

Las candidaturas independientes en México**

Independent candidates in Mexico

SUMARIO

Preliminar. I. Antecedentes. II. Concepto y clases. III. Candidaturas independientes en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. IV. Candidatos independientes en años recientes (1998-2007). V. Las candidaturas independientes ante la justicia. VI. Legislación secundaria. Conclusión. Bibliografía.

RESUMEN

En el presente trabajo se revisa el tema de las candidaturas independientes en México, pues a través de la denominada reforma política del año 2012 se incorporó en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el derecho de los ciudadanos a ser registrados como candidatos independientes. Asimismo, en septiembre de 2013 se llevó a cabo una reforma al artículo 116 *ibídem* con la finalidad de permitir las candidaturas independientes en el ámbito de las entidades federativas. No obstante, previo a las reformas constitucionales que incorporaron tal figura en el derecho electoral mexicano, existen antecedentes de diversa índole, desde las legislativas hasta las juris-

* Maestro en Derecho por la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Especialista en Justicia Electoral por el Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho de la UNAM. Ha sido profesor en la Facultad de Derecho de la UNAM y en la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), Azcapotzalco. Se desempeñó como investigador del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP) de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, de enero de 2006 hasta junio de 2013. Actualmente es subdirector de área en el Instituto de la Judicatura Federal-Escuela Judicial, del Consejo de la Judicatura Federal, México. Contacto: santiagocampos33@gmail.com

** Recibido el 11 de junio 2014, aprobado el 26 de septiembre de 2014.

Para citar el artículo: G. SANTIAGO CAMPOS, "Las candidaturas independientes en México", *Derecho del Estado* n.º 33, Universidad Externado de Colombia, julio-diciembre de 2014, pp. 65-99.

dicionales. Aunado a ello, la tipología de las candidaturas independientes no es única, existen diversas clases de ellas, por ejemplo la legislación electoral mexicana reconoce las candidaturas no registradas, aunque los sufragios emitidos con ese carácter reciben un trato especial por la propia legislación. Además, el Congreso de la Unión no ha cumplido con la obligación de emitir la legislación secundaria en la materia, ya que el órgano revisor de la Constitución determinó que debía emitirse la normatividad reglamentaria a más tardar un año después de la entrada en vigor de la reforma constitucional de agosto de 2012.

PALABRAS CLAVE

Derecho electoral, derecho de voto, derechos políticos, contencioso electoral, legislación electoral.

ABSTRACT

In this paper we discuss the issue of independent candidates in Mexico, because through the so-called political reform of 2012 was incorporated in the Political Constitution of the Mexican United States the right of citizens to be registered as independent candidates. Also, in September 2013 was carried out a reform of Article 116 of the Political Constitution of the Mexican United States in order to allow independent candidates in each state of the Republic. However, prior to the constitutional reforms that incorporated such a figure in Mexican electoral law, there is a background of different types, from the legislative to the judicial. Added to this, the type of independent candidates is not unique, there are different kinds of them, for example Mexican electoral law recognizes unregistered candidates, although the votes cast for that type receive special treatment by the legislation itself. In addition, Congress has not complied with the obligation to issue secondary legislation on the matter, as the reviewing authority of the Constitution determined that statutory regulations should be issued no later than one year after the entry into force of the constitutional reform August 2012.

KEYWORDS

Electoral law, right to vote, political rights, electoral litigation, electoral legislation.

PRELIMINAR

La democracia, en su sentido original, ha sido identificada como la forma de Estado en donde el gobierno surge o proviene del pueblo (de la mayoría), se

ejerce por el propio pueblo y en su beneficio e interés. Esta noción ha evolucionado hasta llegar al siglo xx, en donde a través de la democracia se da la posibilidad real de participación ciudadana en los asuntos de interés general. En años recientes la teoría de la democracia ha diferenciado dos aspectos de la misma: el prescriptivo y el descriptivo. El primero está vinculado con el conjunto de disposiciones normativas por medio de las cuales se indica el *deber ser* de la democracia; el segundo señala lo que es la democracia en la realidad, en la práctica de los Estados que se definen como democráticos¹.

Si bien la democracia se ha delineado por medio de distintos modelos normativos (liberal, republicano, deliberativo) y, de acuerdo con la ciencia política, existen varias formas de ella (directa, plebiscitaria, representativa), los Estados democráticos presentan diferentes niveles de desarrollo democrático, en razón del tiempo que cada país necesita para lograr que el régimen democrático alcance su consolidación; siendo este período de cambio entre un sistema (previo) y otro (democracia) al que se ha denominado transición democrática². De esta forma, existe diferencia entre una democracia y una democracia consolidada, así como entre un gobierno democrático y un régimen democrático³; la distinción se centra, precisamente, en el grado o nivel de desarrollo democrático.

Pero la transición e implementación de la democracia presupone una serie de elementos que inciden directamente en su calidad; en primer lugar encontramos los de tipo estructural, como son: las condiciones de desarrollo económico, la integración social y la cultura política; en segundo término están los aspectos institucionales necesarios para el desarrollo democrático: elecciones libres y justas, sufragio universal e inclusivo, libertad de información y organización, mecanismos para la rendición de cuentas y responsabilidad de los gobernantes, estado de derecho, acceso abierto y en términos claros y relativamente iguales a la actividad política para individuos y organizaciones⁴.

Las candidaturas independientes se insertan, precisamente, en este último aspecto, ya que al incorporarlas al texto constitucional mexicano se busca mayor participación de la ciudadanía en la vida política del país, compartiendo, con los partidos políticos, el acceso a cargos de elección popular. Así, las

1 Véase GIOVANNI SARTORI, *¿Qué es la democracia?*, Madrid, Taurus, 2007, p. 18.

2 JAIME CÁRDENAS GRACIA ha definido la transición democrática como “un proceso de cambio, es decir, para llegar a un sistema democrático deben transitarse una serie de etapas o procedimientos, todos concatenados en un proceso, el cual es el camino que se debe seguir para pasar de un régimen a otro”: *Transición política y reforma constitucional en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1994, p. 19.

3 Véase ob. cit., p. 27.

4 Véase DANIEL H. LEVINE, y JOSÉ ENRIQUE MOLINA, “La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada”, *América Latina Hoy*, Salamanca, n.º 45, abril de 2007, p. 20; y KAROLINA MONIKA GILAS, “Un estudio de la calidad de la democracia mexicana”, *Quid Iuris*, México, año 6, vol. 16, marzo de 2012, p. 61.

candidaturas independientes son una opción más para los ciudadanos, aunque los partidos políticos continuaban siendo centrales en el sistema político-electoral mexicano, pero ahora con un tinte distinto al del Partido Revolucionario Institucional (PRI), que durante más de setenta años mantuvo una democracia defectuosa, para decirlo con un término acuñado por MICHEL KRENNERICH⁵.

Es preciso mencionar que la transición democrática en México dio inicio en 1977, en respuesta a la candidatura única del PRI en 1976 (JOSÉ LÓPEZ PORTILLO), ya que, debido al entramado jurídico-electoral de ese momento, tanto el Partido Popular Socialista (PPS) como el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) apoyaron la candidatura priista, en tanto que el Partido Acción Nacional (PAN), desconcertado por una escisión pública, decidió no presentar candidato, quedando el candidato priista como la única opción de los ciudadanos en las elecciones presidenciales de ese año. No está de más recordar que en México desde 1929 el partido oficial –originalmente Partido Nacional Revolucionario (PNR), posteriormente Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y, finalmente, el actual PRI– siempre había ganado las elecciones presidenciales.

Entonces, en el año de 1977 México comienza su proceso de transición política⁶, mismo que ha tenido diversos momentos de ajustes y reformas, tanto legales como constitucionales⁷. Este proceso puede ser dividido en dos períodos, a saber⁸:

i. De los años de 1977 a 1996, cuando las reformas políticas estuvieron orientadas a lograr que las elecciones tuvieran como principal característica la igualdad de los competidores en la disputa por el apoyo del electorado,

5 Véase DIETER NOHLEN, y RAINER-OLAF SCHULTZE (comps.), *Diccionario de Ciencia Política. Teorías, métodos, conceptos*, trad. de Marcos Romano et al., México, Porrúa, El Colegio de Veracruz, 2006, t. I, pp. 339-341.

6 Al respecto existe una amplia bibliografía nacional, entre la que se puede destacar: JOSÉ WOLDENBERG, *Historia mínima de la transición democrática en México*, México, El Colegio de México, 2012; MAURICIO MERINO, *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, México, FCE, 2003; LUIS SALAZAR (coord.), *1997: Elecciones y transición a la democracia en México*, México, Cal y Arena, 1999; LORENZO MEYER, *Fin del régimen y democracia incipiente. México hacia el siglo XXI*, México, Océano, 1998; JOSÉ LUIS BARROS y JAVIER HURTADO (comps.), *Transición a la democracia y reforma del Estado en México*, México, Porrúa, 1991.

7 Por ello, “desde la presidencia de LUIS ECHEVERRÍA hasta la [...] de FELIPE CALDERÓN no encontramos ningún sexenio donde uno de los grandes ejes de acción del gobierno no sea la instrumentación de la reforma política”: ANTONIO GARRIDO; MA. ANTONIA MARTÍNEZ y FRANCISCO PARRA, *Accountability: democracia y reforma política en México*, México, Siglo XXI Editores, 2011, p. 9.

8 GERMÁN PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, ARNULFO PUGA CISNEROS y HÉCTOR DÍAZ-SANTANA realizan la siguiente periodización: antecedentes de la transición: los conflictos políticos (1958-1976); primera fase de la transición: las reglas del juego electoral (1977-1994); segunda fase de la transición: la alternancia política (1995-2000): *Memoria histórica de la transición democrática en México: 1977-2007. Documentos básicos para entender el cambio político*, México, Cámara de Diputados, Senado de la República, Unam y Porrúa, 2009, t. I, pp. 33-57.

mediante la constitucionalización de los partidos políticos y sus prerrogativas, un sistema electoral mixto predominantemente mayoritario, la paulatina judicialización de los procesos electorales, y la creación y fortalecimiento de los organismos electorales encargados de la organización de las elecciones.

ii. El período 1997-2000, cuyas reformas políticas estuvieron limitadas a regular las condiciones de acceso a la contienda en las urnas. En esta etapa se presentan dos eventos relevantes para la democracia mexicana. Primero: en las elecciones federales para integrar la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados (1997-2000), el PRI perdió por primera vez la mayoría absoluta de dicha cámara⁹, obteniendo solamente 239 curules de un total de 500^[10]. Segundo: la elección presidencial del año 2000 fue ganada por el candidato del PAN (VICENTE FOX QUESADA), lo que implicó un cambio de rol por parte del PRI, dejando de ser partido oficial para convertirse en partido de oposición.

En este marco de reformas y de proceso democratizador de México es que las candidaturas independientes se introducen al sistema político-electoral federal, luego de haber sido un tema recurrente en las dos últimas décadas, tanto en el ámbito jurisdiccional como en el legislativo; y ello, por un lado, resolviendo las controversias suscitadas por el registro de candidatos independientes a puestos de elección popular; y por el otro, legislando la normatividad estadual y federal en la materia. Fue así como el órgano revisor de la Constitución¹¹, a través de las reformas constitucionales llevadas a cabo en 2012 y 2013, introdujo en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos las candidaturas independientes, en los ámbitos federal y local, respectivamente.

