Retos inconclusos de las candidaturas independientes: el derecho al sufragio pasivo en el Estado de México

Ángel Gabriel Cabrera Silva*

Resumen

En este ensayo se analiza el respeto a las condiciones y límites que el derecho constitucional e internacional imponen para regular las candidaturas independientes (CI), específicamente en su relación con el derecho al sufragio y particularmente en su interpretación por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. De forma concreta, en el trabajo se estudian los retos a los que el Estado de México deberá enfrentarse para regular las CI.

Palabras clave: candidaturas independientes, derecho al sufragio.

Artículo recibido el 8 de enero de 2014 y aceptado para su publicación el 31 de marzo de 2014. **La dictaminación** de este trabajo fue realizada por dos evaluadores externos al Instituto Electoral del Estado de México.

■ pp. 87-128

* Pasante de la Licenciatura en Derecho por la Universidad de Guadalajara (UDG). Ha realizado estancias profesionales y de investigación en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en la Coordinación de Derechos Humanos y Asesoría de la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIJ-UNAM). Es becario del Programa para el Fortalecimiento de la Función Pública en América Latina de la Fundación Botín. Correo electrónico: angel.cabrera.silva@gmail.com

Nota del autor: agradezco al Dr. José de Jesús Orozco Henríquez por su valiosa asesoría en la elaboración del marco teórico sobre el que se sustenta este artículo, en el entendido de que la versión final del presente trabajo es responsabilidad exclusiva de quien esto escribe.

ISSN 1665-0921

Abstract

This essay analyzes compliance with the limits and conditions established by constitutional and international law regarding the regulation of independent candidacies, specifically concerning their relation to the right to vote, according to the standards set by the Inter-American Human Rights system. Concretely, this text studies the case of the State of Mexico and the challenges that arise therein to regulate the independent candidacies.

Key words: candidatures independent, right to the vote.

Introducción

> El futuro no está escrito, porque sólo el pueblo puede escribirlo.
>
> *Adolfo Suárez González*

En 2012, el Congreso de la Unión aprobó una reforma de gran trascendencia para la democracia mexicana: el artículo 35, fracción II, constitucional se modificó para reconocer el derecho a ser candidato independiente.

Después de un proceso legislativo que duró varios años —tres para ser exactos—,[1] se logró abrir esta nueva puerta para la participación democrática de los mexicanos. Sin embargo, la reforma tiene su origen años atrás. Un debate académico tuvo lugar desde 2007; en éste se sostenía la conveniencia de reconocer las CI en México como instrumento para enfrentar la partidocracia y reducir los niveles de apatía ciudadana.[2] Incluso, desde 1998,

---

1 La iniciativa original para incorporar las CI fue presentada por el Ejecutivo federal el 15 de diciembre de 2009, mediante el oficio número SEL/300/3612/09 emitido por la Subsecretaría de Enlace Legislativo de la Secretaría de Gobernación.

2 Al respecto, pueden consultarse los textos de Mauricio Cabrera (2007), Imer Flores (2010), Miguel Carbonell (2012), Lucero Ramírez León (2010) y José Luis de la Peza (2007).

la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) recomendó a México que ampliara el acceso del derecho a ser votado, como parte de una estrategia para la consolidación democrática (CIDH, 1998, p. 502).

Es evidente que la reforma no fue un acto improvisado ni sencillo. Aun así, el reconocimiento constitucional es tan sólo el primer paso para que las CI sean una realidad en nuestro país; el reto más grande aún no se ha superado. Durante la etapa que sigue, el protagonismo se trasladará hacia las legislaturas ordinarias, que serán las encargadas de hacer operativo el derecho a ser candidato independiente. En sus manos está que las CI sean un verdadero instrumento para la consolidación democrática o se conviertan en un vacuo anhelo jurídico.

En este ensayo se pretende analizar una de las dificultades que los congresos tendrán para superar este reto: respetar las condiciones y límites que el derecho constitucional e internacional imponen para regular las CI, específicamente en su relación con el derecho al sufragio y particularmente en su interpretación por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Lo que podría parecer una tarea medianamente compleja se vuelve más difícil si consideramos que, además de lo anterior, las legislaturas tienen el deber de configurar las CI para que sean un medio efectivo de empoderamiento ciudadano, compatible con los demás elementos del sistema electoral (financiamiento de las campañas, acceso a medios de comunicación, etc.) y que no signifique un riesgo para la estabilidad política del país (nos referimos a la posible permeación de intereses de grupos antidemocráticos, como el crimen organizado).

No tomar estas precauciones pondría en riesgo la constitucionalidad y convencionalidad de las leyes locales sobre CI, pero, sobre todo, podría restar eficacia a las mismas y reducir su utilidad como instrumento democrático.

Ahora bien, aunque pueden ofrecerse lineamientos generales para proceder respetando el derecho al sufragio, lo cierto es que los sistemas electorales locales deben encontrar respuestas específicas dependiendo de sus particularidades. En ese sentido, el objetivo principal que se busca en estas páginas será proponer sugerencias dirigidas al caso específico del Estado de México.

ISSN 1665-0921

Para lograr nuestro propósito, dividiremos este ensayo en partes: en la primera, se desarrollarán los fundamentos teóricos relacionados con el derecho al sufragio y los límites que éste impone a la discrecionalidad legislativa al momento de incluir a las CI dentro del sistema electoral; en la segunda, se expondrá el contexto jurisprudencial suscitado en torno a las CI después de la reforma de 2012; en la tercera, se desarrollará el núcleo de nuestro trabajo, pues en ésta se analizará la posición particular del Estado de México frente al reto de regular las CI y se harán algunas propuestas útiles para superar dicho desafío; finalmente, dedicaremos unos últimos párrafos para enumerar las conclusiones del estudio.

El derecho al sufragio y las candidaturas independientes

El derecho al sufragio pasivo como límite a la libertad de configuración de los sistemas electorales

En este apartado se desarrollarán los elementos conceptuales y teóricos necesarios para después analizar la regulación de las CI en el Estado de México.

En primer lugar, debemos señalar que el concepto *candidatura independiente* se refiere a "la nominación para ocupar un cargo público electivo, cuyo rasgo peculiar y sobresaliente consiste en que tal oferta política es realizada sin el concurso ni principal ni complementario de un partido político" (Ferreyra, 2002, p. 7; Zovatto y Orozco, 2010, p. 249). En ese sentido, debemos tener en mente que las CI son una modalidad a través de la cual se ejerce el derecho al sufragio pasivo, cuya nota distintiva es que en ésta no participan los partidos políticos. Esta definición permite que existan muchas maneras de configurar las CI y diversas formas de insertarlas en los diferentes sistemas electorales.

Asimismo, como parte del marco teórico resulta importante mencionar que el derecho al sufragio, en abstracto, se debe entender como la concretización del derecho general de participación en asuntos políticos, es decir, del derecho a participar directa o indirectamente en la producción de de-

cisiones colectivas obligatorias (Fix Fierro, 2006, p. 33), el cual se confiere a los individuos[3] que integran el cuerpo soberano de un Estado. En otras palabras, el derecho al sufragio constituye la piedra angular sobre la cual se sostienen los mecanismos por medio de los cuales se ejerce la ciudadanía que, considerada en conjunto, se traduce en el ejercicio amplio de la participación política[4] (Picado, 2007, p. 48).

Es importante comprender la esencia política del derecho al sufragio, pues ésta nos permite distinguirlo del mero derecho de voto que existe en cualquier órgano colegiado de naturaleza privada.[5] Sin embargo, como advierte Manuel Aragón (2007, p. 162), la sola calidad política del derecho al sufragio no genera un vínculo directo con ningún sistema de gobierno. En un régimen aristocrático, tanto como en una democracia, el derecho al sufragio puede existir como derecho político reconocido a algunos o a todos los individuos. Más aún, en una democracia el derecho al sufragio puede ser reconocido de diferentes maneras.

Así pues, para que un sistema electoral incorpore las CI como un modo de ejercer el derecho al sufragio, es necesario que coexistan dos presupuestos fundamentales en la estructura política del Estado: un sistema democrático representativo y un sistema de partidos que no tenga constitucionalmente reconocido el derecho exclusivo a la nominación de candidatos. Sin embargo, como veremos después, la concurrencia de dichas condiciones no implica necesariamente la existencia de CI, pues éstas precisan de un reconocimiento jurídico expreso en la ley electoral. Además, en el caso mexicano, debemos señalar que dichas normas deben emitirse tanto en el ámbito local como en el federal.

De esta manera, siguiendo dichas consideraciones y dado que pretendemos analizar la influencia del derecho interamericano sobre el sistema mexicano, debemos cimentar nuestro análisis entendiendo claramente la

---

3 La dimensión de individualidad resulta importante para distinguir entre derechos políticos y derecho electoral. "Los derechos políticos son propios de cada persona. El derecho electoral es un conjunto de reglas que define las formas en que las fuerzas políticas y candidatos compiten por puestos de elección popular" (Paoli, 2009, p. 266).

4 Entendiendo la participación política como toda actividad de los miembros de una comunidad tendiente a incidir en su sistema de gobierno, elección de representantes, y que en general se enderece a fin de controlar el ejercicio de las funciones públicas encomendadas al Estado (Thompson, 2002, p. 84).

5 Un claro ejemplo de esto lo encontramos en las asambleas generales de sociedades mercantiles.

ISSN 1665-0921

relación general que existe entre el derecho internacional y el derecho electoral de los Estados. Consecuentemente, nuestro punto de partida debe reconocer que el derecho internacional otorga a los Estados una amplia libertad legislativa para configurar sus sistemas electorales y, por ende, para establecer las maneras en que se puede ejercer el sufragio. Tanto el Comité de Derechos Humanos (CDH)[6] de las Naciones Unidas como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH),[7] la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH)[8] y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)[9] han compartido el mismo criterio.

Sin embargo, el propio derecho internacional reconoce que dicha discrecionalidad no es absoluta, pues existen ciertas fronteras que deben respetarse invariablemente y cuya delimitación es el objeto de este ensayo. En particular, nuestro trabajo se fundamentará sobre el precedente que sentó la Corte IDH al declararse competente para "examinar si uno de esos aspectos vinculados a la organización y reglamentación del proceso electoral y de los derechos políticos … implica una restricción indebida a los derechos humanos consagrados en la Convención" (caso Castañeda Gutman vs. México, 2008, párr. 161). Lo anterior implica la posibilidad de que el derecho interamericano incida en el derecho electoral doméstico a través de una sentencia de la Corte IDH.

