

## Candidaturas independientes en México

Manuel González Oropeza\*

---

### Nota del Consejo Editorial



**Recepción:** 03 de julio de 2012.

**Revisión, corrección y aprobación:** 6 de diciembre, 2012.

**Resumen:** Diserta sobre el tema de las candidaturas independientes en México, como un proceso de reconocimiento de derechos en cada Estado, según el sistema electoral establecido en sus legislaciones y en sus propias constituciones; y que, en muchos casos, si dichos derechos no están establecidos en la Constitución Federal o viceversa, el Estado se ve en la obligación de reconocerlos y protegerlos por tratarse de derechos conocidos como "derechos de penumbra". No, obstante, el artículo señala que con la reforma constitucional del artículo 116 de la Constitución Federal se estableció la prohibición expresa para los Estados de tener candidaturas independientes.

**Palabras clave:** Candidaturas / Inscripción de candidatos / Nómina de candidatos / Legislación electoral / Sistemas electorales / México.

**Abstract:** It addresses the subject of the independent candidacies in Mexico, as a process of acknowledgement of rights in each State according to the electoral system established in their legislation and their own constitutions; which, in many cases, if these rights are not established in the Federal Constitution or vice versa, the State is obliged to recognize and protect them provided they are known as "grey area rights ". However, it points out that the constitutional reform of article 116 of the Federal Constitution established an expressed prohibition for the States to have independent candidacies.

**Key Words:** Candidacies / Registration of candidates / List of Candidates / Electoral Law / Electoral systems / Mexico.

---

\* Mexicano, abogado, correo electrónico manuelg@servidor.unam.mx. Magistrado de la Sala Superior del TEPJF. Doctor en Derecho e Investigador Titular del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Investigador Nacional Nivel III del Sistema Nacional de Investigadores (SNI). Conferencia impartida en el Tribunal Electoral de Quintana Roo, en la ciudad de Chetumal el 25 de mayo de 2012.

Existe un aspecto dentro de la política electoral mexicana de suma relevancia y actualidad, que bien merece el concurso de todos los involucrados en este ámbito para resolverlo: el tema de las candidaturas independientes.

Ciertamente no es un tema nuevo. La ley, la primera ley federal electoral que reconoce a los partidos políticos cumplió poco más de 100 años<sup>1</sup>. La *Ley Electoral* de 1911, una ley revolucionaria (por sus conceptos, y también por ser emanada de la revolución), estableció la existencia de los partidos políticos y los reconoció por primera vez, aunque no excluyó a los ciudadanos que quisieran presentar sus candidaturas independientes a los puestos de elección popular, y lo mismo hizo la *Ley Constitucional Electoral* de 1917.

Con el transcurrir de los años y luego de varios sucesos relevantes en nuestra historia para consolidar a los partidos políticos y la democracia, la Ley Electoral de 1946 comenzó a dar un giro, señalando la exclusiva nominación de candidatos por parte de los partidos políticos. De hecho, hay que recordar que en el propio seno del Congreso Constituyente Mexicano Federal de 1917, el diputado por el Estado de Puebla, el periodista Froylán Cruz Manjarrez, hizo varias propuestas para la transformación del sistema presidencial en un sistema parlamentario, siendo persistente en su proyecto desde 1917 hasta 1921. ¿Cuál fue el pretexto para no aprobarlas, a pesar de todas las ventajas que presentaba el Sistema Parlamentario en esa época?

---

<sup>1</sup> La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal (TEPJF) está preparando una edición facsimilar de esta ley, la cual próximamente podrá ser consultada por los interesados en el tema.

La razón es que acababa de pasar una revolución cuya razón de ser había sido el deshacerse de un dictador, o quizá más bien, se le había invitado a que saliera del país. Quizá hubiera sido el momento más oportuno para cambiar el sistema presidencial, anquilosado de alguna manera desde tiempos de Antonio López de Santa Anna y totalmente corrupto con Porfirio Díaz, a un sistema nuevo, a un sistema parlamentario.

La respuesta de Carranza y de muchos otros revolucionarios fue que no se podía implementar un sistema parlamentario en México, porque faltaba la consolidación del sistema de partidos políticos.

El sistema parlamentario se basa en partidos políticos; el que tiene la mayoría es quien tiene posibilidad de nombrar al primer ministro. De tal suerte que la ausencia de un sistema consolidado de partidos políticos evitó, en su momento, que el Constituyente mexicano nos hiciera abandonar el sistema presidencial del cual nos hemos quejado durante varios años, y de las consecuencias que tiene la concentración de poder en una sola persona. Es justamente allí donde reside la importancia de consolidar, de entrada, el sistema de partidos políticos, quizá para caminar en un sistema democrático en donde el poder se distribuya entre varias fuerzas políticas, es así como debe ser el poder político.

Pero esto solo es un antecedente de que el tema de los candidatos independientes no es nuevo, sino que ha sido latente, está implícito en el desarrollo constitucional mexicano. Con la legalización de los partidos políticos en 1911 y después con la constitucionalización de estos en 1977, es un hecho que este sistema se ha visto consolidado y plenamente reforzado.

