

CANDIDATURAS INDEPENDIENTES

Independent candidacy

*Recepción: 08 de febrero de 2010.
Aceptación: 02 de marzo de 2010.*

Manuel González Oropeza

Doctor en Derecho por la UNAM.
Magistrado de la Sala Superior del Tribunal
Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Investigador titular “C” de tiempo completo en el
Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
manuelg@servidor.unam.mx

Palabras clave

Candidatos independientes, partidos políticos, elección, ciudadano,
registro, derechos político-electorales.

Key words

*Independent candidate, political parties, election, citizen,
register, political and electoral rights.*

Pp. 43-58

Resumen

El tema de las candidaturas independientes ha tomado relevancia en el ámbito del derecho electoral en los últimos años. Debido a ello es que se han establecido regímenes especiales para su regulación –prohibición, sin embargo, existen serias incongruencias entre las normas. Por esto es necesario ajustar las normas federales y locales, de forma tal, que exista congruencia en ellas, para lograr procesos electorales apegados a los principios de justicia y legalidad.

Abstract

The subject of independent candidates has been taken relevance into the electoral law in the past few years. Because of this, it has established especial regimens for its regulation –prohibition, although exists serious problems among the norms. This is why it is necessary to adjust the federal and local norms, in order to be congruent among them, to reach the electoral process under the fair and legal principles.

INTRODUCCIÓN

Uno de los principales elementos de cualquier sistema electoral es el relativo a la definición de las candidaturas. El ciudadano cuando acude a las urnas, por regla general, vota por candidatos. Sin embargo, en el diseño de los sistemas electorales varía la respuesta que puede darse a las preguntas ¿quién propone a los candidatos? y ¿cómo un ciudadano se convierte en candidato?

Hoy en día, los candidatos son actores relevantes en los procesos electorales y tanto el ordenamiento electoral como los estatutos internos de los partidos políticos, reconocen tal relevancia al establecer un régimen especial a los mismos.

El Diccionario de la Real Academia Española utiliza dos acepciones similares para definir la expresión candidato. La primera corresponde a la “persona que pretende alguna dignidad, honor o cargo”, mientras que en la segunda acepción se trata de la “persona propuesta o indicada para una dignidad o un cargo, aunque no lo solicite”. Etimológicamente deriva del latín *candidatus*, que significa “vestido de blanco”, en alusión al color de la vestimenta que en la antigua Roma debían usar quienes aspiraran a los cargos públicos.

Esta definición preliminar sirve para acercarnos a una definición en términos electorales, donde el candidato se relaciona con el proceso electoral y por ello se entiende que es la persona física respecto de la cual se elige o realiza la elección. En términos de participación electoral, como mencionamos al inicio, los candidatos encarnan las ofertas políticas diferenciadas sobre las cuales han de decidir los electores.

Sin embargo no cualquier persona puede adquirir esta calidad de candidato, es necesario que se satisfagan diversos requisitos y condiciones para poder ser elegible a ocupar un cargo de elección popular. Existen requisitos de elegibilidad *stricto sensu*, los que se expresan en términos positivos y generalmente se refieren al status jurídico, la edad, la capacidad o la oriundez, vecindad o residencia que debe reunir la persona. En estrecha relación con lo anterior, existen las causas de inelegibilidad, las cuales se expresan en términos negativos, y generalmente se refieren a los cargos, vínculos o antecedentes que no deberá poseer quien aspire a ser candidato.

La candidatura es la propuesta de una persona o conjunto de personas para ocupar la titularidad de un cargo, generalmente electivo. Jurídicamente y en términos electorales, puede afirmarse que la propuesta deviene en candidatura y las personas propuestas en candidatos, cuando se han cumplido los requisitos exigidos y se permite el cómputo de los sufragios emitidos a favor de dichas personas.

El status de ciudadanía es uno de los principales requisitos de quien aspira a ser candidato. Sólo el ciudadano puede ser candidato, porque sólo el ciudadano puede ser votado. En el orden jurídico mexicano la posibilidad de ser votado es una prerrogativa que se atribuye en exclusiva al ciudadano, en términos del artículo 35, fracción II, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

Ahora bien, dependiendo del cargo de elección popular de que se trate, los requisitos que deben satisfacerse varían, así como la forma de presentación de la candidatura, que puede ser en forma individual, en fórmulas de candidatos integradas por un propietario y un suplente, o en listas o planillas de candidatos.

Nos interesa destacar de las candidaturas, la posibilidad de que éstas puedan ser independientes de la postulación de los partidos políticos.

El vocablo **independiente** en el Diccionario de la Real Academia Española es un adjetivo que alude a lo “que no tiene dependencia, que no depende de otro”, es decir, es una referencia a la autonomía, esa “condición de quien, para ciertas cosas, no depende de nadie”. Aplicada en la materia electoral, la expresión alude al candidato que es independiente de cualquier partido, organización, gremio o fracción política.

