resolver casos similares, cuya implicación es que si otras legislaturas deciden regular la participación de un candidato independiente único para cada cargo, tendría que ser declarado como constitucionalmente válido por el TEPJF al ejercer el control

²¹ La ministra Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas coincidió con esa postura y estimó que la medida era demasiado limitativa.

concreto, y por la SCJN mediante control abstracto, salvo que ésta, posteriormente, varíe el criterio.

El tema es complejo, porque, por un lado, se defiende la libertad de las entidades federativas de regular el derecho a registro, mientras, como se advirtió, la limitante tiene que ver con que no todas las personas que deseen participar sean registradas, con el fin de proteger las finanzas públicas, de forma que no se costee la campaña de cualquier persona que no cuente con representatividad ni sea competitiva. Sin embargo, se cierra la posibilidad (al menos en Quintana Roo) de que más de un aspirante sea registrado a pesar de que cuente con un porcentaje de apoyo superior al exigido y, por el contrario, en las elecciones será posible la participación de más de un partido político y, a la vez, que cada uno de ellos postule a un candidato para cada cargo de elección popular, lo cual parece ser contrario a las finalidades expuestas en el dictamen de la Cámara de Senadores de la reforma política, pues se pretendía fortalecer una mayor participación de los ciudadanos y otorgar a los votantes opciones distintas a los partidos políticos; sin embargo, la postura favorece más al sistema de partidos, porque al permitir la participación de más de uno, éstos se presentan como una opción más viable para competir por el voto de los electores.

Vigilancia del procedimiento de obtención de apoyo ciudadano

La Sala Superior reiteró que los partidos políticos son entes que tienen la atribución de vigilar que el proceso electoral se ajuste a los principios rectores de la materia electoral. En ese sentido, aclaró que si bien los partidos sólo pueden participar como observadores en el procedimiento de recepción de apoyo ciudadano en Quintana Roo, ello no implica que se limite su derecho como vigilantes de la totalidad de las etapas del proceso electoral, porque aun cuando decidieran no registrarse como observadores, tienen el derecho de acceder a los expedientes de los aspirantes a candidatos ciudadanos, de verificar que el procedimiento se desenvuelva

correctamente y que los ciudadanos cumplan con los requisitos exigidos para ser registrados (SUP-JRC-39/2013 y SUP-JDC-837/2013 acumulados), y, en caso de no ser así, acudir a las instancias jurisdiccionales a hacer evidente cualquier irregularidad.

Regulación a aportaciones y gastos

En la acción de inconstitucionalidad 50/2012 se planteó la invalidez del artículo 25, base II, párrafo 3, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango (CPELSD),²² porque en él se establecían límites a erogaciones de las candidaturas independientes y a las aportaciones de sus simpatizantes, exclusivamente aplicables a los partidos políticos, de acuerdo con el artículo 116, fracción IV, inciso h, de la CPEUM, relativas a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y campañas electorales, monto máximo de aportaciones de los simpatizantes, procedimientos de control y vigilancia del origen y recursos con los que cuenten, así como las sanciones correspondientes.

Al respecto, la SCJN reconoció que la redacción de las limitantes del artículo constitucional 116, fracción IV, inciso h, se referían a los partidos políticos; sin embargo, debido a la reciente reforma en materia de candidaturas independientes, adquirió un nuevo sentido.

De tal forma, determinó que las aportaciones de los simpatizantes de los candidatos independientes y las erogaciones deben tener límites, pues se debe privilegiar la equidad de los contendientes, por lo cual deben estar sujetos al principio de transparencia y a las sanciones respectivas por re-

²² La porción normativa impugnada establece: "La Ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y las campañas electorales de los partidos políticos y de las candidaturas ciudadanas. La propia Ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus simpatizantes, cuya suma total no podrá exceder anualmente, para cada partido o candidato ciudadano, al diez por ciento del tope de gastos establecido para la última campaña para Gobernador; asimismo, ordenará los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones" (CPELSD, artículo 25, base II, párrafo 3, 2012).

basar los límites; sin embargo, consideró que esa regulación corresponde a las legislaturas de los estados, que cuentan con una amplia libertad de configuración, por la cual bien pueden establecer el derecho de los candidatos independientes a recibir aportaciones de simpatizantes antes o después de que inicie la campaña. En específico, estimó que el monto máximo para esas aportaciones, aplicable tanto a candidatos ciudadanos como a partidos políticos, equivalente anualmente a 10% del tope de gastos establecido para la última campaña de gobernador, era razonable porque perseguía un fin legítimo y válido: la equidad de la contienda.