9 Desde las elecciones federales de 1988 (LIV Legislatura, 1988-1991) el PRI había perdido la mayoría calificada de dos tercios de los miembros de la Cámara de Diputados.

10 PORFIRIO MUÑOZ LEDO, presidente de la Cámara de Diputados en 1997, al contestar el Tercer Informe de Gobierno del Presidente ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN, señaló, entre otras cosas: “La LVII Legislatura del Congreso de la Unión es depositaria de las decisiones adoptadas mayoritariamente por los ciudadanos el pasado 6 de julio. La primera es proseguir sin titubeos la ruta de la transición democrática, aboliendo todos los reductos del autoritarismo”: PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, PUGA CISNEROS, y DÍAZ-SANTANA (comps.), ob. cit., t. III, p. 341.

11 En la teoría constitucional se distingue entre el *poder constituyente originario*, órgano creador de la primera Constitución histórica de un orden jurídico específico, y el *poder constituyente derivado o permanente*, al cual le compete reformar total o parcialmente la Constitución sancionada anteriormente; este último órgano también recibe la denominación de *poder revisor de la Constitución*, *poder reformador de la Constitución* u *órgano revisor de la Constitución*. En México la Constitución Federal distingue dos procedimientos de reforma a su texto: uno que sirve únicamente para reformar el capítulo territorial de la Constitución (al admitir nuevos Estados a la Unión Federal) y otro que es utilizado para modificar las otras partes de la Constitución. Este ha sido calificado como agravado, pues el artículo 135 constitucional establece que para reformar la Constitución se requiere del voto de las dos terceras partes de los individuos presente en el Congreso de la Unión, así como de la aprobación por la mayoría de las legislaturas de los Estados. Véase MIGUEL CARBONELL (coord.), *Diccionario de derecho constitucional*, 2.^a ed., México, Porrúa, 2005, p. 459.

Además, México ha ido transformándose de un régimen de partido hegemónico, representado por el PRI, a una democracia de partidos, en donde no solo existe una diversidad de partidos políticos, sino que estos, a través de los años, se han convertido en los actores más importantes en la lucha por el poder. Con ello, los ciudadanos han sido relegados de las decisiones públicas, al grado de ser (antes de 2012 y 2013) los partidos políticos los únicos que podían postular candidatos a cargos de elección popular. De ahí la importancia de las candidaturas independientes, pues están llamadas a crear opciones reales para que los ciudadanos puedan influir en el poder político.

Las candidaturas independientes vienen a ser una nueva posibilidad para los ciudadanos de participar activamente en la política, dado que los partidos políticos ya no son una opción para muchos mexicanos, sobre todo por la falta de identificación con estos y por la insatisfacción respecto de la forma de actuar de los representantes populares, quienes cumplen, en la mayoría de los casos, los designios de los líderes partidistas, pero pocas veces acuden ante sus votantes para conocer su opinión sobre tal o cual asunto de relevancia nacional.

México vive, hoy más que nunca, un pluralismo político en donde confluyen partidos políticos, organizaciones sociales y asociaciones civiles y políticas, y en donde ahora también los ciudadanos son parte de ese entramado político orientado a la obtención del poder¹². Existen instituciones encargadas de la organización de las elecciones, así como tribunales especializados en materia electoral, encargados de hacer valer los derechos de ciudadanos y organizaciones políticas¹³. Sin embargo, las condiciones electorales todavía están alejadas de ser las óptimas, y es necesario seguir trabajando en la consolidación democrática del Estado mexicano, no solo por medio de reformas electorales, sino también con acciones gubernamentales integrales que incorporen aspectos políticos, económicos y sociales.

Así las cosas, el presente trabajo tiene como objetivo revisar el estado actual de las candidaturas independientes en México, ya que, como se podrá apreciar en el siguiente apartado, desde el año de 1946 no existía la posibilidad de contender por un puesto de elección popular de forma independiente, esto es, sin formar parte de un partido político, situación que ha cambiado

12 La vigente Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales reconoce dos tipos de organizaciones políticas: partidos políticos y agrupaciones políticas. De igual forma lo hace la Ley General de Partidos Políticos. Las agrupaciones políticas son concebidas como formas de asociación ciudadana que coadyuvan al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como a la creación de una opinión pública mejor informada; pero solo podrán participar en procesos electorales federales mediante acuerdos de participación con un partido político o coalición.

13 Instituto Nacional Electoral (INE), otrora Instituto Federal Electoral (IFE); organismos públicos locales electorales; Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; órganos jurisdiccionales locales en materia electoral.

a partir de las reformas constitucionales de 2012 y 2013. Por esta razón, en los antecedentes se revisa, por una parte, la figura de los candidatos independientes y, por la otra, la de las organizaciones políticas. En segundo lugar, se analiza el concepto de candidatura independiente y los tipos que existen, diferenciando cada uno de ellos con base en el derecho electoral mexicano.

Posteriormente, se revisa el marco constitucional federal que da vigencia a dichas candidaturas. A continuación se describen dos casos en que un candidato independiente ha ganado una elección, previo a la incorporación de esa figura en la Constitución Federal. Aunado a ello, se estudian los asuntos contenciosos más relevantes resueltos por las autoridades jurisdiccionales, en donde destaca el caso de JORGE CASTAÑEDA GUTMAN. Después, se señala la situación de la legislación electoral en la materia y, en la parte final, se realizan unas reflexiones a manera de conclusión.

I. ANTECEDENTES

A. Las candidaturas independientes¹⁴

Desde la consumación de la lid independentista hasta el inicio de la lucha revolucionaria, las candidaturas para ocupar cargos de elección popular eran de personas individuales, haciendo valer su derecho a ser elegidas. Las Constituciones Federales de 1824 y 1857 no hacían ninguna referencia a los partidos políticos, por lo cual los candidatos a ocupar cargos públicos (de elección popular), durante el siglo XIX, se elegían a través de diversos sistemas: sufragio público, elección indirecta¹⁵ en varios grados (mediante escrutinio secreto) y de representación mayoritario.

En 1911, mediante la Ley Electoral, denominada *Ley Madero* por haber sido promulgada precisamente por FRANCISCO I. MADERO, fue reconocida y regulada la figura de los partidos políticos (los cuales se podían constituir con por lo menos 100 ciudadanos, una junta directiva y un programa de gobierno, una asamblea y distritos electorales), los cuales tenían derecho a postular candidatos para la elección de cargos populares; sin embargo, podían

14 MARIANA HERNÁNDEZ OLMOS divide en tres períodos el contexto histórico de la legislación electoral de las candidaturas independientes: i) de los ciudadanos candidatos (1824-1911), ii) del reconocimiento institucional de las candidaturas independientes (1911-1946) y iii) del rechazo a las candidaturas independientes (1946 a la fecha): *La importancia de las candidaturas independientes*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2012, pp. 20-26.

15 Este sistema fue el de mayor uso durante todo el siglo XIX e inicios del XX, pues, como señala Emmerich, “aunque durante el siglo XIX y principios del XX tuvieron vigencia varias constituciones y numerosas leyes y reglamentos electorales, [...] [la elección indirecta] se mantuvo incólume, con sólo dos excepciones, 1861 y 1865, cuando las elecciones municipales se realizaron por sufragio directo”: “El ayuntamiento de la ciudad de México: elecciones y política, 1834-1909”, en GUSTAVO ERNESTO EMMERICH (coord.), *Las elecciones en la ciudad de México, 1376-2005*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, UAM, 2005, p. 186.

concurrir aspirantes independientes a los partidos políticos. Por lo tanto, existía la posibilidad, de partidos políticos y de candidatos independientes, de registrar candidaturas y nombrar representantes ante los órganos electorales.

Por su parte, VENUSTIANO CARRANZA promulgó en 1916 la *Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente*, en la cual se les reconoció el derecho a nombrar representantes tanto a los partidos políticos como a los candidatos independientes. En la ley electoral del año siguiente (1917), de nuevo se incluyó a los partidos políticos, en un capítulo por medio del cual los mismos podían concurrir a los procesos electorales con candidatos propios, pero además, en estos procesos también se permitía contender a candidatos independientes.

En la Ley para la Elección de Poderes Federales del 2 de julio de 1918, siendo todavía presidente de la República VENUSTIANO CARRANZA, se contemplaron candidatos independientes, denominados *candidatos no dependientes de partidos políticos*. En 1920, a través del decreto del 7 de julio, se reformó la Ley Electoral de julio de 1918, siendo presidente ADOLFO DE LA HUERTA, en la cual se utilizó por primera vez el término *candidatos independientes*.

La Ley Electoral de 1918 es la última que toma en consideración a las candidatos independientes: en dicho ordenamiento se les reconocieron los mismos derechos otorgados a los candidatos de los partidos políticos, con la condición de estar apoyados cuando menos por 50 ciudadanos del distrito donde se postularan, debiendo constar la adhesión de los ciudadanos en un acta formal con la firma de cada uno de ellos. Además debían contar los candidatos independientes con un programa político, mismo que debían publicitar. El registro se tenía que hacer en los plazos establecidos por la legislación: en el caso de diputados, en la cabecera del distrito electoral, y, para senadores o Presidente de la República, en la capital del Estado.

Durante el período comprendido entre 1918 y 1946 no encontramos disposiciones legales que se refieran expresamente a las candidaturas independientes, ya sea para permitir las o para prohibirlas. Así, estas candidaturas nunca fueron objeto de una sistematización, ni mucho menos fueron definidas en norma alguna, por lo cual solo eran enunciadas las cualidades que debían reunir quienes pretendieran ocupar un cargo de elección popular, apoyados por un partido político o bien en calidad de candidatos independientes.

Es en la Ley Electoral Federal del 7 de enero de 1946, bajo la presidencia de MANUEL ÁVILA CAMACHO, que se restringe el derecho a registrar candidatos independientes; en efecto, solamente se otorgó el derecho de registrar candidatos a cargos de elección popular a los partidos políticos, pues el segundo párrafo de su artículo 60 señalaba: “solamente los partidos políticos podrán registrar candidatos”. A partir de este ordenamiento electoral no se volverá a permitir el registro de candidaturas independientes. Sin embargo, en este mismo año se postuló como candidato independiente el ciudadano EZEQUIEL

PADILLA, en tanto que para 1952 lo hizo MIGUEL HENRÍQUEZ GUZMÁN, aun cuando ninguno de ellos obtuvo la victoria.

B. Las organizaciones políticas

En México existen antecedentes de organizaciones políticas desde los años posteriores a la independencia de la nación, pues logias, sociedades secretas y masonería fueron términos utilizados como sinónimos de partidos políticos, aunque hoy en día la idea de estos se encuentre alejada de dichos conceptos¹⁶. En todo caso, la historia de los partidos políticos, durante todo el siglo XIX, gira en torno a los grupos políticos reunidos bajo las ideologías de centralistas, federalistas, liberales y conservadores, sin la estructura formal e ideológica de un partido político. Durante la dictadura de PORFIRIO DÍAZ (1876-1911) los esfuerzos por establecer una organización política basada en los partidos fueron neutralizados, y la existencia de un partido político se basó en la necesidad de dar la apariencia de una democracia.