Si bien resulta tradicional que se reconozca el monopolio de los partidos políticos para presentar candidatos en las elecciones nacionales, también debe reconocerse que algunas legislaciones han incorporado un criterio distinto que reconoce “el derecho de agrupaciones independientes o a personas naturales el derecho de presentación de candidaturas”.¹

Esta desvinculación partidista hace que resulte llamativa la figura de las candidaturas independientes, pues se plantea como una alternativa ante la evidente crisis de credibilidad que existe en torno a los partidos políticos, situación que no es privativa solo de un país, sino que caracteriza a numerosos Estados democráticos contemporáneos.

Para Alfredo 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” (Soto: 87).

1. Voz “Candidaturas independientes”, en Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Diccionario electoral*, San José, Costa Rica, Agencia Española de Cooperación Internacional, 2000, t. I, p. 133.

Debe mencionarse que la expresión **candidato independiente** corresponde al menos a dos especies: los candidatos ciudadanos y los candidatos no registrados.

Los candidatos ciudadanos son aquellos a quienes les está permitido, según las disposiciones electorales, participar en las elecciones cubriendo simplemente los requisitos de elegibilidad en ellas establecidas. Los candidatos no registrados, son aquellos inscritos por los electores en los espacios en blanco establecidos en las boletas electorales.

Son dos las distinciones que aparecen entre los candidatos ciudadanos y los no registrados: la primera tiene que ver con la voluntad de participación, de ejercicio de su derecho de voto pasivo. El candidato ciudadano ha externado su decisión de participar, mientras que tratándose del candidato no registrado puede suceder que el elector ponga su nombre aun en contra de su voluntad. La segunda distinción tiene que ver con el papel de la autoridad encargada de organizar y vigilar las elecciones: al candidato ciudadano le reconoce un status, lo registra y por tanto éste adquiere derechos y obligaciones; el candidato no registrado evidentemente no está registrado por y ante la autoridad electoral, la que no le reconoce ningún status.

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL MARCO NORMATIVO FEDERAL Y LOCAL

En México, el ordenamiento electoral federal dejó de reconocer la figura de candidato independiente en 1946, cuando se reconoció en el artículo 60 de la *Ley Electoral Federal*,² de 7 de enero de 1946, que solamente los partidos políticos podrían registrar candidatos, aunque con la incongruencia de que en el artículo 66 se señala que “los partidos políticos o los candidatos independientes pueden objetar el señalamiento de algún lugar para la instalación de casilla por motivos fundados...”. La posterior reforma de 21 de febrero de 1949 subsanaría dicho error.

Con la reforma constitucional de 1953, otorgando el voto a la mujer, se incorporó a la *Ley Electoral Federal* la obligación de que los estatutos de los partidos políticos establecieran un sistema de elección interna para designar a los candidatos.

En el derecho mexicano las candidaturas independientes forman parte de una discusión inacabada, toda vez que la reforma electoral de noviembre de 2007 le dio un perfil particular a tal figura: por una parte, se reconoció el derecho exclusivo de los partidos políticos para registrar candidatos a cargos de elección popular en el ámbito local y por el otro se reiteró, en el ámbito federal, la previsión de que los partidos políticos hacen posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público.

2. Su nombre completo fue: *Ley Electoral Federal, reglamentaria de los artículos 36, frac. I, parte final, 60, 74, frac. I, y 97, en su parte conducente, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Consultada en García Orozco, A. (1989). *Legislación electoral mexicana 1812-1988*, 3ª ed., México, ADEO Editores, pp. 247, 257 y 258.

En tal sentido, las normas constitucionales que tienen relación con el tema de las candidaturas independientes están contenidas en los artículos 35, 41 y 116.

De acuerdo con la fracción II del **artículo 35** constitucional, es prerrogativa del ciudadano mexicano poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley.

El **artículo 41** constitucional, en lo que interesa, señala que los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

El **artículo 116**, en su fracción IV, inciso e), señala que las Constituciones y leyes electorales de los Estados, garantizarán que los partidos políticos sólo se constituyan por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales, o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa, y que tengan reconocido el derecho exclusivo para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular.

A su vez, el artículo 36, párrafo 1, inciso f) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que son derechos de los partidos políticos nacionales participar en las elecciones estatales, municipales y del Distrito Federal, conforme a lo dispuesto por la Constitución.

Asimismo el artículo 218, párrafo 1 del citado Código establece que corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular.

Los preceptos referidos establecen el marco aplicable en el ámbito federal tratándose de las candidaturas independientes.