Así pues, en este primer apartado se describirá cómo el derecho al sufragio, según es reconocido en los instrumentos internacionales que integran el *corpus juris* interamericano,[10] impone límites a la libertad de los Estados para configurar sus sistemas electorales. En este proceso se seguirá un método de análisis utilizado en la propia jurisprudencia de la Corte

---

6 El CDH (1996) estableció: "el Pacto no impone ningún sistema electoral concreto" (p. 21).

7 El TEDH resolvió que los Estados gozan de un amplio margen de apreciación para decidir cuál sistema electoral adoptar a fin de garantizar la libre expresión de la voluntad popular (Matthews vs. The United Kingdom, 1999, p. 64).

8 La Corte IDH sentenció que la "Convención Americana, al igual que otros tratados internacionales de derechos humanos, no establece la obligación de implementar un sistema electoral determinado" (caso Castañeda Gutman vs. México, 2008, párr. 197).

9 La CIDH consideró que "el grado de autonomía que debe otorgarse a los Estados para organizar sus instituciones políticas a fin de dar efecto a esos derechos, como el derecho a la participación política, deja margen a una amplia variedad de formas de gobierno" (informe 98/03, Statehood Solidarity Committee vs. United States, 2003, p. 88).

10 El concepto *corpus juris* interamericano, según la Corte IDH, "está formado por un conjunto de instrumentos internacionales de contenido y efectos jurídicos variados (tratados, convenios, resoluciones y declaraciones)" (OC-16/99, 1999, párr. 115).

IDH, el cual consiste en estudiar de forma separada las diferentes facetas de un mismo derecho a fin de comprender mejor las funciones del mismo en una democracia y calificar coherentemente la validez de las restricciones que se imponen a una prerrogativa.[11]

En ese sentido, en nuestro estudio se establecerá el alcance de la interferencia internacional sobre el derecho electoral mexicano, analizando su influencia a través de dos obligaciones contraídas por México y que atienden, cada una, a una faceta diferente del derecho al sufragio. Nos referimos a la obligación de promover la democracia y a la de respetar y garantizar los derechos humanos.[12]

Primera faceta: el sufragio como principio democrático

Esta faceta vincula la naturaleza política del derecho al sufragio con un sistema de gobierno en particular: la democracia.

Como sabemos, el ideal constitutivo de la democracia radica en reconocer que la soberanía del Estado emana del pueblo. Lo anterior implica que, dentro de un régimen democrático, no debe existir un poder político superior al de la voluntad popular. Partiendo de lo expuesto, es posible reconocer tres principios fundamentales de la participación democrática: el derecho al sufragio universal, la igualdad política y la regla de la mayoría (Flores, 1999, p. 199).

De forma paralela a la teoría política, y para hacer efectivos dichos principios, la Corte IDH, al interpretar el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ha establecido que los Estados deben "organizar de manera eficaz los procesos electorales, con el fin de realizar elecciones periódicas, auténticas, por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los ciudadanos"

---

11 Nos referimos al análisis realizado en el caso Quintana Coello vs. Ecuador, donde la Corte IDH analizó el derecho a ser oído por un juez independiente (art. 8 [1] de la Convención Americana sobre Derechos Humanos) tanto desde su faceta subjetiva (como un derecho de quien se somete a un proceso judicial) como desde su faceta institucional u objetiva (como una parte esencial del orden democrático) (caso Quintana Coello vs. Ecuador, 2013, párrs. 150, 170 y 179).

12 Dichas obligaciones, en el caso de México, se encuentran previstas en el artículo 1o. de la Carta Democrática Interamericana, así como en el artículo 1o. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

ISSN 1665-0921

(caso Castañeda Gutman vs. México, 2008, párr. 203; caso Yatama vs. Nicaragua, 2005, párr. 207).

Al manifestarse en este contexto, el derecho al sufragio se convierte en un elemento y principio básico del régimen democrático; esto es lo que Manuel Aragón (2007) denominó "dimensión objetiva o institucional del derecho al sufragio" (p. 171). En virtud de esta faceta, el derecho al sufragio es un medio para hacer efectivos los tres principios de la participación política, mismos que tienen el fin de concretizar el principio fundamental de la soberanía popular.

Ahora bien, en teoría, el derecho al sufragio podría institucionalizarse de formas diferentes, dependiendo del modelo democrático que se siga. En un modelo de democracia directa, no sería necesario reconocer el derecho a ser votado; por el contrario, en un modelo representativo, el sufragio pasivo sí debe existir.

No obstante, en los Estados modernos la democracia directa se manifiesta sólo mediante mecanismos auxiliares y secundarios para la participación política. La complejidad de las sociedades actuales impone obstáculos prácticos insalvables a la democracia directa. Incluso Hans Kelsen reconoció que no había forma de democracia posible más que la representativa (citado por Aragón, 2007, p. 165), por lo cual entre más accesibles son los cargos públicos para los ciudadanos, más cerca se estaría del modelo ideal de democracia (Kelsen citado por León R., 2010, p. 68). Asimismo, la comunidad interamericana reconoció la necesidad de adoptar un modelo de democracia representativa al proclamar el artículo 2o. de la Carta Democrática Interamericana.

De esta manera, asumiendo que una democracia eficaz debe ser principalmente representativa, podemos concluir que la dimensión objetiva del derecho al sufragio implica el reconocimiento de sus dos vertientes, activa y pasiva.

Consecuentemente, el derecho a ser votado es, por sí mismo, un principio básico de las democracias, que debe afirmarse de manera universal (a favor de todos los ciudadanos) para ser ejercible dentro de un mecanismo electoral efectivo, lo cual, según la Corte IDH, implica que existan "elecciones periódicas, auténticas, por sufragio universal e igual y por voto secreto

que garantice la libre expresión de la voluntad de los ciudadanos" (caso Castañeda Gutman vs. México, 2008, párr. 203; caso Yatama vs. Nicaragua, 2005, párr. 207). De esta forma se asegura que el derecho al sufragio cumplirá sus funciones institucionales: hacer valer los tres principios de la participación democrática y volver efectivo el principio de soberanía popular.

Procediendo en el estudio, debemos mencionar que la teoría política ha profundizado más respecto de las funciones que el sufragio desempeña en un régimen democrático. En ese sentido, es válido considerar que el derecho al voto se ocupa de producir la representación política,[13] de generar gobiernos (y también a la oposición parlamentaria), de limitar el poder temporalmente (a través de la periodicidad de las elecciones) y de legitimar al Estado al hacer efectiva la voluntad popular (Aragón, 2007, pp. 174-175).[14]

Así pues, de lo anterior se colige que la dimensión objetiva del derecho al sufragio limita la capacidad de instrumentalización de los sistemas electorales en razón de la finalidad a perseguir. Es decir, cualquier manipulación debe procurar la realización de dichas funciones democráticas.

De esta forma, dado que el núcleo de los sistemas electorales consiste en crear un proceso para hacer operativo el derecho al sufragio en tanto principio democrático (Nohlen, 1994, p. 34), su configuración debe cerciorarse del correcto desempeño de sus cometidos, para lo cual debe: 1) prever la celebración periódica de comicios, 2) establecer el sufragio universal e igual, 3) preservar la secrecía del voto, 4) asegurar la autenticidad de las elecciones y 5) permitir la libre expresión de la voluntad de los ciudadanos.

En este último punto nos detendremos un poco. Permitir la libre expresión de la voluntad de los ciudadanos implica cuidar la imparcialidad y debida fiscalización del proceso electoral. Sin embargo, este requisito supone también la creación de condiciones que permitan una adecuada contienda entre candidatos, conforme a los principios de libertad e igualdad, según se han interpretado en dicho contexto.

---

13 La representación política entendida dentro de un sistema representativo, que consiste en el "fenómeno que permite al Estado, mediante diferentes procedimientos —como el electoral— integrar un grupo de ciudadanos que se encarguen de crear su voluntad" (Fernández, 2010, p. 222).

14 Estas funciones son retomadas en lo esencial por Manuel Cavazos (2009, p. 23).

ISSN 1665-0921

Así entonces, en cuanto al principio de libertad, éste "exige que el sistema electoral permita a los ciudadanos votar sin coerción alguna y que se permita a todo partido u organización política reconocida presentar un candidato" (López, 1977, p. 43). Por otro lado, el principio de igualdad "exige que el sistema electoral se preocupe por que la fuerza electoral del voto de cada ciudadano sea idéntica" (López, 1977, p. 33) y por que los candidatos sean tratados de manera equitativa antes y durante la contienda electoral (Delgado del Rincón, 2012, p. 1).

Ahora bien, como hemos mencionado, el propio Kelsen reconoció que una democracia está más cerca de su ideal en tanto más accesibles sean los cargos públicos para los ciudadanos. En ese sentido, la teoría nos podría llevar a considerar que las CI deberían ser parte inherente de la democracia a fin de cumplir mejor la función objetiva del derecho al sufragio. No obstante, en dicho punto la teoría entra en conflicto con la práctica, pues un sistema electoral que permita a cualquier ciudadano postularse como candidato puede terminar siendo poco efectivo e incongruente con su función fundamental.

Es en virtud de dicho enfrentamiento entre la teoría y la práctica que varias democracias modernas han limitado el derecho al sufragio pasivo para que pueda ejercerse sólo a través de la postulación de un partido político.[15] Esta restricción se justifica argumentando que los partidos son un vehículo adecuado para racionalizar el pluralismo político, lo que permite crear una democracia más efectiva (Aragón, 2007, p. 167). Es decir, se considera que la exclusividad de postulación partidista permite interpretar mejor la voluntad soberana del pueblo. Sin embargo, dicho argumento no descarta que otro tipo de instituciones, como las CI, sean capaces de conseguir el mismo objetivo (Aragón, 2007, p. 167).

En este punto, hemos eliminado diversas variables que permitían a los Estados manipular la configuración del derecho al sufragio. Vimos que la dimensión objetiva del derecho al sufragio obliga al reconocimiento uni-

[15] A partir del siglo pasado, los partidos políticos adquirieron un papel principal en las democracias. Ante la complejidad de las sociedades, los partidos son vehículos efectivos para ejercer una función de cohesión que racionaliza el pluralismo y crea una democracia eficaz (Aragón, 2007, p. 167).

versal, libre e igual del derecho a ser votado. Asimismo, explicamos que esta faceta institucional impide cualquier manipulación que no tenga como finalidad la mejor realización de las funciones y principios de la participación democrática. Finalmente, basta recordar que esta afirmación teórica tiene sustento jurídico en la Carta Democrática Interamericana y en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), según fue interpretado por la Corte IDH en los casos Castañeda Gutman vs. México y Yatama vs. Nicaragua.