Precisamente en uso de la libertad configurativa de las entidades federativas, en la legislación de Quintana Roo se estableció que los aspirantes a candidatos independientes financiarían la etapa de búsqueda del respaldo ciudadano con recursos privados obtenidos de aportaciones o donativos, en dinero o especie, aportados por personas físicas o morales con residencia en el país (LEQ, artículo 128, 2012).

En el juicio SUP-JRC-56/2013 se planteó a la Sala Superior del TEPJF que esa etapa debía regirse por el principio de preeminencia de los recursos públicos sobre los privados, pues de lo contrario se generaría inequidad en la contienda.

En la sentencia de dicho juicio, la Sala Superior estableció que la regla de que el financiamiento público debe prevalecer sobre el privado es de base constitucional (CPEUM, artículo 41, 2012), pero es aplicable únicamente a los partidos políticos en todas sus actividades, entre las cuales se encuentra contender en los procesos electorales federales y estatales. Justificó que ese principio se debe a que los partidos son indispensables para el correcto funcionamiento de la democracia por hacer posible el acceso ciudadano a los cargos de representación popular, por lo cual requieren recibir de manera equitativa los recursos económicos aportados por el Estado, y determinó que su razón de ser es evitar que intereses ilegales o ilegítimos influyan en la vida de los partidos.

En ese sentido, estimó que ese principio no es aplicable a los aspirantes a candidatos independientes en la etapa de respaldo ciudadano porque su participación es distinta a la de los partidos políticos, pues éstos requieren de financiamiento público previo por su infraestructura material y humana, y para solventar todas las actividades tendentes a la obtención del voto, entre las cuales se encuentran los procesos internos de selección de candidatos. También consideró que ese principio respondía a la temporalidad de financiamiento, pues los partidos recibían financiamiento público de manera permanente, mientras los aspirantes a candidatos, únicamente en las campañas electorales.

Además, la Sala Superior estimó que los recursos privados utilizados por los aspirantes a candidatos independientes en la etapa de respaldo ciudadano no deben ser considerados como parte del financiamiento privado empleado en las campañas, porque la finalidad de la etapa de apoyo ciudadano es distinta a la campaña electoral, ya que en la primera, esos recursos se utilizan para obtener el registro como candidato, mientras que en la segunda quienes participan son los candidatos, tanto independientes como de partido, y la finalidad es ganar la elección. Precisó que, en todo caso, el tope de gastos en la etapa de respaldo ciudadano es el mismo que se prevé para los precandidatos de los partidos políticos (LEQ, artículo 128, último párrafo, 2012).

Por último, en la misma sentencia, la Sala Superior determinó que los candidatos independientes no tenían derecho a recibir donaciones de bienes inmuebles porque la legislación electoral de Quintana Roo únicamente autorizaba a los partidos políticos a ser propietarios de éstos para el cumplimiento de sus actividades (LEQ, artículo 88, 2012), lo cual tiene su razón de ser en que los partidos políticos desempeñan actividades permanentes mientras que la figura de las candidaturas independientes es temporal.

De esa forma, los precedentes de la SCJN y del TEPJF, tienden a establecer que debe existir equidad en el uso de recursos, tanto de los aspirantes a candidatos independientes como de los precandidatos de los partidos

políticos, al establecer un tope de gastos similar en la etapa de actos de precampaña y respaldo ciudadano. Igualmente, el financiamiento para los partidos políticos y candidatos independientes en la etapa de campaña debe ser equitativo y contar con los mismos límites, pues incluso, como se ha explicado en los precedentes referidos, a pesar de que algunos preceptos estén dirigidos a los partidos políticos, se deben interpretar en el contexto actual en que existe el derecho a la participación de candidatos independientes en los procesos electorales, salvo que la aplicación de esos preceptos sea incompatible con la naturaleza y las finalidades de las candidaturas ciudadanas, como en el caso de la pretensión de aplicar el principio de preeminencia de financiamiento público al privado en la etapa de respaldo ciudadano o permitir las donaciones de inmuebles a candidatos independientes.