Al iniciar el siglo XX, en México surge la necesidad de crear una verdadera oposición al gobierno dictatorial de DÍAZ: este el origen del Partido Liberal Mexicano (1901), el Partido Antirreeleccionista (1908-1909) fundado por FRANCISCO I. MADERO, y el Partido Democrático (1909). Con la promulgación de la Constitución Política de 1917 se presenta, realmente, el auge de las organizaciones políticas, representadas en los partidos políticos, ya que una vez concluido el trabajo del Constituyente, los ejércitos revolucionarios dejaron su lugar a los partidos políticos, que para 1919 eran los siguientes: el Comunista Mexicano, el Liberal Constitucionalista, el Laborista Mexicano, el Nacional Agrarista y el Nacional Cooperatista.

De esta manera, la nueva Constitución Política generó un panorama político y social distinto en México; pese a ello, en su texto original no existía disposición expresa que regulara los partidos políticos: solo el artículo 9.º reconocía el derecho de los ciudadanos de la República a asociarse o reunirse con el objetivo de tomar parte en los asuntos políticos del país, precepto constitucional que sirvió de base para la creación y desarrollo de los partidos políticos. Es solo en 1963, por medio de una reforma constitucional a los artículos 54 y 63¹⁷, que se señala expresamente la existencia de los partidos políticos; así, la fracción I del artículo 54 indica textualmente: “Todo Partido Político Nacional, al obtener el dos y medio por ciento de la votación, tendrá derecho a que se acrediten, de sus candidatos, a cinco diputados, y a

16 Véase HÉCTOR DÍAZ ZERMEÑO, *El debate de los partidos políticos y la masonería en la prensa del primer gobierno republicano 1825-1828. El Sol y El Águila Mexicana*, México, UNAM, Facultad de Estudios Superiores Acatlán, 2012, pp. 35 ss.

17 Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de junio.

uno más, hasta veinte como máximo, por cada medio por ciento más de los votos emitidos”.

Bajo esas condiciones se llega hasta 1977, que como ya se ha referido marca el inicio de la transición democrática en México; ese año se da a los partidos políticos el carácter de entidades de interés público, cuyo fin es promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y, en cuanto organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de estos al ejercicio del poder público, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo¹⁸.

Ese mismo año se promulga la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales¹⁹, a través de la cual se facilita el registro de los partidos políticos, se crea la figura de las asociaciones políticas nacionales, se establece el mecanismo de registro condicionado al resultado de las elecciones, se protege y regula los derechos para integrar coaliciones y frentes políticos, se extienden las prerrogativas a los partidos políticos, y se otorgan a la Comisión Federal Electoral facultades para resolver sobre el otorgamiento o pérdida del registro de los partidos políticos, con base en el requisito mínimo del 1.5% de la votación nacional.

Con este marco constitucional y legal, los partidos políticos asumen un papel fundamental en el sistema electoral de México, porque no solo son reconocidos como entidades de interés público y con el derecho a registrar candidatos a puestos de elección popular, sino que son el vehículo por medio del cual los ciudadanos agrupados en ellos pueden acceder al ejercicio del poder político; de ahí la importancia de pertenecer a un partido político²⁰. Además, en la democracia mexicana estos institutos políticos son objeto de financiamiento público y tienen derecho a espacios en radio y televisión en tiempos oficiales del Estado, haya o no haya comicios electorales.

II. CONCEPTO Y CLASES

La voz “candidatura” tiene distintas connotaciones, pero acá nos vamos a restringir a la noción relacionada con la “propuesta de persona para una dignidad o un cargo”²¹. A decir del maestro SERRA ROJAS, el término “candidatura” “se aplica a la condición de candidato, es decir, a la aspiración a ocupar cualquier honor, dignidad o cargo, o a la aceptación para ser propuestos como tal”²².

18 Véase Decreto de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre.

19 Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1977.

20 Los derechos y obligaciones de los militantes de los partidos políticos están regulados en la Ley General de Partidos Políticos.

21 Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 22.ª ed., Madrid, Espasa Calpe, 2001, t. 1, p. 423.

22 ANDRÉS SERRA ROJAS, *Diccionario de ciencia política*, 2.ª ed., México, FCE, 2001, t. 1, p. 154.

Ahora bien, para NOHLEN, candidatura electoral “es la oferta política sobre la cual se pronuncian los electores”²³, en tanto que para CÓRDOVA se define, *lato sensu*, como “la postulación que, de manera individual o colectiva, se hace de un aspirante a un cargo designado mediante una elección”²⁴; mientras que para MARIO MARTÍNEZ y ROBERTO SALCEDO “es la propuesta para que una persona ocupe un cargo público, sobre la cual se pronuncian los votantes en una elección”²⁵.

Consideramos que estas tres concepciones de candidatura electoral dejan clara la noción, siendo dos los elementos que pueden destacarse de dichas definiciones: (i) la candidatura se constituye en una oferta o propuesta política, individual o colectiva, (ii) acerca de la cual decidirán los ciudadanos en su calidad de electores, acarreado, para quienes resulten ganadores, un cargo público.

La candidatura electoral puede revestir diversas formas, siendo dos las más relevantes: nominal –personal o individual– y por lista. En la primera, “únicamente cuentan para el reparto de escaños o puestos públicos los votos que un candidato haya obtenido y que se hayan emitido expresamente en su nombre”²⁶, mientras que a través de la lista “lo decisivo a la hora de convertir votos en escaños es la suma de los votos conseguidos por la lista o por el conjunto de los candidatos de una lista”²⁷.

Ahora bien, de acuerdo con CÓRDOVA existen tres modelos distintos de postulación de candidaturas:

... [en el primero se] reserva el derecho de postular candidatos a los partidos políticos. Bajo este esquema, cualquier ciudadano para acceder a un cargo público electivo debe ser propuesto por algún partido que lo hace su candidato al mismo.

El segundo modelo prevé la posibilidad de que la postulación de candidaturas sea un derecho atribuido a asociaciones o grupos diferentes a los partidos políticos (agrupaciones o un cierto número mínimo de ciudadanos, organizaciones no gubernamentales, sindicatos, etc.), pero, en todo caso, los aspirantes a un cargo de elección popular deben estar respaldados por una pluralidad de potenciales electorales para poder ocupar una candidatura.

23 DIETER NOHLEN, “Candidaturas”, en Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Diccionario electoral*, San José, Costa Rica, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral, A. C., 1989, Serie Elecciones y Democracia, p. 83.

24 LORENZO CÓRDOVA VIANELLO, “Candidatura electoral”, en CARBONELL (coord.), ob. cit., p. 607.

25 MARIO MARTÍNEZ SILVA, y ROBERTO SALCEDO AQUINO, *Diccionario electoral 2000*, México, Instituto Nacional de Estudios Políticos, A. C., 1999, p. 122.

26 NOHLEN, ob. cit., p. 84.

27 *Ibíd.*

El último modelo es el que permite la postulación individual y autónoma de ciudadanos como candidatos de manera desvinculada a partidos políticos y organizaciones ciudadanas (se trata del reconocimiento legal de la figura conocida como “candidaturas independientes”). En este esquema tanto el registro, como la promoción de la candidatura a lo largo de la campaña electoral corre a cargo del propio candidato²⁸.

Así pues, las candidaturas independientes se constituyen como una especie de candidatura electoral, y son concebidas como “una modalidad electiva establecida por determinados sistemas jurídicos, por medio de las cuales los ciudadanos pueden presentarse ante los electores como una opción a un cargo de elección popular, sin necesidad de respaldo partidista”²⁹; por esta razón, el “rasgo peculiar y sobresaliente consiste en que [es] una oferta política [...] sin el concurso ni principal ni complementario de un partido político”³⁰.

Para SOTO, las candidaturas independientes son “formas de participación ciudadana que ayuda[n] al mejor desarrollo de la vida política y democrática del país, y tiene[n] mayor acercamiento a la sociedad, por lo que pueden tener una opinión pública mejor informada de los problemas que dañan a ese círculo social”³¹. Bajo estas candidaturas, señala CÓRDOVA, “se posibilita el ejercicio del derecho de los ciudadanos de presentar su postulación a un cargo de elección popular de manera desvinculada de los partidos políticos quienes tradicionalmente detentan esa prerrogativa”³².

Esta figura electoral, según recuerda el maestro BARRAGÁN,

... cobra importancia precisamente cuando algunos partidos decidieron postular para cargos de elección popular (senadores y diputados) a personalidades que no pertenecían a dicho partido, de tal manera que a estas candidaturas se les caracterizó como independientes, llamándolos candidatos independientes y, llegado el caso,

28 CÓRDOVA VIANELLO, ob. cit., p. 608.

29 ARMANDO I. MAITRET, “Podemos los ciudadanos ser candidatos independientes a cargos de elección popular”, en DAVID CIENFUEGOS SALGADO y ALFREDO ISLAS COLÍN (coords.), *Temas Electorales*, México, Universidad Autónoma de Durango, Universidad Autónoma de Guerrero, Universidad Autónoma de Nuevo León, Fundación Académica Guerrerense, Revista Voz y Voto, 2004, p. 59.

30 RAÚL FERREYRA, *Sobre las candidaturas electorales independientes de los partidos políticos*, citado por DANIEL ZOVATTO, “Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina. Lectura regional comparada”, en DANIEL ZOVATTO (coord.), *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, 2.^a reimpr., México, Unam, International IDEA, 2008, pp. 137-138.

31 ALFREDO SOTO RODRÍGUEZ, “Las candidaturas independientes en México”, en CIENFUEGOS SALGADO e ISLAS COLÍN (coords.), ob. cit., p. 87.

32 LORENZO CÓRDOVA VIANELLO, “Candidaturas independientes”, en CARBONELL (coord.), ob. cit., p. 609.

también se les consideró como diputados independientes, que no pertenecían, por tanto, a ningún grupo parlamentario partidista³³.

Entonces, lo que caracteriza a este tipo de candidatura es su independencia de filiación partidista, no así la postulación por partido político, ya que, como se acaba de advertir, existe la posibilidad de que institutos políticos postulen candidatos que no sean militantes de los mismos, aunque la mayoría de los autores consideran que la candidatura independiente está desvinculada de los partidos políticos, siendo esta la visión más tradicional.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, es posible realizar la siguiente clasificación de las candidaturas independientes, tomando como base el derecho electoral mexicano:

Candidaturas independientes <i>lato sensu</i>	}	Candidaturas independientes <i>stricto sensu</i>
		Candidaturas independientes (o externas) registradas por partido político
		Candidaturas no registradas

Por candidatura independiente, en sentido restringido, entendemos la forma de participación ciudadana mediante la cual se concurre a un proceso electoral con el objetivo de obtener el voto popular para ocupar un cargo público, sin el respaldo de partido político alguno. En tanto que las candidaturas independientes registradas por partido político, que bien podrían denominarse como *externas*, son aquellas que apoyan la participación de ciudadanos para ocupar cargos de elección popular sin tener filiación o militancia partidista con el instituto político que respalda tales candidaturas.

El caso de las candidaturas no registradas es bastante peculiar toda vez que, de acuerdo con el inciso c) del artículo 291 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, “los votos emitidos a favor de candidatos no registrados se asentarán en el acta por separado”. De lo anterior se desprende que estos sufragios, con base en el texto íntegro del citado artículo 291, no son nulos sino válidos, pero esto a favor de candidatos no registrados; por ello el precepto referido les da un tratamiento especial³⁴. Si

33 “El debate jurídico sobre las candidaturas independientes”, *Folios*, México, 2006, p. 39.