Sin embargo, Sartori (1996) acierta cuando menciona que los sistemas electorales "son los instrumentos de mayor manipulación política" (p. 20), cuya complejidad de variables mantiene un amplio margen para normar las CI. Por consiguiente, para definir con precisión los límites a la libertad en la regulación electoral, es menester analizar la segunda faceta del derecho al sufragio.

Segunda faceta: el sufragio como derecho fundamental

En este apartado, conceptualizaremos el sufragio en su calidad de derecho de libertad reconocido por las normas fundamentales (constituciones) de los Estados, a favor de los ciudadanos. Esto es lo que Aragón (2007) denominó "dimensión subjetiva del derecho al sufragio" (p. 171).

Iniciaremos por señalar que, después de su reconocimiento en tratados internacionales, es evidente que los derechos políticos son una categoría de derechos humanos (Picado, 2007, p. 49). Es por ello que, al igual que el resto de los derechos fundamentales, el derecho al sufragio fue afectado por el proceso de constitucionalización y de internacionalización de los derechos humanos.[16]

En virtud de lo anterior, al analizar la extensión subjetiva del derecho al sufragio, son aplicables las normas, criterios de interpretación e instrumentos de protección desarrollados en el ámbito de los derechos humanos

[16] El derecho al sufragio es previsto por el art. 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el art. 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el art. 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el art. XX de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre.

ISSN 1665-0921

(tanto en el derecho constitucional como en el derecho internacional de los derechos humanos).

De esa forma, adelantaremos que la faceta subjetiva del derecho al sufragio impone a los Estados la obligación de crear instituciones, procedimientos y mecanismos que hagan ejercible dicho derecho (Picado, 2007, p. 50), lo que implica, a su vez, el deber de no obstruir la realización del contenido esencial del mismo.[17]

Dicho lo anterior, y para exponer con claridad las consecuencias de la constitucionalización e internacionalización del derecho al sufragio, así como su relación con los límites a la discrecionalidad de los Estados para configurar sus sistemas electorales, recurriremos al marco teórico propuesto por Robert Alexy.

Como es sabido, el profesor alemán resalta la importancia de la distinción teórico-estructural de las normas contenidas en la ley fundamental basada en la diferenciación entre reglas y principios (Alexy, 2007, pp. 64-67).[18] Sin profundizar en ese aspecto, nos limitamos a recordar que los derechos políticos (y, con éstos, el derecho a ser votado) se incrustan en la categoría de principios (Paoli, 2009, p. 265), definidos también como mandatos de optimización.

Al describir los derechos fundamentales como mandatos de optimización se reconoce que su cumplimiento puede existir en diferentes grados, dependiendo de las posibilidades reales y jurídicas determinadas por los principios opuestos, cuando éstos colisionen (Alexy, 2007, p. 70). Sin embargo, un mandato de optimización implica, sobre todo, el deber de velar por la mayor realización posible de los principios. Para lograr lo anterior, cualquier restricción a un derecho fundamental debe someterse al principio de proporcionalidad y a sus tres subprincipios, de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, en sentido estricto (Alexy, 2007, pp. 91-92).[19]

---

17 Esto es el deber de respetar y garantizar los derechos humanos, lo que se consagra, entre otros dispositivos legales, en los artículos 1o. y 2o. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

18 Para profundizar sobre la diferenciación entre reglas y principios en relación con el derecho electoral mexicano, véase, además, José de Jesús Orozco (2006).

19 Para profundizar sobre el principio de proporcionalidad y sus subprincipios, véase Rúben Sánchez (2007).

Esta máxima de proporcionalidad debe respetarse siempre que dos principios jurídicos entren en colisión, pues se entiende que la mayor realización de ambos dependerá de la medida que se utilice para conciliarlos.

Así pues, Alexy admite la posibilidad de restringir los derechos fundamentales por disposición expresa o tácita de la propia ley fundamental (Alexy, 2007, pp. 239-246). Sin embargo, menciona también la existencia de una garantía del "contenido esencial", que debe validar la restricción. Esta validación existe sólo si, mediante un juicio de proporcionalidad, resulta que "en el caso concreto a los principios contrapuestos les corresponde un peso mayor que aquel que corresponde al principio del derecho fundamental" (Alexy, 2007, p. 257). Es decir, dentro de la teoría de los derechos fundamentales, no sólo "los derechos fundamentales están restringidos y son restringibles, sino también su restricción y restringibilidad son restringidas" (Alexy, 2007, p. 257).

Este concepto teórico, formulado por Alexy, ha sido incorporado al derecho internacional mediante la práctica jurisprudencial de la Corte IDH, que utiliza el juicio de proporcionalidad como herramienta argumentativa en sus sentencias.[20]

De esta forma, como se ha dejado entrever, para que el legislador pueda crear un sistema electoral funcional, capaz de hacer efectivo el principio de soberanía popular, deberá resolver diversas colisiones entre principios constitucionales[21] y derechos fundamentales.[22] En consecuencia, dado que el derecho al sufragio es un derecho fundamental —mandato de optimización—, éste tenderá a limitar la libertad de instrumentalización del sistema electoral, pues cualquier restricción que se imponga al mismo deberá someterse a un juicio de proporcionalidad.

---

20 OC-5/85 (1985, serie a, párr. 39), caso Kimel vs. Argentina (2008, párr. 58), Caso Ivcher Bronstein vs. Perú (2001, párr. 128), caso comunidad indígena Yakye Axa vs. Paraguay (2005, párr. 145), caso Yatama vs. Nicaragua (2005, párr. 206), caso Chaparro Álvarez y Lapo Iñíguez vs. Ecuador (2007, párr. 93), entre otros.

21 Enumeramos, por ejemplo, el reconocimiento de los partidos políticos como entes de interés público, la igualdad en la contienda, la exclusividad de nominación de candidatos por los partidos, las CI, el acceso limitado a los medios de comunicación. Estos principios constitucionales tienen como objetivo hacer un sistema electoral funcional para la democracia mexicana.

22 Particularmente los derechos políticos, entre los cuales encontramos el derecho al sufragio (activo y pasivo), el derecho de asociarse con fines políticos, el derecho a ocupar cargos de elección popular, pero también algunos otros derechos relacionados, como el derecho de acceso a la justicia en materia electoral.

ISSN 1665-0921

Ahora bien, es importante aclarar que los parámetros para valorar la proporcionalidad de una restricción al derecho de ser votado, al menos en el caso mexicano, varían cuando se trata de un mecanismo constitucional o internacional. A fin de comprender lo anterior, es conveniente distinguir entre derechos fundamentales en sentido formal y material.

En su acepción formal, se considera como derecho fundamental a "toda posición jurídica subjetiva de las personas en tanto que esté consagrada por la ley fundamental" (Miranda, 2005, p. 89). En su sentido material, un derecho fundamental resulta de la concepción de la Constitución material dominante,[23] lo cual "permite percibirlos a la luz de los principios y de los factores de legitimidad de los que dependen" (Miranda, 2005, p. 91).

Recordemos que el aspecto material de la constitucionalización conlleva la "consabida recepción en el sistema jurídico de ciertas exigencias de la moral crítica bajo la forma de derechos fundamentales" (García, 2005, p. 165). Sin embargo, teóricamente se ha advertido que no todos los derechos fundamentales pueden entroncar con dichos postulados éticos, que típicamente se relacionan con los conceptos de justicia y de dignidad de la persona (Miranda, 2005, p. 90). Un claro ejemplo de ello es el derecho fundamental a las CI, reconocido en el artículo 35 de nuestra Constitución; éste es un derecho fundamental que sólo a partir de su reconocimiento formal adquirió sentido material en el contexto mexicano. Mientras no existió un reconocimiento textual, no era posible sostener que las CI merecieran la protección especializada que se confiere a los derechos fundamentales, pues no se desprenden de la noción material de la Constitución.

En lo que respecta al orden jurídico creado mediante los instrumentos interamericanos de derechos humanos, éste asume que las CI no son un derecho humano (o fundamental si consideramos que la CADH es la ley fundamental del sistema interamericano). Conforme a la jurisprudencia de la Corte IDH, las CI son sólo una modalidad de ejercicio del derecho al

---

[23] Es decir, de la idea del derecho, del sentimiento jurídico colectivo que expresa una corriente filosófico-jurídica específica y propia de una sociedad (Miranda, 2005, p. 91).

sufragio pasivo,[24] lo que implica que su realización no merece una protección directa, sino que deben analizarse a través del contenido esencial del derecho al sufragio pasivo.

Así pues, debemos resaltar que los límites que se imponen durante la configuración de un sistema electoral varían en relación con la extensión del reconocimiento de los derechos políticos en la ley fundamental. En el caso previamente mencionado, el legislador tiene mayores obstáculos en relación con la Constitución mexicana que con la CADH, pues es la primera la que le obliga a reconocer que las CI son un derecho fundamental. Sin embargo, una vez dentro del sistema electoral, ambos órdenes jurídicos imponen límites distintos debido a las diferencias entre las jurisprudencias de los órganos encargados de interpretarlos.

En virtud de lo anterior, aun si ya se cuenta con las bases teóricas para desarrollar el núcleo de nuestro trabajo, antes de poder plantear la problemática será menester exponer el contexto jurisprudencial mexicano sobre el tema.

Candidaturas independientes en la jurisprudencia mexicana

En este apartado obviaremos la mayoría de las reseñas históricas, pues tendremos como primer antecedente relevante a la etapa que precedió a la reforma política de 2007-2008. En este periodo, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) consideró que la Constitución federal permitía a las entidades federativas incluir las CI en sus sistemas electorales locales (caso Michoacán, 2001). Sin embargo, después de dicha reforma política, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) anuló cualquier interpretación que permitiera la posibilidad de ser candidato independiente (A.I. 61/2008, 2008). El caso Castañeda Gutman ante la Corte IDH vino a reafirmar la proscripción de las CI en México.

---

[24] De esta forma lo interpretó la Corte IDH al resolver el emblemático caso de Jorge Castañeda Gutman vs. México, en el que la Corte mencionó que "ambos sistemas, uno construido sobre la base exclusivamente de partidos políticos, y otro que admite también candidaturas independientes, pueden ser compatibles con la Convención" (caso Castañeda Gutman vs. México, 2008, párr. 204).