Si bien resulta evidente de la lectura de los mencionados artículos que las candidaturas independientes no están expresamente prohibidas, no menos cierto resulta que al estar regulada la participación política de los ciudadanos a través de los partidos políticos, se ha establecido una restricción al derecho político de ser votado, puesto que sólo a través de dichos institutos se puede ejercer tal prerrogativa.

Debe mencionarse que mientras que en el ámbito local es expreso el señalamiento de que se debe reconocer a los partidos políticos el **derecho exclusivo** de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, en el ámbito federal no ocurre así, es decir, no existe tal reconocimiento a los partidos políticos nacionales. Esta situación puede interpretarse en forma restrictiva o en una forma que atienda al principio *pro homine*.

En una primera interpretación, que limitaría el ejercicio del derecho de ser votado, el hecho de que no se reconozca a los partidos nacionales el derecho exclusivo de postular candidato no lleva *per se* aparejada la consecuencia de que en el ámbito federal sí estén permitidas las candidaturas independientes. Ello es así, porque ninguna ley secundaria en el ámbito federal regula dicha figura, regulación que se entiende necesaria para que la contienda electoral resulte en igualdad de circunstancias, entre los candidatos propuestos por partidos políticos y los posibles candidatos independientes, atentos al principio de equidad que debe imperar en los procesos electorales, en términos del mismo artículo 41 Constitucional.

Aunado a lo anterior, tal interpretación sería acorde con la previsión del artículo primero constitucional, en el sentido de los derechos pueden restringirse en los casos y condiciones establecidos por la propia Constitución.

Una visión garantista nos llevaría a admitir que si bien hay una mención en el artículo 41 Constitucional sobre el papel de los partidos políticos para hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, ello no implica que se trate del único mecanismo que tienen los ciudadanos para acceder a los cargos de elección popular. En efecto, el hecho de que exista un mecanismo para hacer efectivo un derecho fundamental, no quiere decir que sea el único, ni la limitante para poder ejercerlo, pues así el ejercicio del derecho estaría condicionado a la voluntad de terceros distintos al titular del derecho, lo cual podría resultar en una restricción sin el establecimiento del caso específico y sin el cumplimiento de condiciones para privación o limitación del mencionado derecho.

A la anterior interpretación, debe agregarse que es de sobra conocido que la falta de normativa no puede ser una excusa para restringir los derechos de los ciudadanos. Es decir, el hecho de que no exista normativa que permita a los ciudadanos ejercer su derecho a ser votado sin la participación de los partidos políticos, no debe ser un impedimento para que puedan ejercer ese derecho, por lo que la solución a la falta de regulación, es la instrumentación de mecanismos para garantizar el ejercicio de ese derecho.

En el marco de las candidaturas independientes en las entidades federativas, la experiencia normativa que presenta el Estado de Yucatán resulta de especial interés, toda vez que en el mismo se previó la posibilidad de su existencia a nivel constitucional, lo cual se desarrolló en la normativa secundaria.

Al respecto, el artículo 16, apartado B, párrafo quinto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Yucatán, vigente hasta el año 2009, establecía que para ejercer el derecho a participar en las elecciones estatales y municipales, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos de manera independiente debían cumplir los requisitos establecidos en la ley.

Desde 1918, la *Ley Electoral del Estado de Yucatán*, contemplaba en su capítulo tercero, la figura del candidato independiente y lo regulaba conjuntamente con los partidos políticos: la denominación del capítulo segundo era “De los partidos políticos y candidatos independientes”.

EL ARTÍCULO 13 DE LA LEY ELECTORAL EN CITA SEÑALABA:

Artículo 13. Todo ciudadano que reúna los requisitos legales, tiene derecho a postularse a sí mismo como candidato independiente, para los cargos de Concejal de cualquier Ayuntamiento del Estado o de Diputado al Congreso del mismo, pero no podrá postularse para Gobernador del Estado. Los candidatos independientes no tienen los derechos que establece el artículo anterior ni tampoco las obligaciones del artículo once.

Este numeral contiene así las prescripciones que rigen la participación en las elecciones de municipios y diputados locales, de los candidatos independientes. Y aquí conviene entonces precisar algunos de los elementos de esta regulación:

1. Los candidatos independientes deberían ser en todos los casos ciudadanos mexicanos.
2. Las candidaturas independientes se reconocían en las elecciones de municipios y de diputados, pero no en las de gobernador.
3. Los candidatos independientes no tenían los derechos ni las obligaciones que se reconocían por la legislación electoral a los partidos políticos. En este último sentido, el artículo 10 de la Ley Electoral reconocía que el objetivo principal de los partidos políticos era el de postular candidatos para las elecciones de municipios, diputados, gobernador del estado o, y esto es llamativo, para funcionarios federales, exigiendo para ello determinados requisitos:
 - I. No tener denominación ni objeto religioso en ningún sentido;
 - II. No tener carácter racial, y, por tanto, no formarse exclusivamente a favor de determinada raza;
 - III. Que el acta de su instalación esté suscrita por doscientas personas, por lo menos, que puedan elegir;
 - IV. A dar a conocer al Ayuntamiento [sic] compuesta por lo menos de diez personas;
 - V. Que publique un órgano de su agrupación, cuando menos, semanalmente;
 - VI. Que se registre y cumpla las demás obligaciones que le impone el artículo siguiente.