Pero ahora hemos llegado a un momento en el que ya no nos preocupa la consolidación de los partidos políticos, sino que lo que nos preocupa y ocupa es, quizá, el excesivo poder que tienen los partidos y que se le ha llamado de manera coloquial como *partidocracia*.

En la teoría de la Ciencia Política Clásica, los partidos políticos son organizaciones oligárquicas, es decir, que no hay democracia en su interior. Este es un punto en el que, así lo considero, en México se ha avanzado mucho gracias a la justicia electoral la cual ha hecho posible que a través de los juicios de derechos político-electorales todos los militantes de los partidos políticos tengan derechos frente a sus dirigentes. Es por ello que la mayor carga de asuntos que resuelve la Sala Superior, y con toda seguridad también los tribunales electorales restantes, versa sobre juicios de militantes contra su dirigencia, ya sea por haberlos excluido del registro de candidaturas o por haberlos violentado en algunos de sus derechos políticos al interior del partido, entre otros, y un largo etcétera. En otras palabras, en los tribunales electorales se está trabajado para lograr una verdadera democratización al interior de los partidos políticos que atenúa, quiero verlo así, esa llamada partidocracia.

Pero el debate también se abre recientemente con la reforma constitucional del año 2011, con respecto al artículo 1.º de la Constitución Federal que rige hoy. Dicho artículo es reformado para señalar que la interpretación de los derechos humanos se tiene que hacer de acuerdo con la forma más favorable para aquellos, tanto en los términos de la Constitución como en los de los tratados internacionales que nuestro país ha suscrito.

Los dos primeros párrafos del artículo 1.º de la Constitución vigente prescriben:

"...en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos<sup>2</sup> en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece".

Y el segundo párrafo señala: *"Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia"*.

Esta reforma en general es buena, porque eleva el control de convencionalidad, como se le ha llamado; es decir, la aplicación de los tratados internacionales internamente al máximo nivel posible. Pero en el fondo, a opinión personal se considera que es una adición que no le agregó nada al artículo 1.º de la Constitución. ¿Por qué? Porque el citado artículo anterior a 2011 decía más o menos lo mismo, sin hacer mención explícita a los tratados internacionales.

Mencionaba que los derechos reconocidos en la Constitución no podrían ser suspendidos o limitados, salvo en los casos y condiciones que ella misma estableciera. Esto quiere decir que los derechos humanos podían ser ampliados, porque lo que señala el artículo, que lo decía antes y lo confirma después, es que los derechos humanos no pueden ser suspendidos ni

---

<sup>2</sup> Énfasis en la palabra "reconocidos", que es motivo de un comentario más adelante.

limitados. En una interpretación *a contrario sensu*, que ya se había hecho en todos los tribunales, se decía: *"Bueno, sí pueden ser ampliados, ¿pero ampliados en dónde? No solamente en los tratados internacionales, que es lo que establece el párrafo segundo, sino también en otras normas: ¿en las ordenanzas municipales?"* Nos preguntamos entonces, ¿pueden las ordenanzas municipales reconocer nuevos derechos? La respuesta es sí. ¿Las constituciones estatales pueden reconocer nuevos derechos? La respuesta también es sí.

Entonces, ¿dónde está, en el segundo párrafo del artículo 1.º la referencia a las constituciones de los estados u otras normas reglamentarias de los diferentes ámbitos de gobierno? La respuesta es: no hay referencia.

Pareciera que el segundo párrafo muestra nada más la visión de que los derechos humanos son competencia federal. Así lo dice cuando señala: *"Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia"*.

Aquí la protección más amplia es lo que en algunas sentencias de los tribunales hace referencia a los argumentos *pro homine*, haciendo favorecer esto. Pero este párrafo olvida que las constituciones de los estados y las normas municipales han sido históricamente, y seguirán siendo, las normas más importantes en materia de reconocimiento de derechos.

Por ejemplo, en Veracruz, al elaborarse la nueva Constitución tras la

reforma del año 2000, se incluyeron una serie de derechos que no están establecidos en la Constitución Federal. Otro ejemplo es Oaxaca, que quizá fue la primera entidad en establecer derechos en materia de comunidades indígenas, mucho antes que la reforma del 2001 lo hiciera para adicionar la reforma indígena en el artículo 2.º.

Incluso podemos buscar más atrás todavía, con ejemplos como la esclavitud, para irnos al extremo. La esclavitud en México fue prohibida primero en los Estados y después en la Federación. Por lo tanto, no es como para que nos asombre el artículo 1.º, al decir que sólo en la Constitución Federal se establecen derechos y que sólo en la Constitución Federal se pueden interpretar de la manera más favorable estos derechos. Como hemos señalado, esto no es así.

Entremos al análisis del primer párrafo del artículo 1.º que dice: "En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución". Para quien esto escribe, ¿qué significa esta determinación de *reconocidos* en nuestra Constitución? Pues un *reconocimiento* es un *reconocimiento explícito*, establecido expresamente -vaya el término- en la Constitución.