■ ISSN 1665-0921

Esta situación perduró hasta el 9 de agosto de 2012, fecha en que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el decreto que reforma al artículo 35, fracción II, de nuestra Constitución política[25] (decreto de 2012) para reconocer el

> derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación. (DOF, 2012)

En el artículo 3o. transitorio del decreto de 2012, se estableció una *vacatio legis* de un año para que las legislaturas locales hicieran las reformas necesarias. Dicho plazo feneció el 10 de agosto de 2013. Con posterioridad, el 27 de diciembre de 2013, el Congreso emitió un decreto diverso que reformó al artículo 116 constitucional para hacerlo congruente con la reforma de 2012.[26]

De esa forma, las CI se incorporaron como una modalidad de ejercicio del derecho al sufragio pasivo protegida explícitamente por el texto constitucional. Sin embargo, se mantuvo una cláusula de reserva explícita[27] que permite al legislador ordinario imponer restricciones indirectamente constitucionales[28] al ejercicio del derecho a ser candidato independiente. Dicha cláusula de reserva explícita se formula al exigir que quienes deseen ser candidatos independientes "cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación".

Así pues, el constituyente delegó a las entidades federativas la libertad para regular la extensión del derecho a ser candidato independiente. No

---

25 "Proyecto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia Política".

26 El 27 de diciembre de 2013 se publicó en el DOF un decreto diverso que reformó al artículo 116, fracción IV, inciso e) de la Constitución para eliminar el derecho exclusivo a ser candidato independiente. Sin embargo, dicha reforma fue sólo textual, pues sustancialmente la SCJN estimó que el derecho exclusivo de los partidos a nominar candidatos desapareció desde el decreto de 2012 (A.I. 50/2012 y acumulados, 2012, pp. 75-78).

27 Robert Alexy (2007) denomina así a las "disposiciones de derecho fundamental, o partes de disposiciones de derecho fundamental, que autorizan expresamente llevar a cabo intervenciones o limitaciones" (p. 254)

28 Robert Alexy (2007) nombra de esta manera a las restricciones cuya imposición está autorizada por la Constitución en la forma de una cláusula de reserva explícita o implícita.

obstante, dicha libertad, aun si es ejercida por las legislaturas ordinarias, se mantiene sujeta a las limitaciones que el derecho internacional impone al Estado mexicano.[29]

Las consecuencias de haber delegado un margen de discreción tan extenso no se han hecho esperar. Antes de que concluyera el término de la *vacatio legis,* la SCJN debió resolver varios conflictos relacionados con las CI.[30]

Antes de exponer la postura sostenida por la SCJN, debemos precisar que existen tres tendencias predominantes que las entidades federativas han asumido al regular las CI. Estos modelos fueron creados en tres de los estados que celebraron elecciones durante 2013: Quintana Roo, Zacatecas y Durango.

La primera tendencia, encabezada por el estado de Quintana Roo, adoptó un modelo de candidato independiente único. Este formato consiste en que sólo el ciudadano que venza en un proceso previo de obtención de apoyo ciudadano podrá ser registrado como candidato independiente. Asimismo, el porcentaje de apoyo que se exige para garantizar la representatividad[31] del candidato es bastante bajo y es aplicado indistintamente a todas las demarcaciones (2% en el caso de la Ley Electoral de Quintana Roo). Lo anterior eleva las posibilidades de que existan CI compitiendo por cada cargo de elección popular, pero limita su número a sólo una por contienda. La cantidad máxima de candidatos independientes que podrían participar permite que se les conceda financiamiento público durante la campaña. Este método fue retomado por Querétaro.

El segundo modelo fue iniciado en el estado de Zacatecas, donde la norma electoral creó un sistema que denominaremos de candidatos ciuda-

---

29 La teoría reconoce que los actos de los poderes legislativos son también susceptibles de generar responsabilidad internacional de los Estados (Becerra, 1997, p. 104). Además, el Comité de Derechos Humanos ha reconocido que los actos emanados de los órganos de las entidades federativas también comprometen internacionalmente a los Estados federación (Toonen vs. Australia, 1994).

30 Acción de inconstitucionalidad 50/2012 y sus acumulados (2012), acción de inconstitucionalidad 57/2012 (2012) y acción de inconstitucionalidad 67/2012 y sus acumulados (2013).

31 Se entiende por representatividad la cualidad del representante para personificar las características esenciales y conducir las demandas de un determinado grupo social (Ferreyra, 2002, pp. 17-18). En este caso, la representatividad de un candidato se asegura mediante la obtención de manifestaciones de apoyo de un grupo de ciudadanos que soporta la viabilidad de su candidatura.

ISSN 1665-0921

danos múltiples. En este modelo pueden existir varias CI compitiendo para un mismo cargo de elección popular siempre y cuando cada una de éstas consiga un porcentaje de apoyo ciudadano considerablemente elevado que acredite su representatividad. Este porcentaje varía según la cantidad de electores en cada demarcación y el cargo por el que se compite; puede llegar hasta a 15% del padrón electoral. La imposibilidad de predecir el número de CI en cada proceso impide que se les otorgue financiamiento público durante la campaña; sin embargo, en caso de que ganen la elección, se les permite obtener un reembolso de hasta 50% de sus gastos de campaña. Este modelo fue imitado en Coahuila y Yucatán.

La tercera tendencia no es un modelo como tal, sino tan sólo una forma de abordar el deber de regular las CI. Esta manera de afrontar el reto de regular las CI comenzó en el estado de Durango, que decidió modificar la Constitución local para prever la institución de las CI, dejando para después la reforma en la ley electoral. Esta tendencia fue analizada por la SCJN en la A.I. 50/2012; al respecto, nuestro alto tribunal determinó que era válido dilatar la reforma legal en tanto el término de la *vacatio legis* no hubiera fenecido. Sin embargo, dado que actualmente ya transcurrió dicho plazo, resulta cuestionable que se permanezca en esta postura.[32] Entre otros, el Estado de México procedió de esta forma.

Así, los estados que no han adoptado postura, o que adoptaron la tercera, deben regular las CI. Al hacerlo, será conveniente que tengan en cuenta la experiencia adquirida por los estados que ya han emitido la legislación específica, así como la jurisprudencia que evaluó la constitucionalidad de dichas leyes.

El conflicto jurisprudencial

Ya hemos mencionado que la SCJN conoció sobre la constitucionalidad de las restricciones impuestas a las CI en los modelos quintanarroense y zacatecano. En dichos juicios, las leyes fueron declaradas constitucionales. Por ello, para que los demás estados puedan utilizar la experiencia de los mo-

[32] En este ensayo no se pretende analizar la existencia o las consecuencias de posibles omisiones legislativas.

delos ya evaluados, es indispensable analizar la *ratio decidendi* de la SCJN. En este trabajo nos enfocamos en las consideraciones sobre las facetas del derecho al sufragio.

De esta manera, descubrimos que la argumentación utilizada por nuestro tribunal constitucional se basa en razones que atienden a la distribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno, al tiempo que son muy escuetos los argumentos que analizan la compatibilidad de las restricciones respecto a la obligación de respetar las diferentes facetas del derecho al sufragio.

La SCJN, al resolver sobre la constitucionalidad de las restricciones impuestas a las CI, sostuvo sus criterios basándose en los artículos 41, 116 y 124 de la Constitución mexicana. Esto se comprueba al observar las decisiones del pleno de la SCJN, donde se han sostenido argumentos como el siguiente:

> Si del inciso h) [del artículo 116 de la Constitución federal] no se desprende prohibición o restricción alguna para que las entidades federativas adopten para las candidaturas ciudadanas las mismas directrices fijadas por la Constitución Federal en lo tocante a los partidos políticos; el mismo debe interpretarse en el nuevo contexto normativo en que se encuentra inmerso, esto es, de manera armónica con lo establecido en el artículo 35, fracción II, constitucional —como se estableció con antelación— y aquéllas cuentan con libertad de configuración legislativa, es claro que no se actualiza violación alguna a este precepto constitucional. (A.I. 50/2012 y acumulados, 2012, pp. 87-88. El corchete es nuestro)

Ese tipo de postulado[33] se fundamenta en criterios derivados de los principios orgánicos protegidos por la Constitución, lo que nos lleva a deducir que la SCJN decidió crear un amplio espacio de discrecionalidad para que las legislaturas locales incorporen las CI preservando la efectividad de los sistemas electorales y, con ello, la dimensión objetiva del derecho al sufragio; sin embargo, en la jurisprudencia se omite argumentar

[33] Otros razonamientos similares son A.I. 67/2012 y acumulados (2013, pp. 115 y 123) y A.I. 57/2012 y acumulados (2012, p. 4).

ISSN 1665-0921

claramente los límites que la propia dimensión objetiva impone (sobre todo en virtud del deber de respetar los principios democráticos) y, lo que es más preocupante, se excluyen los lineamientos que aborden lo relativo a la proporcionalidad de las restricciones de los derechos fundamentales, ignorando cuidar la dimensión subjetiva del sufragio.

Ahora bien, debemos reconocer que la SCJN sí menciona que la discrecionalidad del legislador local no puede ser ejercida de manera arbitraria ni absurda. Incluso indicó que dicho margen de apreciación podría ser ejercido "siempre que con ello no se vulnere o restrinjan derechos y obligaciones establecidas en la Ley Fundamental" (A.I. 67/2012 y acumulados, 2013, p. 110). Sin embargo, dicha acotación se realiza como un argumento marginal y secundario, que no se desarrolla adecuadamente y no ofrece ningún tipo de guía.

Así pues, consideramos que la jurisprudencia de la SCJN es muy permisiva en relación con la validez de las restricciones a las CI y no establece parámetros útiles para evaluar su compatibilidad con las dimensiones del derecho al sufragio.