Algunas limitantes al derecho

Dirigentes partidistas y militantes como candidatos independientes

En la sentencia del juicio SUP-JRC-53/2013, la Sala Superior del TEPJF estudió la posibilidad de que los militantes y dirigentes de los partidos políticos participaran como candidatos independientes para integrar un ayuntamiento. En ese sentido, estableció que en la normativa de Quintana Roo no existía prohibición expresa para que los militantes de un partido político fueran candidatos independientes y, por tratarse de un derecho fundamental, no era posible incorporar nuevos supuestos, pues las limitantes a los derechos debían ser interpretadas en forma restrictiva, además de que, en todo caso, tenían que cumplir con los mismos requisitos que quienes no estuvieran afiliados, es decir, obtener la mayor cantidad de apoyo ciudadano y alcanzar el porcentaje exigido.

Sin embargo, la Sala Superior estimó que el tema de los dirigentes de partidos políticos es una cuestión distinta. Para analizar ese supuesto, estableció que la constitucionalización de las candidaturas independientes

incorporó el principio de pluralismo en los mecanismos de acceso a la participación como candidato en la contienda electoral y también en las opciones políticas. El primero consiste en eliminar el monopolio de los partidos políticos para postular candidatos a cargos de elección popular, por lo cual se establecen mecanismos para que los ciudadanos participen como candidatos mediante procedimientos distintos a los de los partidos políticos. El segundo se refiere a que las candidaturas independientes son una opción distinta a los partidos, lo cual refuerza el derecho de los ciudadanos a votar.

Posteriormente, aclaró que los dirigentes partidistas tienen atribuciones que ponen a su alcance medios, recursos y estructura partidista en su favor, con lo cual pueden romper con la equidad, lo que tendría como consecuencia que se pervirtiera la finalidad de las candidaturas independientes.

Una de las cuestiones interesantes de esta determinación es que la Sala Superior detectó un ilícito atípico. Como es sabido, una de las formas en que se manifiestan éstos es cuando existe una regla que permite una conducta, y el uso de esa permisión, por determinadas circunstancias, se opone a algún principio, por lo cual la conducta se convierte en un ilícito atípico, específicamente, en abuso de un derecho (Atienza y Ruiz 2000, 27-36).

Esto se da así porque no existe prohibición expresa para los dirigentes partidistas de contender como candidatos independientes. De hecho, el ejercicio de ese cargo partidista se da por el disfrute del derecho de afiliación. Sin embargo, ejercer ese derecho al mismo tiempo que el de ser registrado como candidato independiente muestra una posible afectación a las finalidades de las candidaturas independientes, pues los beneficios inherentes a los cargos partidistas pueden ayudar a obtener de manera más fácil el respaldo ciudadano que los candidatos independientes que no cuentan con una estructura de militantes definida y, por tanto, se anularía la posibilidad de que ciudadanos no afiliados a partidos sean una opción para el electorado.

Candidaturas independientes y representación proporcional

Antes de la constitucionalización de las candidaturas independientes, la SCJN ya se había pronunciado respecto de su participación en la asignación de cargos elegidos por el principio de representación proporcional (acciones de inconstitucionalidad 28/2006, 29/2006 y 30/2006 acumuladas) porque de la CPEUM se derivaba que sólo podían participar los partidos políticos en tal asignación.

En las acciones de inconstitucionalidad 67/2012, 68/2012 y 69/2012 (SCJN 2013d) se propuso declarar la constitucionalidad de la regulación que impide que las candidaturas no partidistas resulten elegidas por el principio referido en Quintana Roo (LEQ, artículo 116, 2012), con base en que la finalidad de dicho principio es que los partidos minoritarios tengan presencia en los congresos federal y locales, así como en los ayuntamientos, por lo cual no pueden participar en esa elección los candidatos independientes, pues no son portadores de una ideología formalizada.

La propuesta fue aprobada por unanimidad de los ministros, sin embargo, también resulta importante considerar que no hay un criterio definido acerca de la incompatibilidad absoluta de las candidaturas independientes con el principio de representación proporcional, pues seis ministros²³ han considerado que no necesariamente se debe excluir a los candidatos independientes de dicho principio porque la CPEUM no establece una prohibición al respecto, pero eso dependía de que, en ejercicio de la libre configuración legal, los legisladores de las entidades federativas desarrollaran mecanismos para hacerlo posible.