En 1912 Miguel Bolaños Cacho, de origen oaxaqueño y quien fuera ministro de la Suprema Corte, gobernador interino, gobernador constitucional, diputado y senador de la República, escribió un libro que se llama *Los derechos del hombre*<sup>3</sup>. En este documento Bolaños Cacho

---

<sup>3</sup> Este texto es un documento electrónico que se puede consultar en línea en el portal de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH).

explicaba algo que nos parece totalmente correcto; en México, para que un derecho sea protegido y garantizado, de ahí el antiguo nombre de garantías individuales, debe estar expreso en un texto legal, debe estar expreso en la Constitución. Pero, ¿qué pasa si no es así?, entonces, ¿no existe ese derecho? Y al respecto señalaba Bolaños Cacho: Sí, sí puede existir, sí hay ese derecho. Pero el Estado no está comprometido a garantizarlo, no está comprometido a protegerlo.

Como podemos notar, es una tesis muy *ius positivista* ciertamente, pero nuestro sistema constitucional empieza con decir que sólo los derechos reconocidos por la Constitución y los tratados serán protegidos<sup>4</sup>, a lo que quien escribe agregaría: todas las normas.

El sistema mexicano es distinto al sistema norteamericano el cual, por cierto, inspiró la creación de muchas de nuestras instituciones. En el sistema norteamericano la enmienda número nueve de su Constitución -que no formó parte del plan original de la nuestra, sino que se agregó unos años después-, a diferencia del artículo 1.º de la mexicana, establece que las personas se reservan otros derechos que no estén expresamente consignados en esa legislación norteamericana. Existe, por lo tanto, una notable diferencia en este aspecto.

Allí se trata de una posición *ius naturalista*, porque la propia Constitución reconoce que hay otros derechos que no están expresos en la Constitución Federal, pero que se reserva la población y, en consecuencia, el gobierno federal puede y debe protegerlos. La protección más reciente, con

---

<sup>4</sup> En mi opinión, deben agregarse "todas las normas" para ser más explícitos.

esta interpretación *ius naturalista* en los Estados Unidos fue, por ejemplo, el tema del aborto. En este tema se determinó por la Suprema Corte, en el caso *Roe vs. Wade*, de 1973, que la mujer se reserva derechos, por ejemplo, el derecho a la intimidad, a la vida privada, y lo que conlleva el derecho a la disposición de su cuerpo<sup>5</sup>. De tal manera que si una mujer tiene un embarazo no querido, no se le puede obligar a que concluya con un alumbramiento.

El Ministro Powell, quien escribió la resolución, dijo: *"El Estado tiene derecho a prohibir abortos en determinado periodo del embarazo, porque si se produce un aborto en un embarazo avanzado la vida de la madre puede correr peligro, y entonces el Estado sí tiene interés para evitar ese aborto y proteger la vida de la madre"*. En todo caso, siempre es en torno a la vida de la madre no tanto a la vida del producto, en la jurisprudencia de los Estados Unidos.

Pero dice Powell (y lo dice la resolución): *"Pero no obstante ello en los primeros tres meses -de embarazo- la madre podría disponer de ese embarazo, dándolo por terminado, y el Estado no puede intervenir para forzarla a no darlo por terminado"*. En consecuencia, declaró inconstitucional un estatuto de Texas que establecía una sanción penal a la madre que en cualquier periodo de gestación decidiera abortar. Además de que existía una serie de consideraciones de salud pública respecto a que como estaba

---

<sup>5</sup> En esencia, la sentencia declara que el aborto debe serle permitido a la mujer por cualquiera que sea el motivo siempre que el feto no sea aún viable, es decir, sea incapaz de sobrevivir fuera del vientre materno sin ayuda artificial. La viabilidad se establece cerca de los siete meses o 28 semanas, reconociéndose que puede establecerse en un momento anterior. Aún después de dicho límite, la Corte reconoció que el aborto debe estar disponible siempre que se considere vital para mantener con vida a la mujer. Tras el caso *Roe vs. Wade*, aborto es un «derecho fundamental» de cualquier ciudadana norteamericana protegido por su Constitución. <http://lamediahostia.blogspot.mx/2008/09/roe-vs-wade-o-el-derecho-al-aborto-en.html>; véase también:

prohibido el aborto, entonces las madres utilizaban métodos no recomendables para provocar la interrupción de su embarazo.

Lo que vemos es una gran diferencia, en la que el derecho a la vida privada y a disponer de su embarazo corresponden exclusivamente a la mujer. No necesitan estar reconocidos expresamente en la Constitución y, no obstante, por la interpretación que se hace de la enmienda número nueve, se les llama "derechos de penumbra" los cuales se refieren a aquellos derechos que no están expresamente reconocidos en la Constitución.

Ahora veamos qué paso con el razonamiento emitido por la Suprema Corte Mexicana con relación al mismo tema, cuando se juzgó la constitucionalidad o no de la bautizada *Ley Robles* en el Distrito Federal.