Por el contrario, el TEPJF desarrolló una línea argumentativa paralela en la que sí se ofrecen lineamientos para calificar la validez de las restricciones a las CI en relación con su dimensión subjetiva, la cual se expone en el siguiente razonamiento que respondió a una solicitud de opinión formulada por la SCJN:

> la norma impugnada que limita la posibilidad de que únicamente un ciudadano, fórmula o planilla, según el caso, podrá ser registrado como candidato independiente, es contraria a la Constitución, específicamente al artículo 35, fracción II, porque **limita su ejercicio de manera desproporcional**, sin que esto limite la posibilidad de que otra configuración que limite proporcionalmente la participación de los ciudadanos puede ser válida. (OP-SUP-12/2012, 2013, p. 17)

Por su parte, la Sala Regional Monterrey del TEPJF, siguiendo la práctica de la Corte IDH, realizó un juicio de proporcionalidad para decretar inconstitucional al artículo 18, párrafo I, fracción II, de la Ley Electoral del

Estado de Zacatecas, por considerar que fijaba una restricción desproporcional (SM-JDC-493/2013, 2013).[34]

No obstante, la mención más explícita al principio de proporcionalidad fue realizada por la magistrada Alanís Figueroa, quien en un voto razonado manifestó lo siguiente:

> para que la restricción al derecho de ser registrado como candidato de manera independiente a los partidos políticos sea proporcional, debe perseguir un fin legítimo sustentado constitucionalmente, además de que tal restricción debe ser adecuada, necesaria e idónea para alcanzar tal fin. (SUP-JRC-39/2013 y SUP-JDC-837/2013 acumulados, 2013, p. 98)

Por consiguiente, observamos que el TEPJF siguió los parámetros definidos por la Corte IDH y se preocupó por proteger la dimensión subjetiva del derecho al sufragio mediante la utilización del juicio de proporcionalidad como herramienta argumentativa para valorar la constitucionalidad de las restricciones a las CI.

Expuesto lo anterior, resulta evidente que existe un desacuerdo interpretativo entre la SCJN y el TEPJF. Este conflicto carece de importancia en el orden jurídico interno, pues el criterio obligatorio es el formulado por la SCJN.[35] Sin embargo, desde el derecho internacional estas contradicciones exhiben una fractura en el orden interno que debiera ser enmendada antes de que intervenga un órgano internacional, como la CIDH o la Corte IDH.

Con esto se ha ofrecido un contexto suficiente respecto del conflicto jurisprudencial. Ya hemos dicho que las legislaturas ordinarias tienen la libertad de regular las CI con plena discrecionalidad, siempre y cuando acaten los límites impuestos por la Constitución y el derecho internacional, lo que implica respetar las múltiples facetas del derecho al sufragio.

---

[34] Además, otro análisis similar sobre la referida legislación zacatecana fue realizado por la Sala Superior del TEPJF al resolver el expediente SUP-JDC-0041/2013, sentencia del 7 de febrero de 2013.

[35] Después de las decisiones de la SCJN, la Sala Superior del TEPJF debe emitir sus sentencias de conformidad con esa línea jurisprudencial (SUP-JRC-39/2013 y SUP-JDC-837/2013 acumulados, 2013).

Sin embargo, la estrategia argumentativa desarrollada por la SCJN impone un desafío adicional a las legislaturas locales: cuidar que su legislación respete los parámetros del derecho internacional (sobre todo en relación con la dimensión subjetiva del derecho al sufragio) sin la guía del máximo órgano jurisdiccional encargado de vigilar la actuación de las autoridades a nivel interno.

Más allá de las contradicciones entre las líneas argumentativas sostenidas por la SCJN y el TEPJF, el problema más serio surge cuando se delega a las legislaturas locales el deber de respetar los parámetros establecidos por las obligaciones internacionales del Estado mexicano y la jurisdicción constitucional omite vigilar el correcto cumplimiento de dicho deber. Es decir, el reto de las legislaturas ordinarias no será ajustar su actuación a los parámetros constitucionales (pues éstos fueron laxamente definidos por la SCJN), sino cuidar que su legislación respete los lineamientos internacionales.

Así pues, en virtud del carácter directamente vinculante de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el mayor riesgo proviene de los criterios interamericanos. Por consiguiente, en el próximo apartado abordaremos la situación mexiquense, haciendo especial énfasis en los criterios de la Corte IDH.

El Estado de México frente al reto de regular las candidaturas independientes

Una vez expuesto el marco teórico y jurisprudencial, aterrizaremos nuestro estudio en el caso específico del Estado de México, el cual, como el resto de las entidades federativas, deberá asumir el reto de regular las CI.

Ahora bien, ya hemos referido que el Estado de México, siguiendo el ejemplo de Durango, reformó la Constitución local pero no modificó la ley electoral. Esto significa que el legislador mexiquense deberá subsanar esa omisión a la brevedad. Sin embargo, tendrá que proceder con responsabilidad, cuidando de proteger las facetas objetiva y subjetiva del sufragio, teniendo presente las particularidades de la sociedad y del sistema electoral

del Estado de México, sin caer en la tentación de imitar ciegamente un modelo preelaborado.

Es por ello que resulta indispensable comenzar enunciando algunos rasgos distintivos del contexto mexiquense. En primer lugar, encontramos que la densidad demográfica del Estado de México es bastante alta, siendo la entidad federativa con mayor población, pues suma la cantidad de 15 millones 175 mil 862 habitantes.[36] Consecuentemente, el Estado de México cuenta con el padrón electoral más numeroso, alcanzando un total de 11 millones 360 mil 13 electores (Instituto Electoral del Estado de México, 2013). Asimismo, el Estado de México es la cuarta entidad federativa con más municipios del país (125 en total), dentro de los cuales contamos al municipio más poblado de México: Ecatepec de Morelos, que por sí solo tiene un padrón electoral de un millón 282 mil 313 electores (Instituto Electoral del Estado de México, 2013). Aunado a lo anterior, el sistema mexiquense cuenta con la mayor cantidad de distritos electorales locales (45 distritos uninominales).

Todas estas condiciones especiales exigen la creación de un modelo propio para regular las CI, pues los formatos generados en entidades federativas como Quintana Roo o Zacatecas no son compatibles en un estado con diferencias tan marcadas en la densidad demográfica y geografía política.[37] Sin embargo, debemos reconocer que la originalidad en este tipo de cuestiones es difícil de conseguir y, además, resulta arriesgada. Por ello, basándonos parcialmente en los modelos quintanarroense y zacatecano, nuestra propuesta reconoce las bondades de cada uno de los sistemas empleados en otros estados, pero pretende modificar los aspectos necesarios para hacerlos compatibles con la realidad mexiquense.

Cabe advertir que la extensión de este trabajo no permitirá proponer un modelo completo. Por ello, tomaremos como punto de partida un primer intento de regulación, el cual será criticado para hacer recomendaciones que, a nuestro parecer, deberían incluirse en el modelo que se adopte finalmente.

---

[36] Según la estadística publicada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía en su sitio web: www.inegi.org.mx.

[37] Merece una mención especial la diferencia radical que existe entre la cantidad de municipios en el Estado de México (125) y Quintana Roo (10) o Zacatecas (58).

ISSN 1665-0921

El primer intento: una iniciativa de reforma

Nuestro punto de partida será la iniciativa presentada ante el Congreso del Estado de México por el diputado Horacio Enrique Jiménez López, publicada en la *Gaceta Parlamentaria* correspondiente al 12 de julio de 2013, y mediante la cual se pretendía reformar el Código Electoral y la Constitución del Estado de México para regular las CI (Congreso del Estado de México, 2013a). Dicho proyecto fue dictaminado el 20 de julio de 2013.[38] Sin embargo, su publicación en la *Gaceta del Gobierno* se verificó el 7 de agosto del mismo año (Gobierno del Estado de México, 2013, pp. 2-5).

No obstante, el dictamen aprobado sólo modificó el texto constitucional local, dejando de lado las propuestas de reforma al Código Electoral. Inclusive, en el artículo 3o. transitorio de dicho decreto se estableció que la legislatura tendría un año para realizar las adecuaciones legales pertinentes (Gobierno del Estado de México, 2013, p. 5). Así pues, vemos que el legislador local tuvo la intención de ajustarse al término fijado por el decreto de 2012, pero pretendió otorgarse una prórroga de un año para emitir la legislación específica sobre CI.[39]

Sin embargo, aun si la iniciativa presentada no trascendió a la norma jurídica positiva, merece ser tomada en consideración, pues incluyó un aspecto destacable: en su exposición de motivos se hizo referencia explícita a la dimensión del derecho al sufragio como derecho humano.[40] Consecuentemente, se aceptó la existencia de un mandato de optimización que obligaba al legislador a procurar el mayor nivel de realización de dicha prerrogativa.[41]

Así, dicha iniciativa proponía un modelo basado en el formato de candidato independiente único (probado en Quintana Roo), en el cual se incluyó un proceso previo a las elecciones para seleccionar la CI que contendería a cada cargo de elección popular. En este punto la iniciativa

---

38 Su texto puede consultarse en la edición de la *Gaceta Parlamentaria* del 30 de julio de 2013.

39 Esto es evidente a partir del texto del dictamen aprobado, en donde textualmente se indica que dicha reforma permitirá "atender en tiempo y forma la obligación constitucional impuesta en el artículo tercero transitorio del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 9 de agosto de 2012" (Congreso del Estado de México, 2013b, p. 28).

40 Incluso citando opiniones del CDH y de la Corte IDH (Congreso del Estado de México, 2013a, p. 23).

41 "Los ciudadanos que decidan ejercer el derecho de postularse como candidatos ciudadanos independientes, deben gozar de sus prerrogativas en su mayor amplitud posible" (Congreso del Estado de México, 2013a, p. 24).

imitó al modelo quintanarroense. Para registrar una CI, se exigía obtener apoyo ciudadano equivalente a 2% del padrón electoral en un proceso con duración de 10 días financiado por capital privado, que después sería fiscalizado por el Instituto Electoral del Estado de México (IEEM). La primera crítica que realizaremos será sobre el porcentaje de apoyo ciudadano que se exige en dicho proceso y su validez en el contexto mexiquense.

El segundo elemento de análisis para nuestro estudio versará sobre una modificación al modelo quintanarroense propuesta en la iniciativa. Esta alteración consistía en retirar el financiamiento público a las campañas de las CI, a fin de imitar al formato zacatecano y prever la posibilidad de obtener un reembolso por hasta 80% del tope de gastos de campaña, en caso de resultar ganador.

Además de lo anterior, la iniciativa añadió dos aspectos que no existen ni en el modelo quintanarroense ni en el zacatecano, los cuales serán analizados: la capacidad de las CI para acceder a cargos de representación proporcional (lo cual también se incluyó en Querétaro, pero con diferencias sustanciales) y la posibilidad de que las CI se coalicionen.