Puede advertirse entonces que la figura de candidato independiente tuvo un adelanto de aproximadamente noventa años en el ordenamiento yucateco.

En el año 2006, la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán publicada en el Diario Oficial del Estado de Yucatán el 24 de mayo de 2006, reguló también la figura de las candidaturas independientes de manera toral en los artículos 28 a 31.

Los puntos que se abordan en los preceptos en comento son los siguientes:

- Posibilidad de que los ciudadanos participen como candidatos independientes a los cargos de elección popular para gobernador, fórmulas de diputados por el principio de mayoría relativa y planillas de ayuntamientos.
- Comunicación al Consejo General, por lo menos 60 días antes del inicio del plazo del registro de la candidatura.
- Recuperación por parte del candidato independiente que obtenga el triunfo en la elección correspondiente de hasta un 50% de gastos máximos de campaña establecidos para la respectiva elección, previa comprobación de dicho gasto.
- Consecuencia del rebase de gastos de campaña por parte de los candidatos independientes, relativa a que no se tiene el derecho a la recuperación de los gastos de campaña antes mencionados, sin perjuicio de las sanciones a que sea acreedor el candidato.
- Documentación que se debe acompañar a la solicitud del registro: firma del porcentaje de ciudadanos que respalden la candidatura, relación de los integrantes del Comité de Organización y financiamiento, sus funciones y domicilio oficial, emblemas y colores con los que se pretende contender, que no deben ser análogos a los de los partidos políticos; plataforma política electoral y monto y origen de los recursos que se pretenden gastar en la campaña.

Cabe destacar que, aunado a lo anterior, en diversos preceptos de la ley de la materia se hace referencia a la figura de las candidaturas independientes. Por ejemplo, en el artículo 219, se prevé la posibilidad de que los candidatos independientes nombren representantes ante las mesas directivas de casilla y representantes generales; del artículo 226 se desprende que los candidatos independientes también aparecen en las boletas electorales.

La situación legal de las candidaturas independientes cambia con la aprobación de la reforma electoral de 2007, que impuso a las entidades federativas el reconocimiento del derecho exclusivo de los partidos políticos para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular.

Debe destacarse que la Constitución General de la República fue reformada el 13 de noviembre de 2007, abordándose en dicha reforma el tema de las candidaturas independientes en las entidades federativas.

Al respecto el artículo 116, fracción IV, inciso e) de la Carta Magna establece, entre otras cuestiones, que las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que los partidos políticos tengan reconocido el derecho exclusivo para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, con excepción de lo dispuesto en el artículo 2o., apartado A, fracciones III y VII, de la Constitución.

Las excepciones en comento se encuentran en el marco del derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y a la autonomía, en torno a la elección de las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas de gobierno interno de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, y a la elección en los municipios con población indígena de representantes ante los ayuntamientos.

Derivado de lo anterior, por reforma de 3 de julio de 2009, al artículo 16, Apartado B, párrafos cuarto y quinto de la Constitución de Yucatán, se determinó, en lo que interesa, que los partidos tienen el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular; y que los ciudadanos de manera independiente, para ejercer el derecho a participar en las elecciones estatales, deben cumplir con los requisitos establecidos en la ley respectiva, siempre que dicha posibilidad se encuentre establecida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el ámbito jurisprudencial, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha emitido, en el tema relativo a las candidaturas independientes, criterios judiciales relevantes.³

A su vez, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido diversos criterios con relación al tema de los candidatos independientes, todos ellos relacionados con el amparo en revisión 743/2005 interpuesto por Jorge Castañeda Gutman.⁴

Por otra parte, debe señalarse que el artículo 23.2 de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* establece que los derechos políticos sólo pueden ser limitados exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental o condena por juez competente en proceso penal. Este listado de hipótesis no incluye como una restricción del derecho a ser votado, el que el candidato sea postu-

3. Consultar tesis S3EL 015/2002, S3EL 048/2002 y S3EL 081/2002, cuyo rubro dice: CANDIDATOS INDEPENDIENTES. ESTÁN LEGITIMADOS PARA PROMOVER EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO PARA IMPUGNAR LOS RESULTADOS DE LA ELECCIÓN EN LA QUE PARTICIPEN (Legislación de Tlaxcala). Candidaturas independientes. La negativa de registro con base en una disposición legal que establece que sólo los partidos políticos tienen derecho a postular candidatos, no viola la Constitución federal ni los tratados internacionales (Legislación de Michoacán). Candidatos. La Constitución federal no establece la exclusividad de los partidos políticos para su postulación.