En México no tenemos una novena enmienda y, sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación llegó, prácticamente, a la misma conclusión que la Corte Suprema de los Estados Unidos al juzgar como constitucional la terminación del aborto en el Distrito Federal, porque la Suprema Corte no encontró expresamente prohibición alguna en la Constitución Federal. Por eso, el artículo lo prescribe de manera muy enfática: "los derechos de los mexicanos reconocidos por la Constitución", y no encontró expresamente el derecho a la vida del producto.

En eso se basó la resolución de la Suprema Corte para decir: "*Como no hay un derecho reconocido a la vida, en consecuencia la ley del Distrito Federal permite el aborto con ciertos límites*", y por supuesto resulta ser una

ley constitucional.

Se arriba así al mismo fin pero con distinta argumentación. En un caso *ius naturalista* en los Estados Unidos, los derechos de penumbra no reconocidos expresamente en la Constitución; y en otro caso, *ius positivista* en que, como no está reconocido ese derecho en la Constitución, entonces no puede ser criminalizado ni prohibido.

Por eso, a raíz de esa resolución, muchos estados, como por ejemplo Guanajuato, empezaron a reformar sus constituciones. Como puede notarse, las constituciones estatales son fuentes de nuevos derechos, incluso para precisar que el producto, desde la concepción, tiene derecho a la vida. Por lo tanto, tuvo que ser reconocido ese derecho en la Constitución: "*in fas conceptus pro nato habetur*", el derecho empieza desde la concepción. Pero como este no existe a nivel de la Constitución Federal, entonces no existe el derecho.

Ahora bien, ¿la reforma del 2011 transformó todos los derechos en derechos absolutos, o la reforma del 2011 todavía permite aplicar restricciones a esos derechos? En lo personal, creo que no hay derechos irrestrictos, sobre todo en una concepción *ius positivista*, en la que el reconocimiento del derecho debe estar expreso en la norma: bien Constitución Federal, tratado internacional, constitución del estado, ley federal o bien, ley local.

Entonces, no existe, o no debiera de interpretarse el nuevo artículo 1.º como derechos absolutos; sólo por citar un ejemplo, el siguiente caso: todo

ciudadano tiene derecho a ser electo para un cargo de elección popular. En una opinión personal, no puede existir así esa interpretación. ¿Por qué?, porque desde un principio los derechos son los reconocidos en la Constitución, en los términos de la propia Constitución. Si el artículo 35, fracción II, establece el derecho a votar y ser votado en los términos o en las condiciones o con las calidades que marca la ley, entonces, allí la ley, si bien es una norma secundaria supeditada a la Constitución, es la misma Constitución la que reenvía a la ley las condiciones de las candidaturas independientes o de la no candidatura independiente; pero no nos adelantemos a las conclusiones.

Debemos considerar que la interpretación más favorable al ser humano, de acuerdo al nuevo artículo 1.º, siempre tiene que ser la más beneficiosa, pero armónica, en concordancia con la ley que reglamenta el derecho a ser votado. De tal suerte que si, por ejemplo, hubiera una candidatura independiente donde se le pidiera a ese candidato, para gobernador o ser presidente de la República, el 25 por ciento de firmas de apoyo con base en el padrón electoral, habría que ver si eso es razonable, pues el 25 por ciento es alto.

La Sala Superior del TEPJF recibió una consulta de la Suprema Corte de Justicia respecto de si el requisito de los 20 años de residencia en Quintana Roo para ser gobernador era compatible con el sistema constitucional. Ante tal consulta, de manera unánime, la Sala Superior dijo: “No, 20 años son muchos años; es bueno que el Estado de Quintana Roo quiera fortalecer a sus hijos nativos de aquí con esa medida, pero Quintana Roo tiene la tradición de ser un estado que recibe una gran migración interna, y que eso

es muy importante para todo el país. Entonces, exigir 20 años va a restringir a personas que teniendo 10 años, que son muchos para la vida constitucional del Estado, pudieran optar para un cargo de esa naturaleza”.

Entonces, que todo quede dentro de una razonabilidad, es correcto; dentro de la interpretación de lo que dice la ley, es correcto; pero como lo ha dicho la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Yatama contra Nicaragua, "Debe de haber una razonabilidad". Puede regularse, por ejemplo, el ingreso de ciudadanos a los partidos políticos, pero de manera razonable. En el caso de Yatama se impedía, prácticamente, que los indígenas de Nicaragua pudieran ser miembros de los partidos políticos y, en consecuencia, si no eran miembros de los partidos políticos no podían contender para cargos de elección popular. La Corte Interamericana señaló: "puede haber requisitos, pero si esos requisitos pasan de lo razonable, entonces, esos requisitos se convierten en impedimentos". En el fondo está el eterno problema de definir qué es lo razonable. Lo que es razonable en un lugar o para ciertos sectores, puede ser irracional en otro sitio o para otros grupos.

Sin embargo, finalmente ahí está el compromiso; la labor de los jueces constitucionales que tienen que interpretar la Constitución en un concepto de razonabilidad.