34 Aunque la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación señaló que de la “interpretación gramatical, sistemática y funcional [de diversas disposiciones, tanto de la Constitución Federal como Local, además de la legislación electoral del Estado], se desprende que los votos emitidos en favor de candidatos no registrados, si bien no pueden catalogarse como nulos, tampoco son válidos y, en consecuencia, no puede dárseles un efecto jurídico por el cual cierto ciudadano, sin haber sido registrado oportunamente (en la etapa de preparación de la elección) por la autoridad electoral administrativa competente como candidato para integrar un ayuntamiento en el Estado de Veracruz (en virtud de haber sido postulado por

bien la legislación electoral incluye la figura de candidatos no registrados, omite su regulación, esto es, no hay preceptos legales que establezcan la responsabilidad de estos candidatos, la relación que puedan tener con los partidos políticos, la fiscalización de recursos, la posibilidad de ejercer una doble militancia, etc.

Se ha omitido la noción de candidatura ciudadana, en el sentido en que es empleada, esto es, como sinónimo de candidatura independiente, pues en estricto sentido todas las candidaturas a puestos de elección popular deben ser ocupadas por ciudadanos, ya que para gozar de la prerrogativa de sufragio pasivo en México es requisito indispensable tener la calidad de ciudadano mexicano; por ende, se puede considerar que todas las candidaturas son ciudadanas (sean postuladas por un partido político o de manera independiente de estos)³⁵.

III. CANDIDATURAS INDEPENDIENTES EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, en la primera parte de la fracción II del artículo 35, como prerrogativa del ciudadano, el “poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley”; esto es, el derecho a ser votado o sufragio pasivo. Este derecho ha sido concebido como “la capacidad de ser elegido para un cargo de elección popular, de acuerdo con los requisitos que fijen la Constitución y las leyes electorales”³⁶.

Pero el sufragio pasivo no se limita a la posibilidad de ser elegido, ya que se configura por diversos derechos específicos, entre otros:

i. El derecho a ser postulado como candidato por un partido político, habiendo cumplido los requisitos que los estatutos del respectivo partido establezcan.

un partido político, coalición o agrupación de ciudadanos de un municipio), pueda obtener por esa vía el triunfo en la elección y, por ende, se le expida la constancia respectiva”: Juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano; exp. SUP-JDC-713/2004. Disponible en <http://ius.scjn.gob.mx/IusElectoral/Documentos/Sentencias/SUP-JDC-713-2004.pdf>

35 El maestro MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA hace uso expreso del término “candidatos ciudadanos”, pues desde su perspectiva la noción de candidato independiente incluye por lo menos dos especies: los candidatos ciudadanos y los candidatos no registrados. Los primeros “son aquellos a quienes les está permitido, según las disposiciones electorales, participar en las elecciones cubriendo simplemente los requisitos de elegibilidad en ella establecidos”; y los segundos “son aquellos inscritos por los electores en los espacios en blanco establecidos en las boletas electorales”: “Las candidaturas independientes”, *Este País, tendencias y opiniones*, n.º 227, marzo de 2010, p. 48.

36 HÉCTOR FIX-FIERRO, *Los derechos políticos de los mexicanos. Un ensayo de sistematización*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2005, Colección de Cuadernos sobre Aspectos Doctrinales de la Justicia Electoral, n.º 8, p. 54.

ii. El derecho a ser registrado como candidato por la autoridad electoral, habiendo cumplido, en tiempo y forma, con los requisitos que la Constitución y la ley prevean³⁷.

iii. El derecho a que su nombre sea impreso en la boleta electoral, habiendo cumplido con los requisitos legales, siempre y cuando haya sido registrado como candidato por la autoridad electoral y su registro no se haya hecho después de que las boletas estuvieran impresas.

iv. El derecho a que le sean contabilizados todos los votos emitidos en su favor, siempre y cuando sea un candidato registrado por la autoridad electoral.

v. El derecho a que, en caso de obtener el mayor número de votos válidos, sea declarado candidato electo por parte de la autoridad electoral correspondiente³⁸.

Pero este derecho de voto pasivo tiene limitaciones, pues el constituyente que otorgó el derecho también impuso requisitos para actualizarlo, y facultó al legislador ordinario para establecer aquellas exigencias necesarias para hacer efectivo su ejercicio. Así, encontramos como cualidades generales, establecidas por la ley electoral, para gozar de este derecho de sufragio pasivo:

a. Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar.

b. No estar desempeñando cargos dentro de los órganos electorales, ni estar en funciones como presidente municipal o delegado político en el Distrito Federal.

c. Ser registrado como candidato ante la autoridad electoral y manifestar aceptación de la candidatura³⁹.

Es importante mencionar que la incorporación de las candidaturas independientes en el ámbito federal en México es reciente, pues fue a través de la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 2012 que pasó a formar parte del sistema jurídico mexicano el derecho de los ciudadanos a ser registrados –por la autoridad electoral– como candidatos independientes. Sin embargo, en el ámbito estadual la situación era distinta, porque la denominada “reforma política” del año 2012 no incluyó el tema de las candidaturas independientes para el caso de los Estados de la República y del Distrito Federal.

37 En este sentido, la segunda parte de la fracción II del artículo 35 constitucional establece el derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral, tanto a los partidos políticos como a los ciudadanos de manera independiente, siempre que cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación secundaria.

38 JOSÉ DE JESÚS OROZCO HENRÍQUEZ, “Comentario artículo 35”, en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 8.ª ed., México, Cámara de Diputados, Senado de la República, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, Miguel Ángel Porrúa, 2012, t. II, p. 991.

39 FIX-FIERRO, ob. cit., p. 55.

No obstante, debido a que el texto del inciso e) fracción IV del artículo 116 constitucional disponía como derecho *exclusivo* de los partidos políticos el solicitar registro de candidatos a cargos de elección popular, con excepción de lo dispuesto en el artículo 2.º, apartado A, fracciones III y VII, de la Constitución⁴⁰, el 18 de septiembre de 2013 el Congreso de la Unión aprobó la reforma a los artículos 116 y 122 constitucionales, con la finalidad de incluir las candidaturas independientes tanto para el Distrito Federal como para los Estados de la República. En consecuencia, el texto modificado señala:

Artículo 116

[...]

IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:

[...]

e) Los partidos políticos sólo se constituyan por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales, o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa. Asimismo tengan reconocido el derecho para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, con excepción de lo dispuesto en el artículo 2o., apartado A, fracciones III y VII, de esta Constitución

[...]

o) Se fijen las bases y requisitos para que en las elecciones los ciudadanos soliciten su registro como candidatos para poder ser votados en forma independiente a todos los cargos de elección popular, en los términos del artículo 35 de esta Constitución⁴¹.

Esta disposición también es aplicable para el caso del Distrito Federal, de acuerdo con lo señalado por el texto reformado del inciso f) fracción V de la Base Primera del artículo 122 constitucional. Hasta hoy, la modificación a los artículos 116 y 122 ha cumplido con lo establecido en el artículo 135 constitucional, esto es, la votación calificada del Congreso de la Unión y la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los Estados⁴².

40 Esto es, en materia de usos y costumbres de los pueblos y comunidades indígenas.

41 Gaceta Parlamentaria n.º 3864-VIII, miércoles 18 de septiembre de 2013. Disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2013/sep/20130918-VII.pdf>

42 Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 2013.

IV. CANDIDATOS INDEPENDIENTES EN AÑOS RECIENTES (1998-2007)

Pese a la falta de legislación expresa que reglamentara las candidaturas independientes en el ámbito federal antes del año 2012, en los años de 1998 y 2007 se presentaron dos casos en donde ciudadanos participaron de manera independiente en comicios locales (Tamaulipas y Yucatán) para ocupar el cargo de presidente municipal, resultando ganadores en sus respectivas elecciones. A continuación haremos una revisión de tales asuntos.

En el año de 1998 se presentó MARÍA DEL ROSARIO ELIZONDO SALINAS como candidata independiente para ocupar el cargo de presidente municipal del municipio de Jiménez en el Estado de Tamaulipas⁴³, resultando ganadora de dicha elección de acuerdo con el cómputo final del Consejo Municipal Electoral. Los resultados finales de la votación dieron un total de 1.890 sufragios a favor de ELIZONDO (46.53%), mientras que el segundo lugar lo obtuvo el candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI) con 1.743 votos (42.91%)⁴⁴. Así, el Consejo Municipal Electoral declaró la validez de la elección y acordó emitir la constancia de mayoría a favor de ELIZONDO como candidata no registrada.

En consecuencia, el Instituto Estatal Electoral, a su turno, otorgó la constancia de mayoría a Elizondo, pero entonces el PRI objetó tal decisión. Entre sus agravios señaló motivos de inelegibilidad y otras causales de nulidad, a lo que la autoridad jurisdiccional electoral del Estado señaló:

[El Instituto Estatal] no actuó inmotivadamente, ni es verdad que haya interpretado y aplicado inexactamente los preceptos legales que invoca; por el contrario, la autoridad recurrida, al declarar válida la elección en que resultó ganadora la planilla no registrada actuó con notorio respeto a la voluntad ciudadana plasmada en el voto, como principio rector del sistema democrático representativo del Estado mexicano, y que nuestro sistema electoral local garantiza, de acuerdo con los artículos 41, 60 de la Constitución Política Federal, 7, fracción II y 20, fracción II, de la Constitución local, 1, 2 y 5 del Código Electoral para el Estado de Tamaulipas⁴⁵.

Asimismo, se determinó:

... si bien es cierto el sistema electoral se funda en un sistema de partidos, el legislador tamaulipeco permitió una vía alterna en los candidatos no registrados.

43 Elección llevada a cabo el 25 de octubre de 1998.

44 Véase Instituto Estatal Electoral de Tamaulipas, <http://www.ieetam.org.mx/estadisticas/index.htm>

45 LEONOR GARAY MORALES, *Candidaturas independientes*, citada por GONZALO SANTIAGO CAMPOS, "Panorama general de las candidaturas independientes en México", *Quórum Legislativo*, n.º 85, abril-junio de 2006, p. 246.

Todo ello se funda en los artículos 35, 39 y 41, base 1, de la Constitución Federal, en instrumentos internacionales; argumenta la responsable que el contenido de los artículos 4 y 5 de su código local⁴⁶, no limita, restringe ni suspende la emisión del voto si no se hace a favor de un partido político, por el hecho de que la ley prevé el establecimiento en las boletas, al igual que a nivel [*sic*] federal y prácticamente en todas las legislaciones locales, del espacio para anotar a candidatos no registrados, mismos que se asentaran en un apartado, así como la expresión de que todos los votos emitidos de manera diferente, serán declarados nulos⁴⁷.

También se argumentó, por parte del tribunal electoral, en cuanto a la posibilidad de sufragar por un candidato no registrado, que esto constituye “una opción que permitirá al ciudadano, que no simpatice con ninguna de las corrientes políticas registradas, proponer una persona de su satisfacción, siendo esto una vía alterna para llegar a ser parte integrante de los poderes públicos, en el caso de obtener el voto de las mayorías”⁴⁸.

Además, se hace mención del proceso electoral estatal del año de 1983, en el cual “se permitió la victoria de candidatos no registrados que obtuvieron mayoría en los municipios de Jaumave y Ocampo, por lo que atendiendo a los precedentes histórico legislativo-electorales de la entidad, amén de que de ninguna de las disposiciones vigentes en aquella época, se desprendía como requisito de elegibilidad el estar registrado como candidato de algún partido político”⁴⁹; razones por las cuales el Tribunal Electoral de Tamaulipas ratificó la actuación de la responsable (Instituto Estatal Electoral), con la consiguiente declaración de validez de la elección del municipio de Jiménez y la expedición de la constancia de mayoría.