4. Los rubros de las tres tesis aisladas son CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. EL JUICIO DE AMPARO ES IMPROCEDENTE CONTRA UNA LEY ELECTORAL QUE OMITA REGULARLAS, Y ELLO IMPIDA A UN CIUDADANO CONTENDER EN LA ELECCIÓN DE PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA (TESIS: P.LXI/2006); CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. EL JUICIO DE AMPARO ES IMPROCEDENTE CONTRA UNA LEY ELECTORAL QUE NO PERMITE AL QUEJOSO CONTENDER COMO CANDIDATO INDEPENDIENTE EN LA ELECCIÓN DE PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA (TESIS: P.III/2007), Y CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. EL JUICIO DE AMPARO ES IMPROCEDENTE CONTRA LA RESOLUCIÓN DE LA AUTORIDAD ELECTORAL QUE NIEGA AL QUEJOSO EL REGISTRO COMO CANDIDATO INDEPENDIENTE A LA ELECCIÓN PARA EL CARGO DE PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA (TESIS: P.IV/2007).

lado de manera exclusiva y excluyente por un partido político. Sin embargo, debe tenerse presente que en el caso Castañeda Gutman, que veremos más adelante, la Corte Interamericana de Derechos Humanos no consideró contrario a la normativa internacional, el hecho de que la legislación electoral mexicana regulara, como monopolio de los partidos políticos, la posibilidad de registrar las candidaturas a puestos de elección popular en el ámbito federal.

Ello lleva a la reflexión de que no se tuvo en cuenta la Observación General no. 25, emitida por el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, que desde el 12 de julio de 1996, consideró que “las personas que reúnan las condiciones exigidas para presentarse a elecciones no deberán ser excluidas mediante la imposición de requisitos irrazonables o de carácter discriminatorio, como ..., su afiliación política. Los Estados Partes deben indicar y explicar las disposiciones legislativas en virtud de las cuales se puede privar a un grupo o categoría de personas de la posibilidad de desempeñar cargos electivos”. De igual manera, en dicho documento se puntualizó que “el derecho de las personas a presentarse a elecciones no deberá limitarse de forma excesiva mediante el requisito de que los candidatos sean miembros de partidos o pertenezcan a determinados partidos. Toda exigencia de que los candidatos cuenten con un mínimo de partidarios (para presentar su candidatura) deberá ser razonable y no constituir un obstáculo a esa candidatura”.

Estas referencias dan cuenta de que la reforma electoral de 2007, que aprobó en el artículo 116 Constitucional el reconocimiento del derecho exclusivo de los partidos políticos para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, se realizó sin tener en cuenta la experiencia y recomendaciones internacionales. Máxime que en 1996, como resultado de la visita efectuada a México, por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, una de las recomendaciones efectuadas fue que “el Estado mexicano adoptara las medidas necesarias para que la reglamentación del derecho de votar y ser votado, contemple el acceso más amplio y participativo posible de los candidatos al proceso electoral, como elemento para la consolidación de la democracia”.

ALGUNAS DECISIONES RELEVANTES

En este rubro se mencionan algunas determinaciones tanto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que resultan relevantes en materia de las candidaturas independientes.

El seis de julio de dos mil siete, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió el Juicio para la Protección de los Derechos Político-electorales del Ciudadano SUP-JDC-693/2007, interpuesto por un ciudadano. La pretensión última del actor consistía en ser registrado por el Consejo Estatal Electoral de Baja California, como candidato independiente al cargo de Gobernador constitucional de la entidad federativa.

La Sala Superior determinó que el ciudadano no podía registrarse como candidato independiente, entre otras cuestiones por lo siguiente:

La Sala consideró que no era contrario a la Constitución del Estado de Baja California ni a la Ley de Instituciones y Procesos Electorales del Estado, como tampoco violatoria del derecho internacional, la negativa del registro como candidato independiente en la elección de Gobernador, cuando la legislación aplicable establecía que sólo los partidos políticos tienen derecho a postular candidatos a los cargos de elección popular.

Lo anterior pues ello constituía una limitación derivada de las calidades o condiciones que los ciudadanos deben satisfacer para ejercer su derecho a ser votados, y esa restricción no representa una vulneración a los principios constitucionales, de los tratados internacionales y de las leyes, en la medida que estos ordenamientos no prohíben las limitaciones o restricciones legales a los derechos político-electorales ni a los derechos fundamentales o humanos en general, siempre y cuando aquéllas sean objetivas y proporcionales.