Pensemos en otros casos, por ejemplo, el tema de usos y costumbres. Quintana Roo tiene una población indígena muy importante, y el artículo 2.º constitucional establece que *"las autoridades -todas las autoridades, federales, estatales y municipales- deberán respetar los usos y costumbres*

*de las comunidades indígenas*". ¿Es irrestricto el derecho de las comunidades indígenas en sus usos y costumbres? Tampoco. Hay un criterio de razonabilidad que permitiría, en un momento dado, limitar los usos y costumbres de las comunidades indígenas, por ejemplo, la discriminación a las mujeres. En muchas comunidades, las mujeres no pueden votar o no pueden ser electas para un cargo de elección popular. Al respecto, en el TEPJF se han conocido varios casos sobre los usos y costumbres de las comunidades indígenas, consagrados en la Constitución en su artículo 2.º, que todas las autoridades deben respetar lo cual en efecto se hace. No obstante lo anterior, se deben tener en cuenta otros principios que también merecen respeto, uno de ellos es la igualdad.

Y el propio artículo 8.º de la Convención 169 de la OIT, el cual promovió en México la reforma constitucional al artículo 2.º en el año 2001; dice: *"Los usos y costumbres no pueden aplicarse cuando se afecte derechos fundamentales"*. Y qué derecho más fundamental es el de la igualdad del hombre y la mujer.

Entonces, en aquellos usos y costumbres o elecciones que se han tenido que revisar en la Sala Superior, en los que se discrimina a las indígenas, no se les deja tomar posesión de su cargo o no pueden votar, siempre se ha intervenido a favor de las mujeres indígenas y, seguramente, todos los tribunales electorales de las entidades federativas han hecho eso, porque el artículo 1.º obliga a todas las autoridades a aplicar de la forma más favorable los derechos humanos previstos en los tratados, ya no es monopolio, afortunadamente, del Poder Judicial Federal, pero es un compromiso de todos los poderes estatales el aplicar los derechos en los

términos más favorables contenidos en los tratados internacionales.

De tal suerte, los usos y costumbres que son muy importantes tienen una barrera invisible: la razonabilidad radica en que no afecten otros derechos fundamentales tan importantes como la igualdad. De manera reciente, en la Sala Superior se estuvieron revisando algunos casos, particularmente de Oaxaca y de Michoacán, en los que dentro de las comunidades indígenas, la cabecera municipal no deja votar a los ciudadanos de las agencias municipales, lo cual provocaba muchos problemas de violencia, de anulación de la elección, etcétera.

Entonces, en algún caso se hizo valer que ese es el uso y costumbre; que nada más podían votar quienes, por ejemplo, hicieran *tequio*, que es el trabajo comunitario de solidaridad. Es bajo esta precisión que en las comunidades indígenas no puede ascender nadie si no proporciona dicho trabajo comunitario, y esa labor incluso es de alguna manera concebida como una contribución en sentido fiscal, porque es cuantificable en dinero. Es como si estuvieran pagando impuestos y viniera el gobierno a construirles un puente, a limpiarles esto, a restaurar aquello, entre otras mejoras sociales.

En estos lugares, la comunidad aporta su trabajo y es cuantificable como una contribución: hay un principio en las contribuciones de que estas deben ser proporcionales y equitativas.

Atendiendo a las consideraciones anteriores, debemos entender que si la cabecera municipal no deja que los ciudadanos de las agencias

municipales contribuyan con el *tequio* por determinadas razones, por ejemplo, una agencia que es evangélica, protestante o de otra religión, y la cabecera le impone obligaciones que más bien pertenecen a las festividades de la religión católica como limpiar el templo, restaurar las imágenes, entre muchas otras de las actividades que estas comunidades llevan a cabo (particularmente durante las fiestas patronales); entonces la imposición que les hacen de este trabajo comunitario les está afectando, vía la libertad de culto, a unas personas. Si ellos se niegan a realizar dicho trabajo, por lo tanto no hacen *tequio*; no pueden votar. En verdad no podemos llegar a esos extremos, por eso en la Sala Superior se pone sumo cuidado a casos así, puesto que en estas condiciones se debe restringir el derecho que tienen consagrado en el artículo 2.º para sus usos y costumbres y decir: *"A pesar de que no contribuya al tequio debe de votar, el derecho de votar es un derecho fundamental"*. Ahí sí se trata de un derecho fundamental y no puede ser restringido por estas razones.

Otro ejemplo digno de señalar nos lo proporciona el artículo 38, en que el Estado de Quintana Roo ofrece un caso muy importante de suspensión de derechos políticos. ¿En qué momento se suspenden los derechos políticos? La Constitución misma dice: "desde el inicio del proceso, con el auto de formal prisión". Pero ¿esto es compatible con la propia Constitución y con los tratados que hemos suscrito en donde a quien no se le demuestre que es culpable se presume inocente?

No debemos olvidar que la suspensión de derechos políticos es una sanción penal como consecuencia de un delito. No hace mucho la Sala Superior emitió una tesis que estaba incluso en contradicción con una de la

Suprema Corte, pero esta, comprendiendo la situación, resolvió a favor de la tesis de la Sala Superior. Las disposiciones de la Constitución atienden a una interpretación sistemática y funcional, y no operan radicalmente *per se*, reiterándose que deben de ser interpretadas.