Así las cosas, hemos enunciado cuatro aspectos de la iniciativa de reforma al Código Electoral del Estado de México, sobre los cuales desarrollaremos nuestro estudio. El objetivo será formular propuestas que contribuyan a la discusión sobre las CI en el congreso mexiquense.

Primer aspecto: apoyo ciudadano equivalente a 2% del padrón electoral

Previo a analizar este requisito, debemos advertir que el mismo utiliza una cifra en porcentaje, por lo que resulta imperativo recordar que este tipo de números representa valores relativos, útiles para simplificar el entendimiento de realidades complejas y facilitar comparaciones, pero que al aplicarse en estudios sociojurídicos pueden alterar la forma en que percibimos la realidad.[42]

[42] Por ejemplo, si afirmamos que 45.5% de la población en México vive en situación de pobreza, no percibimos la realidad de la misma forma en que lo haríamos si mencionamos que 53 millones 300 mil personas viven en situación de pobreza en nuestro país.

ISSN 1665-0921

En este sentido, aun si admitimos que exigir un porcentaje mínimo de 2% de apoyo ciudadano para respaldar las CI es adecuado en municipios poco habitados (como los quintanarroenses), sostenemos también que dicha cantidad podría resultar desproporcional al aplicarse en municipios muy poblados.

Recordemos que 2% fue establecido según las particularidades de Quintana Roo, donde no se requiere una diferenciación entre poblaciones, pues no hay distinciones radicales entre éstas. Sin embargo, los municipios del Estado de México sí presentan variaciones importantes, por lo que nos parece que para mantener la proporcionalidad de la restricción sería necesario fijar porcentajes diferentes para demarcaciones distintas (como se hace en el modelo zacatecano).

Para ilustrar lo anterior, utilizaremos el caso del municipio de Ecatepec de Morelos. Ya hemos mencionado que dicha municipalidad tiene un total de un millón 282 mil 313 ciudadanos registrados en su padrón electoral. Por lo tanto, conseguir 2% de apoyo ciudadano para aspirar a su presidencia municipal implicaría reunir 25 mil 647 manifestaciones de apoyo. Esta cantidad supera a las 19 mil 28 manifestaciones de apoyo que se requieren para aspirar a la gubernatura del estado de Quintana Roo.[43] Movilizar esa cantidad de ciudadanos en el plazo de 10 días y sin financiamiento público es una tarea materialmente complicada para un ciudadano sin el apoyo de una estructura partidista. Este tipo de desproporciones es más claro aún si consideramos que para registrar una CI al cargo de gobernador del Estado de México se necesitaría obtener 227 mil 201 manifestaciones de apoyo en el mismo plazo.

No pretendemos desmentir que un análisis abstracto acredita que 2% de apoyo ciudadano resulta proporcional para conseguir CI capaces de competir contra los partidos. Sin embargo, en el caso específico del Estado de México, creemos que el legislador debería considerar las implicaciones materiales de dicho requisito, analizándolas en términos numéricos absolutos.

---

[43] Para ser candidato independiente al cargo de gobernador de Quintana Roo, se requerirían 19 mil 28 manifestaciones de apoyo, pues el padrón electoral de dicho estado es de 951 mil 351 electores. Véase Instituto Electoral de Quintana Roo (2012).

Esto a fin de realizar las adecuaciones pertinentes de conformidad a las particularidades demográficas de cada demarcación electoral. Consideramos que si la ley impusiera el requisito de obtener 25 mil 647 manifestaciones de apoyo en un lapso de 10 días, se crearía una barrera material que haría nugatorio el derecho al sufragio pasivo en la modalidad de CI para los habitantes de Ecatepec de Morelos.

En ese sentido, recordemos que la Corte IDH ha considerado que "es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para que dichos derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva" (caso Yatama vs. Nicaragua, 2005, p. 195), y que, por su parte, el CDH ha expuesto que "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" (Comité de Derechos Humanos, 1996, p. 17).

Por consiguiente, dadas las características demográficas, estimamos que hacer ejercible el derecho a las CI en el Estado de México implica la necesidad de realizar una distinción entre municipios atendiendo a su densidad demográfica. Esto se podría lograr reduciendo el porcentaje de manifestaciones de apoyo requeridas para obtener el registro de una CI en ciudades muy habitadas[44] o extendiendo el plazo que se otorga para conseguir dichas manifestaciones.[45]

Nos detenemos en esa observación para evidenciar el riesgo de incurrir en una violación del derecho al sufragio pasivo en su faceta subjetiva y proponer opciones para evitarlo. Sugerir un porcentaje específico, o incluso un método para calcularlo, rebasa la intención de este trabajo.[46]

---

44 Lo que sería técnicamente más fácil y políticamente más adecuado dentro de un contexto que incorpore el modelo de candidato independiente único, pues la representatividad se garantiza al registrar únicamente al candidato que haya obtenido más manifestaciones de apoyo.

45 Esto sería más adecuado en un modelo de candidatos ciudadanos múltiples, pues así se asegura que cada propuesta política independiente tenga un nivel apropiado de representatividad.

46 Sin embargo, la Sala Monterrey del TEPJF propuso una fórmula para calcular este porcentaje en SM-JDC-493/2013 (2013).

ISSN 1665-0921

Segundo aspecto: candidaturas independientes sin financiamiento público

Este requisito despierta ciertas dudas sobre su compatibilidad con la faceta objetiva del derecho al sufragio, el cual incorpora el principio de igualdad en la contienda. Sin embargo, estimamos que es posible ofrecer una justificación para validar la desigualdad de acceso al financiamiento público entre candidatos partidistas e independientes.

Dicha argumentación se basa en el modelo zacatecano, que tampoco otorga recursos públicos a las CI. En el contexto de Zacatecas, la justificación se fundamenta en que su modelo permite el registro de múltiples CI. Por consiguiente, la viabilidad financiera de las elecciones se vería comprometida si se tuvieran que costear las campañas de un número indeterminado de CI.

En el caso zacatecano, la propia faceta objetiva del derecho al sufragio contrapone el principio de igualdad en la contienda frente al principio de eficiencia del proceso electoral. Sin profundizar en esta colisión, mencionaremos que al resolver la misma se justifica intervenir en la igualdad en la contienda, pues las consecuencias de no poder costear un proceso electoral son mayores a las que se sufren por retirar el financiamiento público a las CI, máxime que dicha intervención se diluye al establecer un tope máximo de gastos de campaña y la posibilidad de obtener un reembolso en caso de resultar ganador.

Así pues, podríamos trasladar parcialmente los argumentos generados en Zacatecas para justificar que se retire el financiamiento público a las CI en el contexto mexiquense. No obstante, una fundamentación completa deberá atender al hecho de que el modelo propuesto en el Estado de México tenía como base el formato de candidato independiente único y no el de candidaturas múltiples. En ese aspecto, acudiremos a las particularidades de la geografía política mexiquense.

Primero recordemos que en Quintana Roo el número máximo de CI que se pueden presentar por proceso electoral local son 26 debido al número total de cargos públicos de elección popular.[47] Contrastantemente, en

[47] La distribución de las CI sería la siguiente: 10 planillas para integrar los 10 ayuntamientos, 15 candidatos a diputados para los 15 distritos uninominales y un candidato independiente a gobernador.

el Estado de México pueden presentarse un total de 171,[48] por lo que el contexto mexiquense es más comparable con las consideraciones expuestas en el modelo zacatecano (al menos en la incertidumbre sobre el número de candidaturas que se pueden presentar, las cuales pueden variar de cero a 171). Al ser posible que un número tan variable de CI obtenga su registro, resultaría demasiado oneroso tener la obligación de prever recursos económicos para costear 171 campañas electorales, pues ello arriesgaría la viabilidad financiera de las elecciones.

Con esto dicho, basta retomar el argumento sobre la colisión entre los principios de igualdad en la contienda y eficiencia del sistema electoral para justificar que las CI no obtengan financiamiento público en el Estado de México.

Tercer aspecto: los candidatos independientes y las regidurías de representación proporcional

En este punto, analizaremos la propuesta que se incluyó en la iniciativa presentada ante el Congreso del Estado de México, misma que otorgaba el derecho a los candidatos independientes para acceder a regidurías por el principio de representación proporcional (RP).

A primera vista, esta propuesta nos pareció un gran acierto; sin embargo, profundizando en su estudio llegamos a la conclusión de que contiene una falencia garrafal. Este defecto se encuentra en la fracción I del artículo 58 de la iniciativa, a partir de la cual se exigía que las CI postularan planillas en más de 50 municipios del estado para tener derecho a regidurías por RP. A fin de cumplir con esa exigencia, sería necesario que las CI se coalicionaran con algún partido político o alguna agrupación de ciudadanos. Es decir, el derecho a acceder a regidurías por RP se reconocería sólo a favor de estas coaliciones, lo cual fácticamente provocaría que dichos cargos se otorgaran a favor de personas afines a un cierto partido político o a una agrupación

[48] Las CI se dividirían de la siguiente manera: 125 planillas para integrar los 125 ayuntamientos, 45 fórmulas de candidatos a diputados para los 45 distritos uninominales y un candidato independiente a gobernador.

ISSN 1665-0921

de ciudadanos, funcionando como un tipo de instituto político, incluso si formalmente se siguiera considerando como CI.

Estimamos que dicha propuesta vulnera ambas facetas del derecho al sufragio y, además, pervierte el objetivo del principio de RP. Sin embargo, antes de exponer las razones que nos llevan a esa convicción, será necesario allegarnos de algunos elementos teóricos sobre los fines de la RP.

Recordemos que, según la teoría política, "el objetivo básico de la representación proporcional es representar a ambas, las mayorías y las minorías; en lugar de sobre-representar o sub-representar a cualquier partido" (Lijphart, 1999, p. 143). Mediante la RP se busca generar una proporción entre los votos que una oferta política obtuvo y los escaños que se asignan (Chaires, 2010-2011, p. 276). Así pues, la teoría política tiende a considerar que el núcleo del sistema de RP consiste en un esquema donde "todos los grupos influyen una decisión en proporción a su fuerza numérica" (Steiner citado en Lijphart, 1977, p. 39)[49] y se da el mismo valor a cada voto en la asignación de escaños, por lo que cualquier grupo o estructura política unificada que haya sido apoyado por el voto efectivo de una minoría de ciudadanos debería ser representado en los órganos de gobierno.