Aunado a lo anterior, se consideró que si una instancia federal como lo era el propio Tribunal Electoral, ordenara el registro de un candidato independiente en un Estado en el que esta figura no existe, ello equivaldría a causarle una situación inequitativa, pues no tendría acceso a los medios de comunicación, ni al financiamiento público, así tampoco sería sujeto de fiscalización, y podría disponer de recursos mayores a los de los candidatos de los partidos, vulnerándose el principio de equidad.

Asimismo concluyó que era facultad del legislador (federal o local) determinar cada uno en sus respectivas competencias, si sólo los partidos políticos o coaliciones tenían derecho a postular candidatos a determinados cargos de elección popular, o bien si permitían candidaturas independientes.

Es relevante señalar que se arribó a la conclusión mencionada de forma previa a la reforma constitucional del 13 de noviembre de 2007, pues como ya se refirió la situación jurídica de las candidaturas independientes en los Estados de la República ha cambiado.

Aunado a lo anterior, en el juicio ciudadano se consideró que si el legislador del Estado de Baja California no había previsto en la Constitución o en la ley electoral locales, la oportunidad para que en el proceso electoral en esa entidad para elegir gobernador del Estado pudieran participar candidatos independientes, sino que la postulación correspondía exclusivamente a los partidos políticos o coaliciones, entonces las elecciones locales debían ceñirse a ese sistema normativo.

Por otro lado, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el Juicio de Revisión Constitucional Electoral SUP-JRC-93/2007, resuelto en sesión de 28 de junio de 2007, analizó una impugnación interpuesta por un candidato indepen-

diente, quien contendió en la elección de regidores de mayoría relativa en el municipio de Tinum, Yucatán.

Un problema a resolver en el Juicio de Revisión Constitucional Electoral consistía en determinar si el actor, en este caso un candidato independiente, tenía legitimación en el juicio de mérito, para impugnar la resolución recaída al recurso de inconformidad.

El problema presentaba cierta dificultad pues en el artículo 41 Constitucional se hacía una separación entre la vigilancia de los actos y resoluciones de las distintas etapas de los procesos electorales, la cual correspondía a los partidos políticos; en tanto que lo relacionado con el ejercicio de los derechos político-electorales de los ciudadanos correspondía a los propios titulares en lo individual, tal y como lo reconoció la sentencia aprobada por la mayoría de los Magistrados.

En este caso concreto el actor impugnaba la determinación de un Tribunal Electoral local respecto de la validez de la elección y el otorgamiento de la constancia de mayoría respectiva, en torno a la elección de regidores de mayoría relativa en el municipio de Tinum, Yucatán, siendo que ello en términos del artículo 88, párrafo 1, resultaba ser competencia exclusiva de los partidos políticos.

La mayoría de los Magistrados de la Sala Superior consideró que el Juicio de Revisión Constitucional Electoral admitía ser promovido por aquellos ciudadanos que ostentaban la calidad de candidatos independientes o sin partido, cuando la legislación estatal aplicable reconociera semejantes candidaturas y reglamentara su participación en forma análoga a la de los partidos políticos, siempre y cuando en el medio de control constitucional se plantearan violaciones que trascendieran la esfera individual del candidato e impactaran, en forma decisiva, en los derechos de la colectividad.

Al respecto, en la resolución en comento se mencionó que la idea de que el Juicio de Revisión Constitucional Electoral pudiera ser promovido tanto por los partidos políticos como por los candidatos ciudadanos, independientes o sin partido, atendiendo a la materia de impugnación primigenia (los resultados de la elección de miembros de ayuntamiento, entre otros), debía aceptarse. Ello, porque en ambos supuestos se trataba de manifestaciones de la participación colectiva de la ciudadanía, reconocidas por el legislador, cada una con sus características y modalidades.

Al considerar las particularidades de las candidaturas independientes, la Sala Superior, consideró que debían homologarse con el régimen de partidos y así preservar las condiciones equitativas de participación en los comicios, tanto para los partidos como para los candidatos postulados por un grupo de ciudadanos.

Aunado a lo anterior, consideró que era posible conciliar la participación de los partidos y los candidatos postulados por un determinado grupo de ciudadanos que se encontra-

ban identificados ideológicamente con propuestas electorales comunes, pero que no conforman una persona moral autorizada para concurrir a la lucha electoral en abono de la equidad en la contienda. Con ello, se evitó, en la medida de lo posible, desequilibrios que pudieran ocasionarse si se diera un trato diferenciado en forma injustificada, motivado por la posibilidad de que se permitiera satisfacer exigencias legales necesarias para participar en forma adecuada, pero desvinculadas de las calidades inherentes de quienes reciben la postulación para candidatos.