Otro punto de relevancia en materia electoral lo constituye el artículo 6.º constitucional relativo a la libertad de expresión. Y cabe entonces preguntarse, ¿es la libertad de expresión absolutamente irrestricta? Debemos considerar que no, pues tiene restricciones. Una empresa poseedora de un canal de televisión o de radio no puede promover, aunque sea su candidato, fuera de la pauta establecida en la legislación respectiva, aunque sea como una donación, como un acto de simpatía o de solidaridad.

Una empresa privada, una persona moral, entonces tendría también el derecho a la libertad de expresión, aspecto en el que el país (México) también se diferencia de los Estados Unidos. Allá se difundió poco antes de la elección del 2008 un documental sobre Hillary Clinton, un documental atroz, crítico de todo a todo, desde el punto de vista de moralidad de la señora, hasta su eficiencia política, entre muchos otros improperios. Como es natural, los partidarios de ella impugnaron y dijeron: "Una empresa no puede hacer este tipo de cosas y difundirlas en una etapa previa a la elección. Y sin embargo, la Suprema Corte de los Estados Unidos dijo: *"Está en su libertad de expresión"*.

Por fortuna, en México se tiene el artículo 134 de la Constitución que repercute en muchas disposiciones locales, el cual dice que no puede haber este tipo de campañas, y mucho menos campañas negativas financiadas a

través de promocionales políticos.

De regreso al tema central de esta ocasión, debe decirse que no solamente a nivel federal sino a nivel estatal ha habido casos de candidaturas independientes. No es desconocido este hecho para los habitantes de Quintana Roo, pues el vecino Estado de Yucatán tuvo en el Decreto 678 de 2006, con base legal en los artículos 28 a 31 de la Ley Electoral, el reconocimiento de candidaturas independientes. El candidato a gobernador necesitaba reunir el dos por ciento de firmas del padrón electoral; por su parte, el candidato a diputado debía reunir el 15 por ciento de firmas en el distrito correspondiente, en tanto que para los ediles se solicitaba del 10 al 15 por ciento del padrón electoral.

De manera posterior se reforma este decreto, incluso la Constitución del Estado en el artículo 16, apartado B, y como muchas de estas medidas de avanzada, han sido objeto de una acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte por parte de algunos partidos (tres en este caso). El partido que más avanzó en esa cuestión fue un partido local que se llama Alianza Yucateca, pues al resolver la Suprema Corte la acción de inconstitucionalidad 30/2006 declaró infundados los agravios del partido en contra de las candidaturas independientes.

Esta fue una decisión dividida de la Suprema Corte: seis votos a favor de la constitucionalidad de los candidatos independientes y cinco votos en contra. En esa ocasión el ponente fue el actual presidente de la Suprema Corte, el ministro Juan Silva Meza, y la posición del ministro presidente

resultó muy interesante<sup>6</sup>. Su posición fue que en la Constitución Federal no hay prohibición de las candidaturas independientes. Dice la sentencia:

"No se encuentran elementos para considerar que haya sido voluntad del órgano reformador conferir a los partidos políticos el derecho exclusivo de postulación de candidatos como una prerrogativa propia y excluyente. Por lo que es facultad del legislador ordinario -esto es la más importante- federal o local determinar dentro de su sistema jurídico electoral, si sólo los partidos políticos tienen derecho a postular candidatos a cargos de elección federal o local, o si también se permiten candidaturas independientes para esos efectos"<sup>7</sup>.

Es muy importante lo que dijo aquí la Corte, a través de la decisión mayoritaria en voz del ministro presidente. ¿Por qué? porque en Quintana Roo posteriormente se impugnó el artículo 32, fracción II, de la Ley Electoral del Estado la cual establecía que sólo los partidos políticos podrían presentar candidaturas a cargos de elección popular, y se impugnó como inconstitucional porque, según ellos, se establecía en la Constitución Federal el derecho a las candidaturas independientes.

Resulta claro entonces lo que ya se había resuelto en el caso de la acción de inconstitucionalidad de Yucatán, en que se determinaba que había libertad en nuestro país, para el legislador federal y para el legislador local, sw optar por el sistema electoral. Esto tiene una dimensión federalista muy importante, pues la soberanía de los estados, el régimen interior de los

---

<sup>6</sup> En lo personal, coincido plenamente con esta posición.

<sup>7</sup> Acción de inconstitucionalidad 28/2006 y sus acumuladas 29/2006 y 30/2006. partido político estatal Alianza por Yucatán, partido de la Revolución Democrática y partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina. instituciones y procedimientos electorales de Yucatán. Los artículos 28, 29, 30 y 31 que prevén candidaturas independientes, son constitucionales.

estados garantizado en la Constitución Federal, establece que los estados son libres y soberanos en lo que respecta a su régimen interno.