El ministro Luis María Aguilar Morales razonó que excluir a los candidatos de los cargos elegidos por ese principio implicaba discriminarlos, y si bien la justificación de dicho principio tenía que ver con la representa-

²³ Me refiero a los ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas y Juan N. Silva Meza.

ción de minorías partidarias, se dio en un contexto distinto, en el que no existían candidaturas independientes. Estimó que no había razón para excluirlos cuando obtienen votos del electorado, pues también podrían ser equiparados a una minoría.

Aun cuando se fijó un criterio de validez para la norma, es interesante resaltar la opinión que emitió la Sala Superior del TEPJF acerca del tema (SUP-OP-12/2012), porque aborda una perspectiva distinta, en la que se analizan diferentes principios y valores en juego al limitar las candidaturas independientes de tal forma.

En ese sentido, razonó que la legislación quintanarroense era deficiente al impedir que los candidatos independientes participaran en la elección de regidores por el mencionado principio, porque la CPEUM no limitaba el derecho de los ciudadanos a ser electos a cargos de representación popular por el principio de elección (mayoría relativa y representación proporcional). También sostuvo que se vulneraba el principio de igualdad, porque la limitante provocaba un trato discriminatorio entre los candidatos postulados por partidos políticos y quienes contendrían de manera independiente, ya que los primeros tenían la posibilidad de acceder a los cargos por ambos principios, mientras que los otros no. También agregó que esa circunstancia otorgaba un mayor valor a los votos que recibieran los partidos políticos porque aun perdiendo las elecciones tienen la posibilidad de integrar el órgano respectivo por el principio de representación proporcional. También precisó que la norma generaba una representatividad artificiosa porque se excluía la votación válida de los candidatos independientes y sólo se tomaba en cuenta la de los partidos.²⁴

²⁴ En la sentencia de los juicios SUP-JRC-76/2013 y acumulados, la Sala Superior señaló que, con base en la acción de inconstitucionalidad 50/2012, el artículo 17, párrafo 2, de la LEEZ, que disponía que en ningún caso los candidatos independientes participarían en la asignación de regidores y diputados de representación proporcional, era válido porque la restricción de candidatos independientes en la elección municipal por dicho principio no limitaba injustificadamente el derecho fundamental a ser votado, ya que la SCJN determinó que la legislatura de Zacatecas tiene libre configuración legal de esas candidaturas.

La decisión de la SCJN implica la posibilidad de que cada entidad federativa decida si permite que los candidatos independientes participen en la elección de cargos por el principio de representación proporcional; sin embargo, es importante tomar en cuenta la posición de algunos ministros y la de la Sala Superior del TEPJF porque, en efecto, el principio mencionado se introdujo en México para permitir que los partidos minoritarios formaran parte de determinados órganos, pero esa finalidad no tendría sentido si no se entiende que esas minorías no se conforman únicamente por una postura ideológica, sino que el elemento más importante es la votación que se recibe en las elecciones; es decir, las minorías en tales órganos se construyen por la votación de los ciudadanos por determinada opción política. En esas condiciones, la votación que reciben los candidatos independientes también podría representar a un sector ciudadano construido por los votos que reciban, pero ciertamente se requiere instrumentar mecanismos que lo permitan.

Consideraciones finales

El tema de las candidaturas independientes ha sido interpretado por los órganos jurisdiccionales en dos momentos distintos. El primero, antes de la reforma constitucional en materia política de 2012, en la cual imperó el criterio de la SCJN, la Corte IDH y el TEPJF consistente en que el derecho a ser votado tenía base constitucional, pero era de configuración legal, y las candidaturas independientes no estaban prohibidas, pero se requería que el legislador regulara el tema.

En el segundo momento, es decir, a partir de que se constitucionalizó el derecho a las candidaturas independientes, la configuración legal ha tenido un papel importante, sobre todo en la mayoría de las decisiones de la SCJN sobre el particular, pues el argumento principal para desestimar los planteamientos de inconstitucionalidad ha sido la amplia libertad de configuración que tienen los legisladores para desarrollar el tema, como se puede advertir en las acciones de inconstitucionalidad 50/2012, 57/2012

y 67/2012 (relativas a las regulaciones emitidas en Durango, Zacatecas y Quintana Roo), salvo por una minoría de ministros que han planteado analizar las normas mediante un test de proporcionalidad.

Conforme a lo anterior, algunos temas han sido definidos al validar por votación calificada los asuntos que se hallan en etapa de obtención de apoyo ciudadano, la participación de un candidato independiente único para cada cargo y la exclusión de los candidatos independientes para participar en la elección de cargos de representación proporcional.