De esta forma, la Sala Superior a fin de evitar la posibilidad de que existieran actos de una autoridad electoral que no fueran susceptibles de revisión y control por parte de esa instancia, y para eliminar cualquier situación que obstaculizara el derecho de los justiciables para acceder de manera efectiva a la impartición de justicia, reconoció la legitimación al candidato independiente para interponer el Juicio de Revisión Constitucional Electoral.

Cabe destacar que en el referido Juicio de Revisión Constitucional Electoral emití voto particular, por considerar que los candidatos independientes no podían interponer Juicio de Revisión Constitucional Electoral.

Lo anterior en razón de que si bien el Juicio de Revisión Constitucional Electoral era la vía judicial para impugnar la resolución dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Yucatán, también se desprendía de las disposiciones legales que este juicio sólo podía ser promovido por los partidos políticos, siendo que los candidatos independientes no se asimilaban a un partido político.

Al respecto consideré que no se podía hacer una homologación de un candidato independiente a un partido político, en virtud de que los partidos políticos eran entidades de interés público previstos en la Constitución federal, la que los facultaba para intervenir en los comicios federales y estatales, situación que no acontecía con los candidatos independientes.

Aunado a lo anterior señalé que la base de existencia de un partido político residía en la asociación de ciudadanos y, en el caso de los candidatos independientes, no se configuraba tal situación. En virtud de que los ciudadanos sólo intervienen con su firma de apoyo al candidato sin que se estableciera entre ellos lazo alguno; es decir, la intervención de los ciudadanos en el primer caso es constante, y en el segundo efímera.

Asimismo, sostuve que la figura de candidato independiente al ser una institución exclusivamente local debía ser protegida únicamente por las instancias locales. Lo anterior en razón de que la Ley General de Medios de Impugnación no otorgaba legitimación activa a estos ciudadanos para promover el Juicio de Revisión Constitucional; pues de lo contrario, se transgrediría un requisito de procedibilidad fundamental en la materia electoral, y siendo de estricto derecho el Juicio de Revisión Constitucional, los requisitos de procedencia son de orden público.

Lo anterior, no implicaba dejar en estado de indefensión al actor, pues en tanto que el mismo había tenido a su alcance los medios de impugnación que en materia electoral prevé la legislación de Yucatán, por lo que pudo defenderse y acceder a la tutela judicial de su derecho político de ser votado.

Adicionalmente señalé que la demanda no podía ser reencauzada a un Juicio para la Protección de los Derechos Político-electorales ya que en el momento del dictado de la sentencia éste sólo es accesible a los ciudadanos por su propio derecho y, el actor había promovido a través de su representante, aunado a que el juicio ciudadano no era la vía procesal para pedir la nulidad de casillas con motivo de una elección estatal.

Por otro lado, como ya se ha señalado de forma previa, el 13 de noviembre de 2007 se efectuó la reforma constitucional en materia electoral, la cual modificó el marco normativo de las candidaturas en las entidades federativas y con motivo de la misma en el ámbito federal también se modificó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

De esta forma con motivo de la reforma de la ley secundaria, diversos partidos políticos realizaron la impugnación atinente vía acción de inconstitucionalidad, destacándose la impugnación que al efecto formularon dos de los partidos accionantes en torno a las candidaturas independientes. La Suprema Corte emitió la resolución correspondiente el 8 de julio de 2008.

Al respecto los partidos políticos impugnantes sostenían, entre otras cuestiones, que el artículo 218, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, conforme el cual corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, era inconstitucional, toda vez que no establecía las candidaturas ciudadanas.

Dentro del estudio que al efecto llevó a cabo el Alto Tribunal debe destacarse la siguiente distinción:

Derivado de la reforma constitucional del año 2007, consideró con base en lo dispuesto en el artículo 116, fracción IV, inciso e), Constitucional, que no estaba dentro del ámbito del legislador ordinario local el establecer, dentro de su sistema electoral y de partidos, si sólo los partidos políticos tienen derecho a postular candidatos a los cargos de elección popular mencionados o si también permiten candidaturas independientes, ya que el Constituyente Permanente había establecido el derecho exclusivo de los partidos políticos a postular candidatos a cargos de elección popular, lo que implicaba que prohibió la existencia de candidaturas independientes en el ámbito estatal (con las excepciones expresamente establecidas en la propia Constitución invocada).

Por lo que se refería a la cuestión relativa a si estaba dentro del ámbito competencial del legislador ordinario federal determinar, dentro de su sistema electoral y de partidos, si sólo los partidos políticos tenían derecho a postular candidatos a esos otros cargos de elección popular o si también permitía candidaturas independientes, ciudadanas o partidarias, señaló que el tema era complejo.