¿Cuál es su régimen interno? Desde 1824 se definió que el régimen interno de los estados tiene tres aspectos: expedir sus propias leyes, nombrar a sus propias autoridades, y que las resoluciones de su competencia sean definitivas en el ámbito respectivo. El segundo aspecto, que es nombrar a sus propias autoridades, implica que corresponde al estado organizar sus propias elecciones, calificar a sus propias autoridades y establecer el sistema electoral propio de la entidad.

Si un estado opta por candidaturas independientes, además de la forma ya tradicional de partidos políticos, está en libertad de hacerlo; lo que sí no podría hacer un estado es prohibir los partidos políticos; eso está fuera de discusión, porque el artículo 41 de la Constitución Federal determina que los partidos son las organizaciones de ciudadanos que promueven la participación de ellos en la vida política. No lo podría prohibir, pero lo que mencionó el ministro Silva Meza fue muy correcto: El que no lo pueda prohibir significa que no hay en el sistema constitucional mexicano un sistema electoral único en los estados, y pueden aceptar las candidaturas independientes en un momento dado, esto es, antes de la reforma al artículo 116. En resumen, los estados pueden, en el ámbito de su competencia, determinar si aceptan o no candidatos independientes. Es por ello que la reforma del 2006 fue declarada constitucional para el caso de Yucatán.

Esto llama la atención, porque prácticamente en el caso Castañeda Gutman la Corte Interamericana de Derechos Humanos dijo lo mismo que la

Suprema Corte Justicia de la Nación un año después. El caso Castañeda se presentó en el año 2005, en tanto que la resolución de la Suprema Corte fue en el 2006.

En el caso Castañeda Gutman, la Corte Interamericana dijo:

"La Corte considera necesario señalar que en términos generales el derecho internacional no impone un sistema electoral determinado, ni una modalidad determinada de ejercer los derechos a votar y a ser elegido, ello se desprende de las normas que regulan los derechos políticos, tanto en el ámbito universal como en el regional y de las interpretaciones autorizadas realizadas por sus órganos de aplicación"<sup>8</sup>.

Lo cual es cierto, la comunidad internacional sugiere, cada vez más, a ciertos estados que haya un reconocimiento de candidaturas independientes.

El TEPJF, como parte de la misión de la Comisión de Venecia, del Consejo de Europa, acudió a Georgia, un Estado de la antigua Unión Soviética, en donde el sistema es muy rígido y los ciudadanos no tienen muchas opciones, de ahí que la Comisión de Venecia propusiera, con base en la Carta de Copenhague -una carta regional para Europa-, que debieran incluirse candidatos independientes en el sistema electoral de ese país.

Pero en el sistema de nuestra región, las normas del sistema interamericano no han llegado a esa conclusión. Más bien reconocen que

---

<sup>8</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos Sentencia de 6 de agosto de 2008 (*Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones Y Costas*) [Http://www.Cjf.Gob.Mx/Reformas/Articulosinteres/Caso%20jorge%20casta%C3%B1eda.Pdf](http://www.cjf.gob.mx/Reformas/Articulosinteres/Caso%20jorge%20casta%C3%B1eda.Pdf)

cada país es libre de elegir el sistema electoral con tal de que no haya límites fuera de lo razonable, como en el caso Yatama ya mencionado. Nuestra Suprema Corte es de esa opinión, y creemos que esa tesis es la más compatible con el sistema federal.

En el año de 2007, Adonay Sierra Avilés fue electo como presidente municipal de Yobaín, en el Estado de Yucatán, ejerciéndose el decreto del año anterior. Tampoco debe dejar de señalarse que Sonora también se abrió a las candidaturas independientes en el año 2004. Sin embargo, viene la reforma de ese año para incluir en el artículo 116 constitucional la prohibición a los estados para determinar las candidaturas independientes.

Ahora, el hecho de que a nivel federal no haya candidaturas independientes, aunque no haya expresamente una prohibición, y que sí exista la prohibición expresa en el artículo 116 para los estados, merece otro comentario. ¿Por qué en uno sí y en otro no?, ¿por qué no se permiten candidaturas independientes a nivel federal, a pesar de que no hay una prohibición expresa en la Constitución Federal?, ¿por qué no se permiten las candidaturas independientes precisamente en los estados y por qué hay una prohibición expresa en el artículo 116?

La respuesta es sencilla: se trata de una cuestión de federalismo. El derecho a ser candidato independiente a nivel federal se podría derivar directamente de la ley federal, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, conocido por sus siglas como COFIPE; aunque el COFIPE en su artículo 218 prohíbe la candidatura independiente a nivel federal. Entonces, la ley federal lo prohíbe, mas no la Constitución. En tal

caso, ¿el COFIPE está acorde con la Constitución? Sí, está acorde. Está tan acorde, que varios casos resueltos por el TEPJF se basaron en ello, como por ejemplo, el caso de Alfonso Raúl de Jesús Ferriz Salinas, a través de los juicios para la protección de derechos SUP-JDC 618/2012 y SUP-JDC 633/2012, así como el caso de Manuel Jesús Clouthier Carrillo (SUP-JDC 0566/2012), entre otros. A la fecha, hay 56 candidatos independientes que se presentaron al IFE para solicitar su registro y muchos de ellos acudieron ante el TEPJF para demandar la protección de sus derechos político electorales de votar y ser votado.