Por el contrario, la Sala Superior del TEPJF ha sido proclive a analizar las regulaciones de las entidades federativas (con motivo de un acto de aplicación) a partir del estudio de razonabilidad y proporcionalidad. Como consecuencia, ha establecido que los requisitos no deben imposibilitar el ejercicio del derecho a ser candidato independiente, como ocurrió en la legislación de Zacatecas, que exigía que las firmas y las credenciales para votar de quienes apoyaran a los candidatos independientes debían ser otorgadas ante notario público. También estableció la validez del porcentaje de respaldo ciudadano exigido en Quintana Roo para tener derecho a ser registrado como candidato independiente. Ese mismo test de razonabilidad permitió a la Sala Superior advertir limitantes al ejercicio del derecho en cuestión, como ocurrió en el caso de los dirigentes de los partidos políticos.

De los temas, quedan algunas cuestiones pendientes, como definir si es libertad de los estados permitir la participación de candidatos independientes en la representación proporcional o si son figuras totalmente incompatibles, así como determinar cuál es el límite del porcentaje de apoyo ciudadano que racionalmente se puede exigir. En cuanto al primer tema, considero que las legislaturas de los estados, por la libertad de configuración, pueden incrementar el derecho de las candidaturas independientes al permitir que participen en las elecciones de cargos por el principio de representación, sobre todo en los ayuntamientos, al adoptar mecanismos que actualmente se utilizan en distintas entidades federativas; por ejemplo, que la planilla de primera minoría (aun cuando sean candidatos no ciuda-

danos) tenga acceso a esos cargos, o bien, que desde la etapa de apoyo ciudadano se registren planillas que abarquen tanto los cargos de mayoría relativa como los de representación proporcional.

Por lo que se refiere al tema del porcentaje de respaldo ciudadano, estimo que existen otras perspectivas que podrían plantearse para su análisis. Por ejemplo, se podría considerar que a los candidatos ciudadanos se les exige un porcentaje respecto del padrón electoral al inicio de la contienda, mientras que a los partidos políticos se les piden determinados porcentajes para mantener el registro o participar en la asignación de cargos de representación proporcional respecto de la votación emitida en las elecciones, lo cual representa una base menor para aplicar el porcentaje, pues al número de votantes (menor a la lista nominal) se resta la cantidad de votos nulos, mientras que la base que se exige a los candidatos ciudadanos es mayor, pues el número de personas en el padrón es superior a la lista nominal.

Estos temas, como otros, sin duda tendrán respuesta en las interpretaciones de los tribunales, conforme las legislaturas de los estados regulen las candidaturas independientes y se planteen los problemas derivados de su participación en los procesos electorales.

Fuentes consultadas

- Acción de inconstitucionalidad 28/2006 y sus acumuladas 29/2006 y 30/2006. Promoventes: Partido político estatal Alianza por Yucatán y otros. Órganos responsables: Congreso de Yucatán y otros. Disponible en <http://www2.scjn.gob.mx/red2/expedientes/> (consultada el 12 de febrero de 2013).
- 61/2008 y sus acumuladas 62/2008, 63/2008, 64/2008 y 65/2008. Promoventes: Partido político nacional Convergencia y otros. Órganos responsables: Cámara de Diputados y otros. Disponible en <http://www2.scjn.gob.mx/red2/expedientes/> (consultada el 15 de enero de 2013).
- 50/2012. Promovente: Partido de la Revolución Democrática. Órganos responsables: Congreso y gobernador del estado de Durango. Disponible en <http://www2.scjn.gob.mx/red2/expedientes/> (consultada el 27 de febrero de 2013).
- 57/2012 y sus acumuladas 58/2012, 59/2012 y 60/2012. Promoventes: Procuraduría General de la República y otros. Órganos responsables: Congreso del Estado de Zacatecas y otro. Disponible en <http://www2.scjn.gob.mx/red2/expedientes/> (consultada el 1 de marzo de 2013).
- 67/2012 y sus acumuladas 68/2012 y 69/2012. Promoventes: Partido Acción Nacional y otros. Órganos responsables: Poder Legislativo y Poder Ejecutivo, ambos del Estado de Quintana Roo. Disponible en <http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/CERRADOS/483/12000670.019-1434.doc> (consultada el 10 de octubre de 2013).
- Alexy, Robert. 2008. *Teoría de la argumentación jurídica*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Atienza, Manuel y Juan Ruiz Manero. 2000. *Ilícitos atípicos. Sobre el abuso del derecho, el fraude a la ley y la desviación de poder*. Madrid: Trotta.
- Báez Silva, Carlos. 2006. La omisión legislativa y su inconstitucionalidad en México. En *Derecho procesal constitucional*. Vol. I, coord. Eduardo