De lo anterior se desprende que la condición básica para justificar la asignación de escaños por RP es que exista unidad en la oferta política a favor de la cual se emiten los votos, con el fin de contabilizar todos los sufragios emitidos para ésta y procesarlos según la fórmula de RP.

Bajo esta tesitura resulta obvio que las CI no integran una estructura política unida en el caso de las elecciones legislativas, pues la base social que las respalda es diferente en cada distrito electoral. Sin embargo, esto no ocurre en el caso de las elecciones municipales, ya que ahí las planillas de candidatos independientes sí constituyen una oferta política única. Consecuentemente, un sistema electoral que incluya el principio de RP en la integración del cabildo municipal no tiene razón para excluir a las planillas independientes al momento de asignar regidurías por RP; hacerlo pervertiría la finalidad del principio de RP, pues se impediría que una minoría in-

[49] Traducción nuestra. El texto original dice: "all groups influence a decision in proportion to their numerical strength".

fluyera en las decisiones colectivas y se provocaría una sobrerrepresentación de los partidos, y, además, vulneraría la igualdad del voto activo y pasivo.

Ahora bien, sabemos que dicha postura tiene su fundamento sólo en la ciencia política y atiende más a la dimensión objetiva del sufragio. A continuación sostendremos jurídicamente nuestra afirmación y la vincularemos con la dimensión subjetiva del derecho al sufragio, para lo cual acudiremos a la interpretación del artículo 23 de la CADH, a la jurisprudencia electoral mexicana y a los precedentes asentados por los órganos internacionales. Medularmente, será importante reconocer el respaldo jurídico del principio de igualdad de voto y el derecho a ser votado en condiciones de igualdad.

Así pues, sirviéndonos de un argumento sostenido por el TEPJF, consideramos discriminatorio que el "acceso a determinados cargos de elección popular derive del hecho de que determinados ciudadanos participen bajo el sistema de candidaturas de partidos y otros lo hagan por el de candidaturas independientes" (OP-SUP-12/2012, 2013, p. 28), pues ello afecta la igualdad en el sufragio al provocar que "el voto de los ciudadanos emitidos hacia los candidatos de partidos tenga más valor o peso, en comparación con el de aquellos que sufraguen a favor de los candidatos independientes" (OP-SUP-12/2012, 2013, p. 29).

Asimismo, resulta importante destacar que las observaciones formuladas por el CDH indican que dentro de un sistema electoral adecuado "las personas que de otro modo reúnan las condiciones exigidas para presentarse a elecciones no deberán ser excluidas mediante la imposición de requisitos irrazonables o de carácter discriminatorio" (Comité de Derechos Humanos, 1996, p. 15), y aclaran que el ejercicio efectivo del derecho al sufragio pasivo en condiciones de igualdad garantiza la plena realización del derecho al sufragio activo (Comité de Derechos Humanos, 1996, p. 15).

Por su parte, la Corte IDH señaló que es obligación de los Estados garantizar el ejercicio de los derechos políticos en condiciones de igualdad y no discriminación (caso Castañeda Gutman vs. México, 2008, p. 145), e incluso aclaró:

> la participación política mediante el ejercicio del derecho a ser elegido supone que los ciudadanos puedan postularse como candidatos en condiciones de igual-

> dad y que puedan ocupar los cargos públicos sujetos a elección si logran obtener la cantidad de votos necesarios para ello. (Caso Castañeda Gutman vs. México, 2008, p. 148)

Partiendo de dichas consideraciones, resulta que el método de asignación de regidurías por RP propuesto en la fracción I del artículo 58 de la iniciativa vulneraría el principio de igualdad de voto y el derecho a ser votado en condiciones de igualdad. Esto en evidente contradicción con la jurisprudencia nacional e internacional que da contenido a los derechos previstos en los artículos 23 de la CADH y 35 constitucional.

Esto es así puesto que si las regidurías por RP solamente se vuelven accesibles para las CI que se coalicionen, se estaría realizando una distinción discriminatoria injustificada en las condiciones de acceso a ciertos cargos de elección popular. Además, al excluir las CI sin coalición del proceso de asignación de regidurías de RP, se vulnera el principio de igualdad de voto, pues se resta valor al sufragio emitido a favor de dichas CI. Todo lo cual incidiría negativamente sobre la faceta subjetiva del derecho al sufragio.

Aunado a lo anterior, se afectaría la dimensión objetiva del sufragio, ya que se restaría eficacia al principio de RP al evitar que cumpla su función democrática, pues no se estaría representando a ciertas minorías en los órganos de decisión.

En ese sentido, si una planilla de CI obtiene el porcentaje de votación efectiva mínimo para tener derecho a regidurías por RP, aplicando el principio de no discriminación y teniendo en consideración que dichas planillas son una oferta política unificada, resulta que no existe *prima facie* una razón para restringir su derecho a acceder a regidurías por RP.

Ahora bien, podría contraargumentarse que eximir a las CI del requisito de haber postulado planillas en más de 50 municipios discrimina a los candidatos partidistas, quienes sí deben cumplir dicha exigencia.[50] Para refutar este razonamiento, basta con recordar que la Corte IDH

[50] En virtud del artículo 24, fracción IV, del Código Electoral mexiquense.

ha establecido que cualquier restricción a los derechos políticos debe ser razonable de acuerdo con los principios de la democracia representativa, debe atender a un propósito útil y debe ser proporcional (caso Yatama vs. Nicaragua, 2005, pp. 206-207). Por consiguiente, el legislador debe tomar en consideración que las CI son ofertas políticas que compiten para una sola demarcación sin el apoyo estructural de un instituto político. Así pues, no sería razonable ni atendería a un propósito útil ni sería proporcional exigir que una planilla de CI registre candidaturas en 50 municipios para tener derecho a regidurías por RP.

En ese sentido, consideramos que la legislación que se promulgue deberá reconocer el derecho de acceder a regidurías por RP sin más restricciones que las que se exigen a los partidos políticos, siempre y cuando sean compatibles con la naturaleza de las CI.

Cuarto aspecto: coaliciones de candidatos independientes

Esta propuesta incluida en la iniciativa es nueva en el orden jurídico mexicano. Según la exposición de motivos, su objetivo es potenciar el goce del derecho de asociación política de las CI y se justifica aludiendo que:

> uno de los principales inconvenientes de las legislaciones de los Estados de la República es que los candidatos ciudadanos no se pueden coaligar, con organizaciones o agrupaciones de ciudadanos o partidos políticos, situación que limita el derecho de asociación. (Congreso del Estado de México, 2013a, pp. 24-25)

Ahora bien, la primera interrogante que surge en relación con esta propuesta es casi obvia: ¿es posible preservar la independencia de los candidatos independientes que se postulan en coalición con partidos políticos?[51] Asimismo, en relación con la posibilidad de que se coaliguen candidatos independientes con agrupaciones ciudadanas, surgen dudas serias en torno a su viabilidad jurídica y técnica. Ambas cuestiones serán abordadas a continuación.

---

[51] Una nota periodística al respecto está disponible en http://www.trespm.com.mx/index.php/locales-/locales-/7144-candidaturas-ciudadanas-en-coalicion-con-partidos-politicos-propone-mc

ISSN 1665-0921

Respecto a la primera interrogante planteada, si bien es loable la intención de extender el nivel de realización del derecho de asociación política,[52] lo cierto es que la esencia de las CI deriva de la faceta negativa de la misma prerrogativa, es decir, del derecho a no asociarse.[53] En efecto, la esencia de las CI es ofrecer una vía para ejercer el derecho al sufragio pasivo sin asociarse a un partido político.

Por consiguiente, existen razones para objetar categóricamente la propuesta que pretende permitir las coaliciones entre CI y partidos políticos, pues ello desnaturaliza el concepto de las CI, que, como ya hemos explicado, se distinguen por ser una oferta política "realizada sin el concurso ni principal ni complementario de un partido político" (Ferreyra, 2002, p. 7).

Aunado a lo ya expuesto, debemos señalar que dichas coaliciones pondrían en riesgo la realización empírica de las CI dentro de un modelo de candidato independiente único. Esto es así pues al saber que sólo un ciudadano obtendrá el registro como candidato independiente, se alentaría a que los aspirantes busquen el favor de las estructuras partidistas, comprometiéndose a la posterior celebración de una coalición. Lo anterior vulneraría el principio de igualdad en el proceso previo para obtener el derecho de registrar una CI y haría nugatorio el derecho de postulación independiente a quienes no consigan el respaldo de un partido.

Ahora bien, en lo atinente a la coalición entre CI y agrupaciones ciudadanas, no existe una objeción categórica, sino técnica. Es claro que este tipo de coalición tiene la intención de permitir que los candidatos independientes accedan a diputaciones de RP.

Sin embargo, no resulta tan evidente la forma de incorporar dicha figura en el sistema electoral, pues la ley mexiquense no prevé la figura de agrupaciones políticas ni otra similar. Esto dificultaría la tarea reguladora del IEEM, que deberá expedir normas que distingan los tipos de agrupaciones

---

52 Recordemos que el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas reconoció que la libertad de asociación es un complemento para la realización de los derechos políticos (Comité de Derechos Humanos, 1996, p. 26).

53 En el artículo 20, párrafo dos, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos se establece: "Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación". Debemos mencionar que, según la Corte IDH, esta libertad de no asociación tiene otras formas de ser respetada, como la posibilidad de ser candidato externo de un partido político (caso Castañeda Gutman vs. México, 2008, p. 202).

capaces de coaligarse con las CI, a fin de evitar los conflictos que acarrea utilizar figuras del derecho civil en derecho electoral.[54]

Aunque es innovador proponer que las CI se coaliguen con agrupaciones ciudadanas, consideramos que el marco jurídico del Estado de México no presenta las condiciones para que dicha iniciativa se incorpore adecuadamente al sistema electoral.

Aunado a lo anterior, resulta cuestionable que las CI, a través de la coalición con alguna agrupación, tengan acceso a diputaciones por RP. En el apartado anterior expusimos que un presupuesto para asignar escaños por RP es que exista una oferta política unificada que obtenga una votación minoritaria. De igual forma, señalamos que las CI a cargos legislativos en diferentes distritos uninominales no pueden considerarse como una sola oferta política.