Por lo tanto existe un derecho reconocido expresamente para ser votado (ser candidato), pero ese derecho está sometido a los términos y condiciones de la ley respectiva, o sea el régimen constitucional. Por otro lado, es cierto que no hay un derecho reconocido expresamente para ser candidato independiente en las elecciones federales, que esa sería la dinámica, la metodología a nivel federal en nuestra Constitución *ius positivista*. No olvidemos que para que haya un derecho, este debe ser expreso en la legislación.

Y para que no se permita la candidatura independiente a nivel federal, no se necesita una prohibición expresa en la Constitución, solo se necesita que lo prohíba la ley. De hecho, Yucatán empezó primero reconociendo las candidaturas independientes en la ley y después lo elevó a nivel constitucional; y a nivel federal, de hecho, la primera ley que reconoce a los partidos políticos es una ley federal y después fue a nivel constitucional; claro, esto se hizo 60 años después, por cierto.

Reiteramos, para que haya un derecho derivado de la Constitución Federal, este debe ser expreso, porque debe ser conocido por la Constitución, si no es así, entonces no lo hay. No nos confundamos, sí existe el derecho a ser elegido a ocupar un cargo, pero en las condiciones que marque la ley. Aquí la ley es el COFIPE. Si el COFIPE permitiera las candidaturas independientes no habría ningún problema, pero no las permite, sólo permite las candidaturas a los partidos políticos.

El ministro Mariano Azuela Güitrón señaló de manera muy clara para el caso de Quintana Roo, y que se ha repetido para otros casos: el artículo 124 de la Constitución Federal determina que el régimen interno de los estados corresponde a los estados mismos, está en la Constitución de los estados y en las leyes de los estados. Entonces, si no va a haber candidatos independientes en los estados, allí sí debe de haber una prohibición expresa en la Constitución.

La Constitución Federal no determina todas las facultades del estado en su régimen interno, le corresponde y está reservado al estado mismo, como expresamente lo dice el artículo 124. Es por ello que si la Federación quiere prohibir a un estado alguna competencia o alguna cuestión, sí debe estar expreso en el artículo 116, lo que no ocurre a nivel federal.

De manera desafortunada, el constituyente federal quiso hacer expresa esa prohibición para los estados y por eso reformó el artículo 116. Pero no toda la culpa es del legislador federal, porque esa reforma fue aprobada también por las legislaturas de los estados, en eso debemos también llamar mucho la atención. Si las legislaturas de los estados en su mayoría no

hubieran querido aceptar esa reforma, no la habrían aprobado, entonces no hubiera sido posible realizarla y los estados seguirían con candidaturas independientes. No porque en Yucatán o en Sonora hayan existido candidaturas independientes, necesariamente tenía que haber candidaturas independientes en todos los estados, eso cae dentro de su régimen interior y son ellos quienes deciden eso en su Constitución o en su ley.

La propuesta sería que si algunos estados quieren tener candidaturas independientes, pues que las tengan, pero el legislador federal no lo quiso, y lo determinó en la ley, por lo tanto esa ley no es inconstitucional porque es compatible con las constitucionales estatales y la Constitución Federal.

Por supuesto que es deseable y muy generoso que haya candidaturas independientes, pero está en los ciudadanos, en cada uno de los habitantes de este país que hagan escuchar esa demanda a sus diputados y/o senadores para iniciar una reforma al COFIPE, es necesario que su voz se eleve a los Congresos estatales y al Congreso de la Unión.

Mientras tanto, los tribunales electorales son el medio a través del cual se emiten las resoluciones basadas en los términos actuales prescritos por la Constitución y las leyes, garantizando de manera firme y amplia los derechos y obligaciones de todos los ciudadanos de nuestro país.

## Literatura consultada

Bolaños Cacho, Miguel. *Los derechos del hombre*. Consultado en: [www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/.../libreria/derechos/hombre.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/.../libreria/derechos/hombre.pdf).

Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

## Leyes:

Ley Electoral de 1911.

Ley Constitucional Electoral de 1917.

Ley Electoral de 1946.

Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, 2009.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (CODIPE), 2009.

## Sentencias:

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos. Sentencia de 6 de agosto de 2008. En: <http://www.cjf.gob.mx/reformas/articulosInteres/Caso%20Jorge%20Casta%C3%B1eda.pdf>

Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos, N.º 70-18, caso Roe v. Wade de 1973. Tomado de: [http://www.law.cornell.edu/supct/hatml/historics/USSC\\_CR\\_0410\\_0113\\_3-25.html](http://www.law.cornell.edu/supct/hatml/historics/USSC_CR_0410_0113_3-25.html).

Suprema Corte México. Acción de inconstitucionalidad 28/2006 y sus acumuladas 29/2006 y 30/2006. partido político estatal Alianza por Yucatán, partido de la Revolución Democrática y partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina, Instituciones y Procedimientos Electorales de Yucatán. Los artículos 28, 29, 30 y 31 que prevén candidaturas independientes, son constitucionales.