46 En ese momento los citados artículos del Código Electoral para el Estado de Tamaulipas establecían lo siguiente:

“Artículo 4.- Votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación del ciudadano del Estado, que tiene como objetivo elegir a los integrantes de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, así como de Ayuntamientos.

“También es derecho de los ciudadanos y obligación para los partidos políticos la igualdad de oportunidades y la equidad entre hombres y mujeres para tener acceso a los cargos de elección popular.

“El voto es universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible. Quedan prohibidos los actos que generen presión o coacción a los electores”.

“Artículo 5.- Son derechos de los ciudadanos del Estado, además de los que señala el Artículo 7 de la Constitución Política Local, los siguientes:

“I.- Afiliarse libre, individual y voluntariamente a los partidos políticos, así como participar en la constitución de los mismos;

“II.- Inscribirse en el registro de electores;

“III.- Solicitar su credencial para votar con fotografía; y

“IV.- Participar como observador electoral”.

47 GARAY MORALES, ob. cit.

48 Ibíd., p. 247.

49 Ibíd.

Ahora bien, en las elecciones municipales del 20 de mayo de 2007, ADONAI AVILÉS SIERRA contendió como candidato independiente al cargo de presidente municipal de Yobaín, Estado de Yucatán, y resultó ganador con un total de 552 votos (40.2%), siendo el margen de diferencia muy reducido, pues el representante del PRI obtuvo 535 sufragios (38.9%), esto es, un margen de poco más del 1%.

Debido a la reducida diferencia, el PRI presentó un recurso de inconformidad ante la autoridad jurisdiccional electoral del Estado en contra de los resultados del cómputo municipal, así como de la declaración de validez y entrega de constancia de mayoría al candidato independiente, por parte del Consejo Municipal Electoral. El PRI señaló, entre otras cuestiones, que en el acta de cómputo municipal se tomaron en cuenta resultados de escrutinio y cómputo de casillas que encuadran en la causal de nulidad prevista en la legislación electoral, por haber mediado error o dolo en la computación de los votos, lo que evidentemente ponía en duda la certeza de la votación.

Sin embargo, el Tribunal Electoral del Estado de Yucatán resolvió confirmar la declaración de validez de la elección y el otorgamiento de la constancia de mayoría y validez a AVILÉS SIERRA⁵⁰. El tribunal indicó:

1. En dos casillas que se estudiaron no existían diferencias entre el número de boletas que fueron enviadas a dicha casilla, el total de ciudadanos que votaron conforme a la lista nominal y la suma de votos emitidos.

2. En el acta de escrutinio y cómputo de las otras dos casillas se observaron dos anotaciones incorrectas: una no resultó trascendente, debido a que los demás apartados se encontraban rellenos de manera correcta, lo que podía constatarse al realizar las operaciones aritméticas respectivas al sumar la votación emitida y la depositada en la urna; en otra, un único error consistente en que en el apartado correspondiente a los votos recibidos por el candidato independiente, se asentó una cantidad con número y otra diferente con letra, por lo que el Consejo acordó que se abriera el paquete correspondiente y se realizara el cómputo. Posteriormente, se realizó la corrección respectiva.

Inconforme con la sentencia, el PRI promovió un juicio de revisión constitucional electoral del que conoció la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, formando el expediente SUP-JRC-86/2007. Al resolver, la Sala Superior confirmó la sentencia del Tribunal Electoral del Estado de Yucatán, pues consideró lo siguiente:

1. En la casilla donde se detectó una discrepancia en el acta de escrutinio y cómputo, entre un número asentado con letra y otro con número, se realizó la apertura y recuento de votos, así como el ajuste correspondiente. En otra casilla, la anotación incorrecta en el acta resultó intrascendente, porque las operaciones que sustentan el llenado, son correctas.

50 4 de junio de 2007.

2. Las anotaciones incorrectas, no constituyen un error o dolo en el cómputo de la votación, debido a que podía deberse a un descuido o distracción del encargado del llenado del acta de escrutinio y cómputo al momento de su elaboración.

3. El cómputo de votos ante una autoridad jurisdiccional como la que se actúa, es una atribución extraordinaria, cuya realización constituye una medida última y excepcional, que únicamente tendría verificativo cuando la gravedad de la controversia así lo exigiere y fuera trascendente para el sentido del fallo, y siempre y cuando se hubieren agotado todos los medios posibles para dilucidar la situación, lo que no ocurrió en el presente caso.

Al final, se declaró la validez de la elección y se otorgó la constancia de mayoría y validez a AVILÉS SIERRA en su carácter de candidato independiente al cargo de presidente municipal de Yobaín.

V. LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES ANTE LA JUSTICIA

Con fundamento en el derecho a ser votado, consagrado en el artículo 35 del texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, diversas personas solicitaron ejercer su prerrogativa de sufragio pasivo para ocupar cargos de elección popular; asuntos que debieron resolverse en instancias jurisdiccionales y de los cuales ahora se hace una revisión. Solo hemos incluido aquellos de mayor trascendencia para el sistema jurídico mexicano.

A. El caso Michoacán

El *Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del ciudadano* SUP-JDC-037/2001 –conocido como caso *Michoacán*– es un precedente trascendental en el tema de las candidaturas independientes en el México contemporáneo. Sin duda este proceso sentó un importante antecedente en la materia, el cual fue invocado en el caso del Estado de México⁵¹.

En agosto de 2001, el ciudadano MANUEL GUILLÉN MONZÓN presentó ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

51 El Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, en su sesión del 15 de abril de 2005, aprobó el Acuerdo n.º 42 por el que se negó el registro de la candidatura independiente del ciudadano MAURICIO MIGUEL ÁNGEL VALDÉS RODRÍGUEZ para gobernador del Estado de México. En el considerando XVIII se estableció que, tomando como base la normatividad constitucional y legal, señalada en los considerandos anteriores y la tesis jurisprudencial (resultado del caso *Michoacán*), el órgano superior de dirección del Instituto Electoral del Estado de México decidió negar el registro del ciudadano MAURICIO MIGUEL ÁNGEL VALDÉS RODRÍGUEZ como candidato independiente o ciudadano, para el cargo de gobernador del Estado de México. Para la consulta íntegra del acuerdo véase Instituto Electoral del Estado de México, Acuerdo n.º 42, disponible en http://www.ieem.org.mx/ieem_2003/derecho/acuerdos_2005/acuerdo042.htm

la demanda del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano contra el acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán por el cual se resolvió no aprobar su registro como candidato independiente a gobernador para el proceso electoral estatal del año 2001.

La Sala Superior del mencionado tribunal se declaró competente para conocer del medio de impugnación presentado; asimismo, realizó el estudio y análisis de las causas de improcedencia que adujo la responsable, así como los agravios expuestos por el actor en su escrito de demanda. Una vez efectuada la interpretación⁵² resolvió:

a. La Constitución no consagra ni un derecho absoluto a ser votado ni tampoco un derecho a ser registrado como candidato independiente.

b. El derecho político-electoral del ciudadano a ser votado es un derecho fundamental de base constitucional y configuración legal.

c. Ninguna disposición constitucional⁵³ establece, en forma alguna, que los partidos políticos tengan el monopolio de la postulación de candidaturas (por mayoría relativa) para cargos de elección popular ni, mucho menos, que al efecto estén prohibidas las candidaturas independientes o no partidistas⁵⁴.

d. En cuanto a la postulación de candidatos por parte de los partidos políticos, el tribunal estableció que sólo en la postulación de candidatos a diputados federales y senadores por el principio de representación proporcional hay disposiciones expresas y claras que confieren este derecho en exclusiva a los partidos políticos⁵⁵.

B. El caso Castañeda Gutman

Uno de los casos más relevantes en materia de candidaturas independientes –debido a las instancias recurridas– fue el de JORGE CASTAÑEDA GUTMAN, quien en 2004 solicitó ante el Instituto Federal Electoral (IFE) su registro

52 De lo dispuesto en los artículos 35, fracción II; 41, segundo párrafo, fracción I, y 116, fracciones I, segundo párrafo, y IV, incisos f), g) y h), en relación con los artículos 2.º, apartado A, fracciones III y VII; 35, fracción I; 36, fracciones I y III; 39, 40 y 41, fracciones II y III; 54, 56 y 60, tercer párrafo; 63, cuarto párrafo, *in fine*; 115, primer párrafo, fracción VIII; 116, fracciones II, último párrafo, y IV, inciso a); 122, tercero, cuarto y sexto párrafos, apartado C, bases primera, fracciones I, II y III, segunda, fracción I, primer párrafo, y tercera, fracción II, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 25, incisos b) y c), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 23, incisos b) y c), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

53 Además, la Sala Superior aclara: “ni la interpretación sistemática o funcional del conjunto de preceptos constitucionales aplicables”.

54 Por tal razón, es facultad del legislador ordinario, ya federal o estatal, determinar la admisión o no de candidaturas independientes.

55 TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, *El derecho a ser votado y las candidaturas independientes: Caso Michoacán*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2002, Colección Sentencias Relevantes n.º 5, *passim*.

como candidato al cargo de elección popular de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos para la elección de 2006, ello con base en el artículo 175 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales⁵⁶ y la fracción II del artículo 35 de la Constitución Federal. El IFE negó el registro debido a: i) la exclusividad que tenían los partidos políticos para postular y registrar candidatos, y ii) que el proceso de registro aún no iniciaba.

Ante la negativa por parte de la autoridad electoral federal, Castañeda Gutman promovió un juicio de amparo, el cual fue turnado y resuelto por el Juzgado Séptimo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal⁵⁷. En su resolución el juzgado sobreseyó la demanda, pues a su decir era un asunto de carácter político-electoral⁵⁸ y por ello no existía violación a garantías individuales, por lo que resultaba improcedente. Inconforme con esta resolución, CASTAÑEDA GUTMAN la impugnó a través del recurso de revisión, del que conoció en un primer momento el Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito⁵⁹.

El citado tribunal estudió la procedencia de los agravios y, sin entrar a considerar el fondo del asunto, solicitó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que ejerciera su facultad de atracción⁶⁰, ya que consideró el asunto como relevante para el orden constitucional. Sobre todo, el tribunal estimó que los planteamientos jurídicos a resolver involucraban el sustento constitucional del amparo contra leyes (art. 103 const.), la acción de inconstitucionalidad (art. 105 const.) y el alcance de la fracción II del artículo 35 de la Constitución General de la República.