- Ferrer Mac-Gregor, 867-915. México: Porrúa/Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional.
- CADH. Convención Americana sobre Derechos Humanos. 1969. Disponible en http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf (consultada el 15 de enero de 2013).
- Carbonell, Miguel. 2012. "Participación política y candidaturas independientes". *Revista Mexicana de Derecho Electoral* 1 (enero-junio): 213-24.
- Carmona Tinoco, Jorge Ulises. 2009. "El caso Jorge Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos". *Anuario Mexicano de Derecho Internacional* IX: 775-90.
- Carrasco Daza, Constancio. 2012. ¿Un nuevo régimen de las candidaturas independientes a partir del reconocimiento constitucional de los derechos humanos? En *Los derechos humanos en el momento actual*, coords. David Cienfuegos Salgado y Germán Froto Mandariaga, 110-29. México: Editora Laguna/Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila/Poder Judicial del Estado de Coahuila/Universidad Autónoma de Coahuila/ Instituto Belisario Domínguez de Estudios Legislativos del Senado de la República.
- Cofipe. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 1990. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipe/COFIPE_abro.pdf (consultada el 20 de enero de 2013).
- . 2008. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/legislacion-jurisprudencia/catalogo/codigo-federal-de-instituciones-y-procedimientos-e-0> (consultada el 12 de enero de 2013).
- Controversia constitucional 14/2005. Actor: Municipio de Centro, Tabasco. Poderes demandados: Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Tabasco. Disponible en <http://www2.scjn.gob.mx/red2/expedientes/> (consultada el 15 de febrero de 2013).
- 59/2006. Actor: Municipio de Coxcatlán, estado de San Luis Potosí. Poderes demandados: Cámaras de diputados y senadores del Congreso de la Unión y Poder Ejecutivo Federal. Disponible en <http://www2.scjn.gob.mx/red2/expedientes/>

- gob.mx/juridica/engroses/cerrados/294/06000590.009.doc (consultada el 15 de febrero de 2013).
- Corte IDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2008. Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos. Sentencia de 6 de agosto. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_184_esp.pdf (consultada el 2 de febrero de 2013).
- CPELSD. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango. 2012. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/legislacion-jurisprudencia/catalogo/constitucion-politica-del-estado-libre-y-soberano-2> (consultada el 27 de febrero de 2013).
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1917. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917.pdf (consultada el 10 de enero de 2013).
- . 2013. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/legislacion-jurisprudencia/catalogo/2013-constitucion-politica-de-los-estados-unidos-m> (consultada el 27 de febrero de 2013).
- DOF. Diario Oficial de la Federación. 2007. Decreto por el que reforman los artículos 6o, 41, 85, 99, 108, 116, 122; adicionan el artículo 134 y deroga un párrafo del artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 13 de noviembre.
- . 2011. Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo Título Primero, y reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Secretaría de Gobernación. 10 de junio.
- . 2012. Decreto por el que reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política. 9 de agosto.
- Expediente varios 912/2010. Relativo a la instrucción ordenada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la resolución de fecha siete de septiembre de dos mil diez, dictada dentro del expediente varios 489/2010. Disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5212527&fecha=04/10/2011 (consultada el 15 de febrero de 2013)

- Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Rubén Sánchez Gil. 2011. El control abstracto de inconstitucionalidad de leyes en México. Tipología de resoluciones. En *El control del poder. Homenaje a Diego Valadés*. Tomo II, coords. Peter Häberle y Domingo García Belaunde, 121-55. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Flores, Imer. 2009. El problema de las candidaturas a-partidistas, independientes o sin partido. En *Nuevos escenarios del derecho electoral: los retos de la reforma 2007-2008*, coord. John Ackerman, 233-62. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Gamboa Montejano, Claudia y Sandra Valdés Romero. 2011. Candidaturas independientes. Estudio conceptual, de antecedentes, jurisprudencia, iniciativas presentadas en las LX y LXI legislaturas, de derecho comparado y opiniones especializadas. Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, Cámara de Diputados. Disponible en www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi/SAPI-ISS-09-11.pdf (consultada el 23 de junio de 2013).
- González Oropeza, Manuel. 2010. "Candidaturas independientes". *Sufragio* 4 (diciembre-mayo): 43-58.
- , Carlos Báez Silva y David Cienfuegos Salgado. 2010. La suspensión de derechos políticos por cuestiones penales en México. En *Cuestiones y reflexiones político-electorales*, coords. Manuel González Oropeza y David Cienfuegos Salgado, 197-246. México: Universidad de Guerrero/Congreso del Estado de Guerrero/ LIX Legislatura del Congreso del Estado de Coahuila/Tribunal Superior del Estado de Durango/Editora Laguna.
- Hernández Olmos, Mariana. 2011. *La importancia de las candidaturas independientes en México*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Jurisprudencia P./J. 11/2006. OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXIII (febrero): 1527.

- P./J. 5/2008. ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI BIEN ES IMPROCEDENTE CONTRA UNA OMISION ABSOLUTA EN LA EXPEDICION DE UNA LEY, NO LO ES CUANDO AQUELLA SEA RESULTADO DE UNA DEFICIENTE REGULACION DE LAS NORMAS RESPECTIVAS. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXVII (febrero): 1336.
- 11/2012. CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. SU EXCLUSIÓN EN EL SISTEMA ELECTORAL FEDERAL NO VULNERA DERECHOS FUNDAMENTALES. Disponible en <http://www.te.gob.mx/IUSE/tesisjur.aspx?idTesis=1540> (consultado el 12 de febrero de 2013).
- LEEZ. Ley Electoral del Estado de Zacatecas. 2012. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/legislacion-jurisprudencia/catalogo/2013-ley-electoral-del-estado-de-zacatecas-6-de-oc> (consultada el 1 de marzo de 2013).
- LEQ. Ley Electoral de Quintana Roo. 2012. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/legislacion-jurisprudencia/catalogo/2013-ley-electoral-del-estado-de-quintana-roo-7-de> (consultada el 23 de marzo de 2013).
- Navas Castillo, Antonia y Florentina Navas Castillo. 2005. *Derecho constitucional. Estado constitucional*. Madrid: Dykinson.
- Orozco Henríquez, J. Jesús. 2012. Comentario al artículo 35 constitucional. En *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*. Vol. 2. 978-1001. México: LXI Legislatura de la Cámara de Diputados/LXI Legislatura del Senado de la República/Suprema Corte de Justicia de la Nación/Instituto Federal Electoral/Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación/Porrúa.
- Salgado Ledesma, Eréndira. 2006. “Defensa jurisdiccional de los derechos políticos (el caso Castañeda)”. *Revista de Estudios Constitucionales* 2 (noviembre): 611-29.
- SCJN. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2013a. Versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 7 de marzo. Disponible en <http://www.scjn.gob>.

mx/PLENO/ver_taquigraficas/07032013POsn.pdf (consultada el 20 de marzo de 2013).

- 2013b. Versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 11 de marzo. Disponible en http://www.scjn.gob.mx/PLENO/ver_taquigraficas/11032013PO.pdf (consultada el 20 de marzo de 2013).
- 2013c. Versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 12 de marzo. Disponible en http://www.scjn.gob.mx/PLENO/ver_taquigraficas/12032013PO.pdf (consultada el 20 de marzo de 2013).
- 2013d. Versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 14 de marzo. Disponible en http://www.scjn.gob.mx/PLENO/ver_taquigraficas/14032013PO.pdf (consultada el 20 de marzo de 2013).

Senado de la República. 2011. Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Reforma del Estado y del Estudios Legislativos con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política. Gaceta 255, segundo periodo ordinario, 27 de abril. Disponible en <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=29592> (consultada el 10 de abril de 2013).

Sentencia SUP-JDC-37/2001. Actor: Manuel Guillén Monzón. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2001/JDC/SUP-JDC-00037-2001.htm> (consultada el 22 de enero de 2013).

- SUP-JDC-713/2004. Actores: José Hernández Mendoza y otros. Autoridad responsable: Sala Electoral del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2004/JDC/SUPJDC-00713-2004.htm> (consultada el 22 de enero de 2013).