Con motivo de lo anterior refirió la existencia de dos posiciones en torno al tema:

Respecto de la primera posición la Suprema Corte consideró que coincidía, en lo sustancial, con la conclusión a la que se había arribado en el precedente relativo a las acciones de inconstitucionalidad 28/2006 y sus acumuladas 29/2006 y 30/2006, en el sentido de que (con excepción hecha de las elecciones por el principio de representación proporcional) era facultad del legislador federal determinar dentro de su sistema jurídico electoral, si sólo los partidos políticos tenían derecho a postular candidatos a esos otros cargos de elección popular o si también se permitían candidaturas independientes.

Asimismo señaló una segunda posición relativa a que el Poder Constituyente Permanente, en las reformas constitucionales en materia político-electoral de 1977, 1986, 1990, 1993, 1994, 1996 y, la última, 2007, no había establecido, expresamente, en el artículo 41 Constitucional, una sola base constitucional relativa a las candidaturas independientes, ciudadanas o no partidarias.

De forma posterior y una vez efectuado el desarrollo del estudio correspondiente, la Suprema Corte sostuvo que de lo dispuesto en el artículo 41 Constitucional, así como de los debates parlamentarios a los que hizo referencia, el Constituyente Permanente no prohibía expresamente las candidaturas independientes.

Sin embargo señaló que lo anterior no podría interpretarse en el sentido de que existía una presunta intención objetiva del Constituyente Permanente de abrir un espacio constitucional para que el legislador ordinario federal pudiera o no establecer las candidaturas independientes en el ámbito federal (no así en el ámbito estatal con las excepciones indicadas).

Lo anterior lo consideró así pues no se había dispuesto provisión expresa alguna para su establecimiento en el ámbito federal, lo que implicaba que no había una permisón explícita o positiva para configurarlas legislativamente, sino que, como lo desprendió del dictamen de la Cámara de Senadores, como Cámara de origen, como uno de los factores relevantes para resolver la cuestión interpretativa bajo estudio, el sentido de la modificación constitucional de dos mil siete se orientó a robustecer el sistema constitucional de partidos políticos.

De esta forma señaló que dado que no existía en el artículo 41 Constitucional una sola base normativa relativa a las candidaturas independientes, no estaba previsto que el legis-

lador ordinario federal pudiese regularlas ni, consecuentemente, cómo pudiese hacerlo. Ello no por razones pragmáticas, sino por razones de principio de orden constitucional.

Asimismo, consideró que el legislador ordinario federal no sólo encontraría graves problemas para legislar en materia de candidaturas independientes, ciudadanas o no partidarias, sino que, más allá de esas cuestiones pragmáticas, lo más importante (desde un punto de vista normativo), era que, dado el diseño constitucional orientado a fortalecer el sistema constitucional de partidos políticos, en lo tocante a las referidas candidaturas independientes, tampoco había bases constitucionales que permitieran hacer efectivos los principios rectores de la función estatal electoral (como el de certeza o de legalidad), así como otros principios relacionados (como el principio de igualdad en la contienda electoral o el principio de que en el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, los recursos públicos deberán prevalecer sobre los de origen privado) y, particularmente, en lo tocante a prerrogativas tan importantes como el acceso a los medios de comunicación (radio y televisión), entre otros aspectos fundamentales.

Aunado a lo anterior la Suprema Corte destacó que si bien era cierto que en la Observación General 25, emitida por la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, de 12 de julio de 1996, relativa al derecho a participar en los asuntos públicos, derecho a votar y derecho al acceso, en condiciones de igualdad a las funciones públicas (artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), señalaba en forma expresa que el derecho de las personas a presentarse a elecciones no debería limitarse de forma excesiva mediante el requisito de que los candidatos fueran miembros de partidos o pertenecieran a determinados partidos; también era cierto que la documental de mérito constituía una recomendación del organismo internacional que carece de efectos vinculatorios.

Derivado de lo anterior el Alto Tribunal consideró que al no existir inconsistencia alguna entre la norma general impugnada y la Constitución Federal, reconoció la validez constitucional de la misma.

Así, esta Acción de Inconstitucionalidad la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha marcado pautas interpretativas en torno a las candidaturas independientes tanto en el ámbito federal como en el local, tomando como referencia la reforma constitucional del año de 2007. ■

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN

(2006). *Candidaturas independientes. Caso Castañeda Gutman*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México.

Carbonell, M. (2006). *Neoconstitucionalismo(s)*, Trotta, España.

Rodríguez Manzo, G., Cano, L. M. (2006). *El derecho de las candidaturas independientes*, Serie Breviarios Jurídicos, No. 44, Porrúa, México.