En primer lugar, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación desestimó los agravios relacionados con la inconstitucionalidad de la fracción VII del artículo 73 de la Ley de Amparo, debido a la existencia de criterio en el sentido de que por medio del recurso de revisión promovido en un juicio

56 Código abrogado. Diario Oficial de la Federación del 14 de enero de 2008.

57 Exp. 374/2004.

58 Se consideró que los derechos políticos no eran reparables por medio del juicio de amparo.

59 Amparo en revisión 743/2005.

60 Esta facultad es un medio excepcional de control de la legalidad, con rango constitucional, por medio del cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede atraer asuntos que, en principio, no son de su competencia originaria, pero que cumplen los siguientes requisitos: i) que a juicio del alto tribunal, la naturaleza intrínseca del caso permita que este revista un interés superlativo reflejado en la gravedad del tema, es decir, en la posible afectación o alteración de valores sociales, políticos o, en general, de convivencia, bienestar o estabilidad del Estado mexicano relacionados con la administración o impartición de justicia; y ii) que el caso revista un carácter trascendente reflejado en lo excepcional o novedoso que entrañaría la fijación de un criterio jurídico trascendente para casos futuros o la complejidad sistémica de los mismos, también a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Véase *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XXVII, abril de 2008, p. 150, Tesis de jurisprudencia 27/2008 (Registro 169 885).

de amparo no era posible impugnar la misma ley, sin que ello implique que la disposición impugnada quedara fuera del control constitucional, pues para ello existen los medios de defensa señalados en la fracción II del artículo 105 constitucional.

En relación con los demás agravios, la Suprema Corte juzgó que el aspecto esencial a resolver consistía en determinar si el juicio de amparo indirecto era procedente en contra de leyes y actos en materia electoral, o bien que estuvieran relacionados con el ejercicio de derechos políticos. Así pues, llevó a cabo una revisión del sistema de justicia electoral vigente en la Constitución General de la República, bajo dos parámetros: i) el sistema de justicia en materia electoral, y ii) el juicio de amparo y la materia electoral.

Entonces, después de analizados los anteriores aspectos, los ministros del alto tribunal estudiaron si en el presente caso los artículos impugnados y su acto de aplicación podían combatirse por medio del juicio de amparo, si se daban las condiciones de que el objeto de estudio no fuera electoral y de que se tratara del ejercicio de derechos políticos, que pudiera implicar la transgresión de derechos fundamentales. Respecto de este último punto, la Suprema Corte admitió que los derechos políticos están comprendidos dentro de los derechos humanos y por ello comparten las características de ser universales, imprescriptibles, irrenunciables e integrales, por lo que la violación de unos presupone la de todos, siendo obligación del Estado no impedir su ejercicio.

No obstante, se dijo que los artículos constitucionales 41 y 116, fracción IV, los cuales regulan los aspectos relacionados con la participación del pueblo en la vida democrática del país y el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público a través del sufragio universal, libre, secreto y directo, no podían ser materia del juicio de amparo, de acuerdo con el sistema de justicia electoral establecido en el orden constitucional mexicano. En consecuencia, después de un amplio y nutrido debate, la mayoría de ministros decidieron que en virtud de la vinculación de las leyes y actos reclamados con aspectos electorales, no podían ser materia de análisis a través de la vía de amparo; ya que, de haberse otorgado la protección constitucional, se habrían podido vulnerar los principios de equidad y certeza jurídica, trastocando el equilibrio propio del proceso electoral, al colocar al demandante en una situación diferente a aquella en que están los demás ciudadanos.

Finalmente, y ante el fallo del alto tribunal mexicano, Castañeda Gutman acudió al Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos. Así, denunció ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (la Comisión) la violación a sus derechos humanos establecidos en los artículos 23, 24 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (la Convención), esto es, derechos políticos, igualdad ante la ley y de protección

judicial, respectivamente. La Comisión admitió el asunto⁶¹ y lo sometió ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (la Corte)⁶².

La Corte concluyó que México violó el derecho a la protección judicial de los derechos fundamentales de Castañeda Gutman de conformidad con el artículo 25 de la Convención, porque para la época de los hechos del caso no había en México recurso efectivo alguno que posibilitara a las personas cuestionar la regulación legal del derecho político a ser elegido previsto en la Constitución Política y en la Convención. En consecuencia, el Estado no ofreció a la presunta víctima un recurso idóneo para reclamar la alegada violación de su derecho político a ser elegido, y por lo tanto violó el artículo 25 de la Convención.

Resulta interesante señalar que el Estado mexicano adujo a su favor el juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos como un recurso efectivo conforme a la Convención, ya que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación efectuaba una forma interna de “control convencional” de leyes que garantizaba los derechos políticos, evitando con ello el tener que desaplicar una ley considerada por el ciudadano como inconstitucional. No obstante, la Corte consideró que el Estado mexicano no probó que el referido “control convencional” interno se pudiera realizar respecto de leyes electorales de carácter federal.

En cuanto al derecho político a ser votado para un cargo de elección popular fundado en el artículo 23, en relación con los artículos 1.1 y 2.º, de la Convención, la Corte resolvió que no hubo violación a tal derecho, pues no se consideró probado que el sistema de registro de candidaturas a cargo de partidos políticos constituya una restricción ilegítima para regular el derecho a ser elegido. Asimismo, la Corte concluyó que el Estado mexicano no había violado el artículo 24 de la Convención, ya que a su decir las elecciones locales y las federales no son comparables, de modo que no es posible concluir que las diferencias de organización entre unas y otras sean discriminatorias y violen el derecho a la igualdad ante la ley.

Por último, la Corte condenó a México a llevar a cabo la adecuación de su derecho interno a la Convención, de tal forma que ajuste la legislación secundaria y las normas que reglamentan el juicio de protección de los derechos del ciudadano, de manera que mediante dicho recurso se garantice a los ciudadanos de forma efectiva el cuestionamiento de la constitucionalidad de la regulación legal del derecho a ser elegido.

61 Caso (12.535) *Jorge Castañeda Gutman contra los Estados Unidos Mexicanos*. Informe de Admisibilidad y Fondo 113/06 de 26 de octubre de 2006.

62 Caso *Castañeda Gutman vs. México*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 6 de agosto de 2008.

C. Acción de inconstitucionalidad 28/2006 y sus acumuladas 29/2006 y 30/2006

Para el año de 2006 el Estado de Yucatán, junto con el de Sonora⁶³, eran los únicos Estados de la República Mexicana que habían establecido en su legislación electoral el derecho de los ciudadanos a participar en elecciones locales con independencia de los partidos políticos; pero únicamente la legislación de Yucatán fue impugnada por ser considerada inconstitucional, asunto que trataremos a continuación. A decir del artículo 28 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán, los ciudadanos podían participar como candidatos independientes a los cargos de elección popular para gobernador, fórmulas de diputados por el principio de mayoría relativa y planillas de ayuntamientos.

Por su parte, los artículos 29 al 31 establecían las reglas que permitían la operación de las candidaturas independientes en el Estado. Así, en el caso del gobernador, era necesaria la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 2% del padrón electoral del Estado; mientras que para los candidatos a diputados, según el principio de mayoría relativa, se necesitaba la firma de cuando menos el equivalente al 15% del padrón electoral correspondiente al distrito en cuestión; y para miembros de los ayuntamientos se requería por lo menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 10 o al 15% del padrón electoral, según el caso⁶⁴.

Además de lo anterior, los candidatos independientes debían anexar a su solicitud de registro:

– Una relación que contenga el nombre, domicilio, clave de elector y firma autógrafa de cada uno de los ciudadanos que respalden su candidatura en la demarcación correspondiente haciéndose constar mediante fe de hechos notarial.

– La relación de integrantes de su Comité de Organización y Financiamiento, señalándose las funciones de cada uno y el respectivo domicilio oficial.

– El emblema y colores con los que pretende contender, en caso de aprobarse el registro; mismos que no deberán ser análogos a los de los partidos políticos con registro ante el Instituto.

– Presentar su respectiva plataforma política electoral.

– El monto de los recursos que pretende gastar en la campaña, y el origen de los mismos.

63 Título III, Capítulo VI, “De las Candidaturas Independientes”, artículos 192-195 y demás aplicables del Código Electoral del Estado de Sonora. Derogado por Decreto 117; B. O. n.º 46, secc. IV, de 9 de junio de 2008.

64 En los municipios cuyos cabildos se integran por 11 regidores el número de firmas debía ser equivalente al 10% del padrón electoral correspondiente al municipio de que se tratara; y en los municipios cuyos cabildos se integraban por 5 y 8 regidores, era indispensable la firma del equivalente al 15% del padrón electoral municipal.

En respuesta a estas disposiciones y otras de carácter político-electoral, los partidos políticos Alianza por Yucatán, de la Revolución Democrática y Alternativa Socialdemócrata y Campesina, promovieron ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación la acción de inconstitucionalidad número 28/2006 y sus acumuladas 29/2006 y 30/2006⁶⁵, a través de las cuales se demandó la invalidez de los decretos 677, 678 y 679 publicados en el Diario Oficial del Gobierno local el 24 de mayo de 2006⁶⁶, mediante los cuales se reformaron y adicionaron diversos artículos de la Constitución Política del Estado, y se expidieron las leyes de Instituciones y Procedimientos Electorales y del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, respectivamente.

Las acciones promovidas por los partidos de la Revolución Democrática y Alternativa Socialdemócrata y Campesina fueron sobreseídas, en el caso del primero por la falta de una formalidad⁶⁷, pues no se demostró que la voluntad del promovente fuera, efectivamente, hacer valer la vía constitucional; en tanto que el segundo carecía de legitimidad para iniciar la acción de inconstitucionalidad⁶⁸.

Por lo tanto, solo se analizaron los conceptos de invalidez formulados por Alianza por Yucatán. En relación con estos, únicamente nos incumbe lo relativo a las candidaturas independientes. Así, el proyecto de sentencia, a cargo del ministro JUAN N. SILVA MEZA, estableció en el inciso F):

... se estima reconocer la constitucionalidad de los artículos 28, 29, 30 y 31, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales, que prevén la opción para que los candidatos participen de manera independiente como candidatos para los cargos de gobernador, diputados por el principio de mayoría relativa y planillas de ayuntamientos, en atención a que, no obstante que con motivo de la reforma de 1977 al artículo 41, de la Constitución Federal, en donde elevó a rango constitucional la formación de los partidos políticos, confiriéndoles la calidad de entidades de interés público, cuyo fin consistiría en promover la participación del pueblo y hacer posible mediante el sufragio universal libre, directo y secreto, el acceso

65 Disponible en https://www.scjn.gob.mx/Transparencia/Epocas/Pleno/Novena%20%C3%A9poca/2006/0028-2006%20_y%20sus%20acumuladas%200029-2006%20y%200030-2006_%20AI%20PL.pdf

66 Disponible en http://www.yucatan.gob.mx/servicios/diario_oficial/index.php?f=2006-5-24

67 Esto debido a que el escrito en el que se hizo valer la acción fue una copia fotostática simple de un supuesto original que carece de firma autógrafa de quien aparentemente la promueve; por lo que, ante la falta de esta formalidad, se desconocía si era voluntad del promovente hacer valer la vía constitucional.

68 Ya que en términos de lo dispuesto por los Estatutos del Partido, la representación legal corresponde ejercerla de manera conjunta al presidente y vicepresidente del Comité Ejecutivo Federado de dicho partido. Por tanto, toda vez que el escrito de demanda fue signado únicamente por el presidente del citado Comité Ejecutivo, se consideró que este en lo individual carece de legitimación para tal efecto.

de los ciudadanos a la representación popular, de acuerdo con los programas y principios postulada; de la lectura íntegra del citado artículo 41 constitucional, no se advierte en forma alguna, que los partidos políticos tengan el monopolio de la postulación de candidaturas para cargos de elección popular, ni menos aún, que estén prohibidas las candidaturas independientes o no partidistas, porque el hecho de que la postulación de candidatos se encuentre entre los fines de los partidos políticos, sólo constituye la expresión de ese hecho, pero en modo alguno, conlleva la exclusión de otras entidades del ejercicio de tal derecho.