- SUP-JDC-494/2012. Actor: Omar Olvera de Luna. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0494-2012.pdf (consultada el 30 de enero de 2013).
- SUP-JDC-676/2012. Actor: María del Rosario Huitrón Robles. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0676-2012.pdf (consultada el 15 de febrero de 2013).
- SUP-JDC-41/2013, SUP-JDC-42/2013 y SUP-JDC-43/2013 acumulados. Actores: Marco Antonio Torres Inguanzo y otros. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2013/JDC/SUP-JDC-00041-2013.htm> (consultada el 23 de febrero de 2013).
- SUP-JDC-72/2013. Actor: Guillermina Arias León. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Hidalgo. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2013/JDC/SUP-JDC-00072-2013.htm> (consultada el 6 de abril de 2013).
- SUP-JRC-39/2013 y SUP-JDC-837/2013 acumulados. Actores: Partido de la Revolución Democrática y otros. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2013/JRC/SUP-JRC-00039-2013.htm> (consultada el 23 de abril de 2013).
- SUP-JRC-53/2013. Actores: Partido de la Revolución Democrática y otro. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2013/JRC/SUP-JRC-00053-2013-Acuerdo1.htm> (consultada el 24 de abril de 2013).

- SUP-JRC-56/2013. Actor: Partido de la Revolución Democrática. Autoridad responsable: Tribunal Electoral de Quintana Roo. Disponible en http://portal.te.gob.mx/turnos-sentencias/sistemaconsulta?expediente=%22sup-jrc-56%2F2013%22&op=Buscar&sala=0&entidad=0&consecutivo=&desde%5Bdate%5D=&hasta%5Bdate%5D=&sites=sentencias_portal%7Cturnos (consultada el 24 de abril de 2013).
 - SUP-JRC-76/2013, SUP-JRC-77/2013, SUP-JRC-83/2013, SUP-JDC-961/2013 y SUP-JRC-962/2013 acumulados. Actores: Partido de la Revolución Democrática y otros. Autoridad responsable: Sala Uniuinstancial del Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado de Zacatecas. Disponible en http://www.te.gob.mx/EE/SUP/2013/JRC/76/SUP_2013_JRC_76-362926.pdf (consultada el 26 de junio de 2013).
 - SUP-OP-12/2012. Solicitante: Comisión de Receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al segundo periodo de receso dos mil doce. Disponible en la página de intranet del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (consultada el 14 de abril de 2013).
 - SUP-RAP-451/2011. Recurrente: Televisión Azteca, S.A. de C.V. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2011/RAP/SUP-RAP-00451-2011.htm> (consultada el 12 de febrero de 2013).
- TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2008, “Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Cuadro comparativo con el ordenamiento abrogado”. *Boletín del Centro de Capacitación Judicial Electoral* 3 (mayo): 7-180.
- Tesis P. LXV/2011. SENTENCIAS EMITIDAS POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. SON VINCULANTES EN SUS TÉRMINOS CUANDO EL ESTADO MEXICANO FUE PARTE EN EL LITIGIO. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Vol. XXVII, Novena Época. (febrero): 1336.

- 2a.VIII/2013. OMISIÓN LEGISLATIVA. ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO EN SU CONTRA, CONFORME AL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XVIII, DE LA LEY DE LA MATERIA, EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN II, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Vol. XXVII, libro XVII, Tomo 2 (febrero): 1164.
- Toro, Mauricio del. 2002. “El caso Michoacán SUP-JDC-037/2001 desde la óptica del derecho internacional”. *Justicia Electoral* 16 (noviembre): 119-45.
- Valadés, Diego. 2005. Problemas jurídicos de las precampañas y candidaturas independientes. En *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz, Derecho constitucional y política*, eds. David Cienfuegos Salgado y Miguel López Olvera. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Vázquez Gaspar, Beatriz. 2009. *Panorama general de las candidaturas independientes*. Disponible en contorno.org.mx/.../BVG_Candidaturas_Independientes_Junio_09.pdf (consultada el 23 de junio de 2013).
- Woldenberg, José. 2007. “La próxima reforma electoral”. *Revista de la Facultad de Derecho de México* 247 (enero-junio): 99-111.
- Zovatto, Daniel. 2007. La regulación de los partidos políticos en América Latina. En *Constitución, democracia y elecciones: la reforma que viene*, coords. Lorenzo Córdova Vianello y Pedro Salazar Ugarte, 95-129. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.