[...]

Por otra parte, el análisis de los artículos 52, 53, 54, 56, 115, 116 y 122 de la propia Norma Fundamental, que contiene lineamientos referentes a los partidos políticos, tampoco se establece que sea facultad exclusiva de ellos, la postulación electoral, a excepción hecha de los candidatos que estarán electos por el principio de representación proporcional, para integrar las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados, los Ayuntamientos de los Municipios y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Asimismo, del análisis del artículo 35, fracción II de la Constitución Federal, que consagra el derecho político electoral del ciudadano a ser votado para todos los cargos de elección popular, tampoco deriva que ese derecho debe ejercerse forzosa y necesariamente, a través de la postulación de un partido político.

Por tanto, toda vez que de la interpretación, tanto en lo individual como armónico y sistemático de las normas que conforman las bases del sistema electoral, no deriva que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establezca de forma alguna que sea derecho exclusivo de los partidos políticos, postular candidatos a cargo de elección popular, con excepción hecha de las elecciones por el principio de representación proporcional, se concluye en el proyecto, que es facultad del Legislador Ordinario federal o local, determinar dentro de su sistema jurídico electoral, si sólo los partidos políticos tienen derecho a postular candidatos a cargos de elección popular o si también permiten candidaturas independientes para esos efectos.

En el seno del Pleno de la Suprema Corte de Justicia fue abordado el tema en seis sesiones⁶⁹, y en la sesión del martes 3 de octubre de 2006 se entró de lleno al tópico de las candidaturas independientes. El resolutive Quinto del proyecto de sentencia que presentó el ministro SILVA MEZA, y que los ministros votaron, reconoció la validez del artículo 21 de la Constitución Política del Estado de Yucatán, contenido en el Decreto 677, así como de los artículos 28, 29, 30, 31, 33, 40, 120, 146, 155, 296 y 322 de la Ley de Instituciones

69 21, 25, 26 y 28 de septiembre, además del 3 y 5 de octubre, todos del año 2006.

y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán, y de los transitorios quinto y séptimo del Decreto 678.

Finalmente, la votación acerca de la constitucionalidad de las candidaturas independientes, en lo general, establecidas en el Estado de Yucatán, fue de seis votos a favor y cinco en contra, por lo que fueron declarados infundados los conceptos de invalidez en los que se cuestiona la constitucionalidad de los artículos 28, 29, 30 y 31 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán, en cuanto permitían candidaturas independientes exclusivamente.

VI. LEGISLACIÓN SECUNDARIA

La incorporación de las candidaturas independientes al sistema electoral mexicano trae consigo la obligación de llevar a cabo las reformas necesarias para darle eficacia al derecho de los ciudadanos a ser registrados ante la autoridad electoral como candidatos independientes. Por ello, el propio órgano revisor de la Constitución estableció en la reforma del 9 de agosto de 2012 –referida líneas atrás– el plazo de un año a partir de la entrada en vigor del decreto reformativo⁷⁰, plazo que se cumplió el 10 de agosto de 2013, para que el Congreso de la Unión expidiera la legislación reglamentaria y, por su parte, los Congresos de los Estados así como la Asamblea Legislativa del Distrito Federal llevaran a cabo las adecuaciones necesarias de su legislación secundaria⁷¹.

Sin embargo, en el ámbito federal fue solo el 23 de mayo de 2014, con la promulgación de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que se dio cumplimiento al mandato constitucional, pues en dicha legislación se incluyó un título dedicado a reglamentar las candidaturas independientes. En consecuencia, esta ley regula las candidaturas independientes para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, diputados y senadores del Congreso de la Unión por el principio de mayoría relativa. Así, los candidatos independientes para el cargo de diputado deberán registrar la fórmula correspondiente de propietario y suplente. En el caso de la integración de la

70 Artículos segundo y tercero transitorios del decreto.

71 En ese sentido, a enero de 2014 solamente se habían presentado, en la Cámara de Diputados, tres iniciativas vinculadas con las candidaturas independientes, con las cuales se buscaba reformar y adicionar el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), e incluso expedir una Ley General de Partidos Políticos y Candidaturas Independientes. Véase Gaceta Parlamentaria n.º 3808, lunes 8 de julio de 2013; Gaceta Parlamentaria n.º 3900-VII, martes 5 de noviembre de 2013, y Gaceta Parlamentaria n.º 3902-VII, jueves 7 de noviembre de 2013. En el caso del Senado de la República el escenario era similar: existía la intención de modificar el COFIPE para incorporar en su texto las candidaturas independientes, así como la de crear una Ley General de Partidos Políticos y Candidaturas Independientes. Véase Gaceta del Senado, miércoles 31 de julio de 2013, Gaceta n.º 25, y Gaceta del Senado, martes 12 de noviembre de 2013, Gaceta n.º 51.

Cámara de Senadores deberán registrar una lista para la entidad federativa que corresponda, con dos fórmulas de candidatos independientes, propietarios y suplentes en orden de prelación.

El Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE) emitirá la convocatoria dirigida a los ciudadanos interesados en postularse como candidatos independientes, quienes manifestarán, por escrito, su interés de participar según el cargo: a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, ante el Secretario Ejecutivo del Instituto; a senador por el principio de mayoría relativa, ante el vocal ejecutivo de la junta local correspondiente; y a diputado por el principio de mayoría relativa, ante el vocal ejecutivo de la junta distrital correspondiente⁷². Los aspirantes deben lograr el apoyo ciudadano para obtener su registro como candidatos, en los siguientes porcentajes:

1. Para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, la cédula de respaldo deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 1% de la lista nominal de electores con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección, y estar integrada por electores de por lo menos diecisiete entidades federativas, que sumen cuando menos el 1% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas.

2. Para fórmulas de senadores de mayoría relativa, la cédula de respaldo deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 2% de la lista nominal de electores correspondiente a la entidad federativa en cuestión, con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección, y estar integrada por ciudadanos de por lo menos la mitad de los distritos electorales que sumen como mínimo el 1% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada uno de ellos.

3. Para fórmulas de diputados de mayoría relativa, la cédula de respaldo deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 2% de la lista nominal de electores correspondiente al distrito electoral en cuestión, con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección, y estar integrada por ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que sumen cuando menos el 1% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas.

Una vez obtenido el apoyo requerido, los candidatos independientes podrán solicitar, en los plazos y ante los órganos competentes, su registro. Pero, ninguna persona podrá registrarse como candidato a distintos cargos de

72 Una vez que ha manifestado su intención de participar como candidato independiente, este deberá presentar la documentación que acredite la creación de una persona moral constituida en Asociación Civil, la cual tendrá el tratamiento de un partido político en cuanto a su régimen fiscal. Para ello, el INE establecerá un modelo único de estatutos de la asociación civil. De la misma manera deberá acreditar su alta ante el Sistema de Administración Tributaria, y anexar los datos de una cuenta bancaria a nombre de la persona moral para recibir el financiamiento público y privado correspondiente.

elección popular en el mismo proceso electoral; tampoco podrá ser candidato para un cargo federal de elección popular y simultáneamente para otro de los estados, los municipios o del Distrito Federal. Además, los candidatos independientes que hayan sido registrados no podrán ser postulados como candidatos por un partido político o coalición en el mismo proceso electoral federal. Aunado a ello, no existe la posibilidad de sustitución de candidatos, y cuando en las fórmulas, ya sea de diputados o de senadores, falte el propietario, se cancelará el registro.

Los candidatos independientes tendrán acceso a los tiempos de radio y televisión como si se tratara de un partido político de nuevo registro⁷³, en forma proporcional al tipo de elección de que se trate; obtendrán financiamiento público y privado⁷⁴, en los términos de la legislación electoral, y podrán designar representantes ante los órganos del INE, así como ante mesas directivas de casilla y generales, estos solo el día de la jornada electoral. De igual forma, disfrutarán dentro del territorio nacional de las franquicias postales que sean necesarias para el desarrollo de sus actividades.

En cuanto a la propaganda electoral, les serán aplicables las disposiciones generales de la legislación electoral y, en todo caso, la de los candidatos independientes deberá tener el emblema y color o colores que los caractericen y diferencien de otros partidos políticos y de otros candidatos independientes, así como tener visible la leyenda “candidato independiente”. Por su parte, el INE, a través de la Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización, tiene a su cargo la recepción y revisión integral de los informes de ingresos y egresos que presenten los candidatos independientes respecto del origen y monto de los recursos por cualquier modalidad de financiamiento, así como sobre su destino y aplicación.

En la boleta electoral, de acuerdo a la elección de que se trate, aparecerá el nombre completo del candidato independiente o de los integrantes de la fórmula de candidatos independientes. Por cada candidato independiente o fórmula de candidatos independientes se utilizará un recuadro, con el mismo tamaño y en un espacio de las mismas dimensiones que aquellos que se

73 El conjunto de los candidatos independientes accederán a la radio y la televisión únicamente en el porcentaje que se distribuye en forma igualitaria a los partidos políticos, en términos de lo dispuesto en la Constitución Federal.

74 El financiamiento privado se constituye por las aportaciones que realicen el candidato independiente y sus simpatizantes, el cual no podrá rebasar en ningún caso el 10% del tope de gasto para la elección de que se trate. El monto que le correspondería a un partido de nuevo registro se distribuirá entre todos los candidatos independientes de la siguiente manera: un tercio se distribuirá de manera igualitaria entre todos los candidatos independientes al cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; un tercio se distribuirá de manera igualitaria entre todas las fórmulas de candidatos independientes al cargo de senador, y un tercio se distribuirá de manera igualitaria entre todas las fórmulas de candidatos independientes al cargo de diputado. Cuando un solo candidato obtenga su registro para cualquiera de los cargos antes mencionados, no podrá recibir financiamiento que exceda del 50% de los montos referidos.

destinen en la boleta a los partidos o coaliciones que participan. Pero los destinados a los candidatos independientes serán colocados después de los partidos políticos, y si fueran varios candidatos o fórmulas, aparecerán en el orden en que hayan solicitado su registro correspondiente.

La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral también fue reformada, el 23 de mayo de 2014, con la finalidad de incorporar la figura de las candidaturas independientes como legitimadas en la presentación de los medios de impugnación establecidos en tal legislación. En cuanto a las entidades federativas, no todas han cumplido con su obligación de legislar; aunque la gran mayoría, entre ellas Durango, Zacatecas y Quintana Roo, ya realizaron las reformas necesarias para permitir a sus ciudadanos participar en elecciones locales como candidatos independientes.

CONCLUSIÓN

En la actualidad existen en México un número amplio de opciones políticas: no solo los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral⁷⁵, pues también hay diversas organizaciones políticas que buscan incidir en las decisiones del país; pese a ello, en los últimos años tanto los partidos como las organizaciones políticas han sido objeto de apatía e indiferencia por parte de los ciudadanos, sobre todo, como lo ha señalado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, debido a una profunda crisis en relación con los partidos políticos, lo que hace imperioso reflexionar acerca de la participación y representación política, en busca del fortalecimiento de la democracia.

En México, como lo ha referido PEDRO SALAZAR UGARTE⁷⁶, la materia electoral ha sido fundamental para lograr el cambio político, razón por la cual las candidaturas independientes vienen a ser un instrumento más del sistema electoral mexicano; con ellas se continúa en la búsqueda de la consolidación democrática, y su incorporación en el texto constitucional conlleva un número amplio de dudas y temas a desarrollar; en cualquier caso, dar la posibilidad a los ciudadanos de sufragar no solo por partidos políticos, sino también por personas individuales, es hoy más que nunca una necesidad en México, pues la ciudadanía cada vez se ha alejado más de las urnas.

Así pues, las candidaturas independientes pretenden ser una manera de fortalecer los derechos políticos de los mexicanos, poniendo al alcance de los ciudadanos otro medio de acceder al poder político y de generar un escenario político con mayores elementos democráticos. Con ello, México se

75 Partido Acción Nacional (PAN), Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido del Trabajo (PT), Partido Verde Ecologista de México (PVEM), Movimiento Ciudadano, Nueva Alianza, Morena, Partido Humanista y Encuentro Social.

76 Véase “Comentario artículo 41”, en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, cit., t. III, p. 196.

suma a otros países que han incluido las candidaturas independientes como un mecanismo para consolidar la democracia, entre los cuales están Chile, Colombia, Ecuador, Honduras y Venezuela. Con figuras como las candidaturas independientes los países latinoamericanos pretenden mejorar la calidad de sus democracias.

En ese sentido, el Estado mexicano se ubica entre los países catalogados, con mayor o menor nivel, como libres y en busca de la consolidación democrática, pues los diversos índices de medición de la calidad de la democracia, entre ellos el Índice de Libertad en el Mundo de *Freedom House* (FH), el Índice de Democracia de la Unidad de Inteligencia (EIU) y el Índice de Desarrollo Democrático de América Latina (IDD-LAT), lo ubican en los primeros lugares entre los países latinoamericanos con mejor calidad democrática.

Las candidaturas independientes, por sí solas, no harán al Estado mexicano más o menos democrático, simplemente es un elemento que puede mejorar la calidad de la democracia. Sin embargo, su pleno reconocimiento en el texto constitucional, y en la legislación secundaria, es un paso más para evitar que se robustezca un sistema cerrado de partidos políticos. De esta forma, los ciudadanos cuentan con una opción adicional a la presentada por los institutos políticos (nacionales o locales) y, además, tal vez sirvan de paliativo en contra del ausentismo en las urnas, pues en los últimos años se ha incrementado la apatía de los ciudadanos hacia los partidos políticos –y la clase política– en México.

Con las candidaturas independientes el panorama mexicano ha cambiado, porque ahora los ciudadanos pueden competir por un cargo público sin necesidad de pertenecer o ser postulados por un partido político; esto incide directamente en la militancia partidista, así como en la votación que se pueda obtener, pues el abanico de posibilidades al momento de sufragar por un opción ajena a los partidos políticos afectará, indefectiblemente, a las prebendas de los partidos⁷⁷. Pero en ese mismo sentido, las candidaturas independientes son una figura a explorar y desarrollar, pues en el México reciente los candidatos de esta naturaleza han sido muy escasos, por no decir casi inexistentes.

Ahora que las candidaturas independientes ya son parte del sistema jurídico-electoral de México, se presentan nuevos retos que atender; la denominada pulverización de la participación política es uno de ellos, ya que podría presentarse un excesivo número de opciones, perdiéndose con ello el sentido de la oferta política; aunque, con el porcentaje de apoyo solicitado para registrar una candidatura independiente, esta cuestión parece remota.

77 El porcentaje de votación nacional obtenido por un partido político repercute directamente en el otorgamiento o pérdida del registro, pero también sirve de base para determinar el monto de financiamiento público a recibir, así como el resto de derechos en su calidad de partido político.

También se debe revisar el actual texto constitucional, sobre todo analizar si existe –a partir de los artículos 35, fracción II, 41 y 116, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos– conflicto entre partidos políticos y candidaturas independientes; y, en todo caso, llevar a cabo las reformas necesarias para armonizarlas.

BIBLIOGRAFÍA

- ALANÍS, MARÍA DEL CARMEN, “El camino hacia las candidaturas independientes”, *El Universal*, miércoles 22 de agosto de 2012.
- BARRAGÁN, JOSÉ. “El debate jurídico sobre las candidaturas independientes”, *Folios*, México, 2006.
- CARBONELL, MIGUEL, “Las candidaturas independientes, según la Suprema Corte”, *Lex. Difusión y análisis*, tercera época, año XI, n.º 141, marzo de 2007, pp. 11-12.
- CARBONELL, MIGUEL (coord.), *Diccionario de derecho constitucional*, 2.ª ed., México, Porrúa, 2005.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Transición Política y Reforma Constitucional en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Unam, 1994.
- CARMONA TINOCO, Jorge Ulises, “El caso Jorge Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. IX, 2009, pp. 775-790.
- CIENFUEGOS SALGADO, David e ISLAS COLÍN, ALFREDO (coords.), *Temas Electorales*, México, Universidad Autónoma de Durango, Universidad Autónoma de Guerrero, Universidad Autónoma de Nuevo León, Fundación Académica Guerrerense, Revista Voz y Voto, 2004.
- CIENFUEGOS SALGADO, David y LÓPEZ OLVERA, MIGUEL ALEJANDRO (coords.), *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz. Derecho constitucional y política*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, serie Doctrina Jurídica n.º 216.
- Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 8ª ed., México, Cámara de Diputados, Senado de la República, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, Miguel Ángel Porrúa, 2012.
- EMMERICH, GUSTAVO ERNESTO (coord.), *Las elecciones en la ciudad de México, 1376-2005*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, UAM, 2005.
- FIX-FIERRO, HÉCTOR, *Los derechos políticos de los mexicanos. Un ensayo de sistematización*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2005, Colección de Cuadernos sobre Aspectos Doctrinales de la Justicia Electoral, n.º 8.
- GARRIDO, ANTONIO, MARTÍNEZ, MA. ANTONIA y PARRA, FRANCISCO, *Accountability: democracia y reforma política en México*, México, Siglo XXI Editores, 2011.

- GILAS, KAROLINA MONIKA, "Un estudio de la calidad de la democracia mexicana", *Quid Iuris*, México, año 6, vol. 16, marzo de 2012.
- GONZÁLEZ OROPEZA, MANUEL, "Las candidaturas independientes", *Este País, Tendencias y opiniones*, n.º 227, marzo de 2010.
- GONZÁLEZ REBOLLEDO, IGNACIO (coord.), *Calderón y su propuesta de reforma política 2009: análisis y prospectivas*, México, El Colegio de Veracruz, 2010.
- HERNÁNDEZ OLMO, MARIANA, *La importancia de las candidaturas independientes*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2012, Serie de divulgación de la Justicia Electoral 12.
- INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS, *Diccionario electoral*, San José, Costa Rica, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral, A. C., 1989, Serie Elecciones y Democracia.
- LEVINE, DANIEL H. y MOLINA, JOSÉ ENRIQUE, "La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada", *América Latina Hoy*, Salamanca, n.º 45, abril de 2007.
- LUNA RAMOS, MARGARITA, "Candidaturas independientes. Primeras experiencias desde su incorporación al régimen constitucional electoral", *Revista del Instituto Federal de Defensoría Pública*, n.º 15, junio de 2013.
- MARTÍNEZ SILVA, MARIO y SALCEDO AQUINO, ROBERTO, *Diccionario electoral 2000*, México, Instituto Nacional de Estudios Políticos, A. C., 1999.
- NOHLEN, DIETER y SCHULTZE, RAINER-OLAF (comps.), *Diccionario de Ciencia Política. Teorías, métodos, conceptos*, trad. de Marcos Romano *et al.*, México, Porrúa, El Colegio de Veracruz, 2006, 2 ts.
- O'DONELL, GUILLERMO, "La irrenunciabilidad del Estado de Derecho", *Revista Instituciones y Desarrollo*, Barcelona, n.º 8-9, 2001.
- OSORIO MARBÁN, MIGUEL, *Partidos y organizaciones políticas de México*, México, Cámara de Diputados, 1987, t. 1.
- PELAYO MÖLLER, CARLOS MARÍA y VÁZQUEZ CAMACHO, SANTIAGO J., "El caso Castañeda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos", *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. IX, 2009, pp. 791-812.
- PÉREZ DE ACHA, LUIS M. y MARVIN SALTIEL, ANDREA, "Candidaturas independientes: desafío constitucional", *Lex. Difusión y análisis*, Cuarta época, año XVI, n.º 191-192, mayo-junio de 2011, pp. 56-61.
- PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, GERMÁN; PUGA CISNEROS, ARNULFO y DÍAZ-SANTANA, HÉCTOR (comps.), *Memoria histórica de la transición democrática en México: 1977-2007. Documentos básicos para entender el cambio político*, México, Cámara de Diputados, Senado de la República, Unam, Porrúa, 2009.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la lengua española*, 22.^a ed., Madrid, Espasa Calpe, 2001, t. 1.

- ROSS, STANLEY R., "Aproximaciones divergentes a la sucesión presidencial: 1976 y 1982", *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*, vol. 10, 1986.
- SÁNCHEZ GUTIÉRREZ, ARTURO y MORENO LÓPEZ, MARGARITA, "La reforma que viene: los temas a regular en materia política", *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, n.º 3, 2013.
- SANTIAGO CAMPOS, GONZALO, "Panorama general de las candidaturas independientes en México", *Quórum Legislativo*, n.º 85, abril-junio de 2006.
- SANTIAGO CAMPOS, GONZALO, "Candidaturas independientes: una aproximación al caso Yucatán", *Quórum Legislativo*, México, n.º 92, enero-marzo de 2008.
- SARTORI, GIOVANNI, *¿Qué es la democracia?*, Madrid, Taurus, 2007.
- SEBASTIÁN BARAJAS, MIGUEL ÁNGEL, "Nota informativa sobre el caso del C. Adonai Avilés Sierra, electo Presidente Municipal de Yobaín, Yucatán, como candidato independiente en 2007", elaborada para el *Seminario de Candidaturas Independientes: desafíos y propuestas*, Cuernavaca, Morelos, 9 y 10 de agosto de 2013.
- SEBASTIÁN BARAJAS, MIGUEL ÁNGEL, "Nota informativa sobre el caso de la C. María del Rosario Elizondo Salinas, electa Presidenta Municipal de Santander Jiménez, Tamaulipas, como candidata no registrada en 1998", elaborada para el *Seminario de Candidaturas Independientes: desafíos y propuestas*, Cuernavaca, Morelos, 9 y 10 de agosto de 2013.
- SERRA ROJAS, ANDRÉS, *Diccionario de ciencia política*, 2.^a ed., México, FCE, 2001, t. I.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Candidaturas Independientes. Caso Castañeda Gutman (CD)*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006, Serie de Crónicas de asuntos relevantes del Pleno y las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM, *Caso Castañeda*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006, Serie Decisiones Relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, n.º 13.
- TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, *El derecho a ser votado y las candidaturas independientes: Caso Michoacán*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2002, Colección Sentencias Relevantes n.º 5.
- DÍAZ ZERMEÑO, HÉCTOR, *El debate de los partidos políticos y la masonería en la prensa del primer gobierno republicano 1825-1828. El Sol y El Águila Mexicana*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Estudios Superiores Acatlán, 2012.
- ZOVATTO, DANIEL (coord.), *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, 2.^a reimpr., México, Unam, International IDEA, 2008.