En efecto, cada CI es directamente sostenida por un grupo de ciudadanos y, por lo mismo, carece del impulso que le brinda la pertenencia a un grupo político bien definido, como lo son los partidos políticos.[55] En virtud de lo anterior, no es justificable que los votos emitidos a favor de las distintas CI en sus respectivos distritos se consideren como votos emitidos a favor de una sola oferta política.[56]

De esta forma, reconocer el derecho de coalición entre candidatos independientes y agrupaciones ciudadanas tiene como consecuencia que se creen partidos políticos de candidatos independientes, a través de los cuales ciertas agrupaciones ciudadanas serían consideradas como una oferta política similar a los partidos políticos, pero sin haberse constituido como tales.

Lo cierto es que cada candidato independiente representa en sí mismo una opción distinta. En ese sentido, lo que la iniciativa propone es la unificación artificial de diferentes proyectos políticos. De no tomarse esto en consideración, se podría provocar una violación al principio de libertad de

---

54 Como el que los socios de una asociación civil no sean ciudadanos mexiquenses, el que un mismo ciudadano sea socio de varias asociaciones civiles que se coaliguen con candidatos independientes de varias demarcaciones, etcétera.

55 Al respecto, la SCJN razonó de manera similar en A.I. 67/2012 y acumulados (2013, p. 123).

56 Debemos recordar que el Código Electoral del Estado de México, en su artículo 22, constituye una sola circunscripción plurinominal que integra los 45 distritos uninominales para la asignación de escaños por RP.

ISSN 1665-0921

sufragio, pues la ley estaría coaccionando la utilización de votos emitidos a favor de una oferta política para beneficiar a otra distinta.

Aun si no descalificamos por completo esta propuesta, consideramos que debe reconsiderarse a fin de realizar adecuaciones para proteger la libertad de voto. Una forma de hacer esto sería eliminando la posibilidad de que las CI accedan a diputaciones por RP.

Conclusión. Asumiendo el desafío

En suma, las legislaturas locales deben proceder con cautela y responsabilidad al momento de integrar las CI a sus sistemas electorales, ya que podrían vulnerar las facetas objetiva y subjetiva del derecho al sufragio.

Al analizar el caso del Estado de México, hemos visto que manipular el derecho a votar y ser votado es un asunto bastante delicado. El legislador debe conocer los límites jurídicos que las dimensiones del derecho al sufragio imponen a la libertad de configuración de los sistemas electorales; de lo contrario, podría violar las obligaciones internacionales del Estado mexicano.

En breve, dichas limitantes exigen que las CI se reconozcan de forma universal conforme a los principios de libertad e igualdad, sin más restricciones que aquéllas tendientes a la mayor realización de las funciones democráticas del derecho al sufragio (faceta objetiva), siempre y cuando las mismas tengan un sustento legal y superen, además, un juicio de proporcionalidad que garantice el goce del contenido esencial del derecho (faceta subjetiva).

El TEPJF ha utilizado parámetros rigurosos para valorar la constitucionalidad de varias restricciones impuestas a las CI; sin embargo, la SCJN no ha vigilado que los modelos utilizados por las entidades federativas respeten las dos dimensiones del derecho al sufragio. Este conflicto jurisprudencial no debe ofuscar a los congresos locales, pues la obligación de respetar el derecho al sufragio permanece intocada y su cumplimiento es exigible en sede internacional.

Tomando en cuenta esa advertencia, el legislador mexiquense tendrá un reto doble: por un lado, deberá asumir la responsabilidad de generar un

modelo propio de regulación de las CI (pues sus particularidades demográficas no le permitirán copiar un modelo preelaborado); por otro, deberá hacerlo sin la guía de nuestro máximo tribunal.

Pese a la complejidad del desafío, ya existe un primer intento de regulación mexiquense. Partiendo de éste, podemos hacer una crítica constructiva para realizar cuatro propuestas aplicables al caso específico del Estado de México: 1) si se adopta un modelo de candidato independiente único, se debería modificar el porcentaje mínimo de apoyo ciudadano que se exige para registrar una CI en razón de la densidad demográfica de cada demarcación; 2) es justificable eliminar el derecho de acceso al financiamiento público durante las campañas, 3) se debería permitir que las CI accedan a regidurías de RP sin ningún tipo de restricción discriminatoria y 4) no se debería admitir la coalición de CI con partidos políticos; no obstante, podrían reconocerse las coaliciones entre CI y agrupaciones ciudadanas, siempre que se regule adecuadamente a estas últimas y no tengan acceso a diputaciones por RP.

Estas simples aportaciones, aun si se refieren únicamente a cuatro aspectos de un modelo que forzosamente será más complejo, esperamos que sirvan como ilustración para superar la dificultad que implica regular las CI conforme a los límites impuestos por el derecho constitucional e internacional, específicamente en relación con el derecho al sufragio.

No debemos perder de vista que el objetivo final es que las CI permeen a través del orden jurídico y se conviertan en instrumentos efectivos para ampliar las vías de participación democrática, oxigenar el sistema político de México y consolidar la democracia mexicana, tan afectada por la apatía ciudadana como por las prácticas antidemocráticas de una élite partidista. Si bien las CI no serán la panacea para todos los problemas de la democracia en México, sin duda contribuirán a la solución, pues, citando una frase popular atribuída a Alfred Emanuel Smith, concordamos en que "todos los males de la democracia pueden curarse con más democracia".

ISSN 1665-0921

Fuentes de consulta

Alexy, Robert (2007). *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Aragón, Manuel (2007). "Derecho de sufragio: principio y función". En Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco y José Thompson (Eds.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina* (pp. 162-177). Estocolomo: IDEA. Recuperado el 8 de septiembre de 2013, de www.idea.int/publications/electoral_law_la/upload/IX.pdf.

Becerra, Manuel (1997). *Derecho internacional público*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Bobbio, Norberto (1986). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.

Cabrera, Mauricio (2007). "Candidaturas independientes. Análisis crítico y propuestas de cambio". En Armando Alfonzo *et al*. (Coords.), *Tópicos de derecho parlamentario* (pp. 29-58). México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Carbonell, Miguel (2012). "Participación política y candidaturas independientes". *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, 1, 213-224.

Cavazos, Manuel (2009). "Democracia, derechos humanos y sufragio". *Fepade Difunde*, 18, 17-24.

Chaires, Jorge. (2010-2011). "El sistema de representación proporcional en México: en defensa de los intereses partidistas". *Sufragio*, 266-280.

CIDH (1998). *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México*. Recuperado el 17 de junio de 2013, de http://www.cidh.oas.org/countryrep/mexico98sp/indice.htm.

Comité de Derechos Humanos (1996). *Observación General No. 25*. Recuperado de http://www1.umn.edu/humanrts/hrcommittee/Sgencom25.html

Congreso del Estado de México (2013a, 12 de julio). *Gaceta Parlamentaria.*

Congreso del Estado de México. (2013b, 30 de julio). *Gaceta Parlamentaria.*

Constant, Benjamín (1975). "De la libertad de los antiguos comparada a la de los modernos". *Anuario Jurídico*, 2, 421-427.

Delgado del Rincón, Luis (2012, octubre). "El principio de equidad en la contienda electoral y la libertad de expresión de los precandidatos únicos en precampaña electoral". Recuperado de http://portales.te.gob.mx/seminario/sites/portales.te.gob.mx.seminario/files/materiales/Luis%20Delgado%20del%20Rincon.pdf.

Fernández, Jorge (2010). *Tratado de derecho electoral*. México: Porrúa.

Ferreyra, Raúl (2002, 5 de agosto). "Sobre las candidaturas electorales independientes de los partidos políticos". *Jornadas sobre reforma política y constitucional, organizadas por la Comisión de Asuntos Constitucionales*. Argentina: Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires.

Fix-Fierro, Héctor (2006). *Los derechos políticos de los mexicanos*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Flores, Imer (1999). "Democracia y participación". En Jesús Orozco (Comp.), *Democracia y represión en el umbral del siglo XXI: memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral* (pp. 195-238). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Flores, Imer (2010). "El problema de las candidaturas apartidistas, independientes o sin partido". En John Ackerman (Coord.), *Nuevos escenarios del derecho electoral: los retos de la reforma de 2007-2008* (pp. 233-262). México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Diario Oficial de la Federación (2012). "Proyecto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia Política". Recuperado el 20 de septiembre de 2013, disponible en www.dof.gob.mx.

García, Alfonso (2005). "La teoría del derecho en tiempos de constitucionalismo". En Miguel Carbonell (Ed.), *Neoconstitucionalismo(s)* (pp. 159-186). Madrid: Trotta.

Gobierno del Estado de México (2013, 7 de agosto). *Gaceta del Gobierno*. Recuperado de http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/gct/2013/ago077.PDF

Instituto Electoral del Estado de México (2013). *Estadístico de padrón electoral y lista nominal de electores*. Recuperado de http://www.ieem.org.mx/numeralia/lista_nominal.html

Instituto Electoral de Quintana Roo (2012). *Estadística electoral.* Recuperado el 18 de octubre de 2013, de http://www.ieqroo.org.mx/v2012/index.php/estadistica-electoral.

Lijphart, Arend (1977). *Democracy in plural societies*. Binghamton: Yale University Press.

Lijphart, Arend (1999). *Patterns of democracy: government forms and performance in thirty six countries*. New Haven: Yale University Press.

López, Diego (1977). *Qué son unas elecciones libres*. Barcelona: La Gaya Ciencia.

Miranda, Jorge (2005). *Derechos fundamentales y derecho electoral.* México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Nohlen, Dieter (1994). *Sistemas electorales y partidos políticos.* México: Fondo de Cultura Económica.

Orozco, José de Jesús (2006). *Justicia electoral y garantismo jurídico.* México: Porrúa.

Orozco, José de Jesús y Zovatto, Daniel (2010). *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007: lectura regional comparada.* Estocolmo: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

Paoli, Francisco (2009). "La reforma de la reforma: partidos y derechos político-electorales". En John Ackerman (Coord.), *Nuevos escenarios del derecho electoral: los retos de la reforma de 2007-2008* (pp. 263-276). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Peza, José Luis de la (2007). "Candidaturas Independientes". En Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco y José Thompson (Eds.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina* (pp. 613-626). Estocolomo: IDEA. Recuperado de www.idea.int/publications/electoral_law_la/upload/IX.pdf.

Picado, Sonia (2007). "Derechos políticos como derechos humanos". En Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco y José Thompson (Eds.),

Tratado de derecho electoral comparado de América Latina (pp. 48-59). Estocolmo: IDEA. Recuperado el 8 de septiembre de 2013, de www.idea.int/publications/electoral_law_la/upload/III.pdf.

Ramírez, Lucero (2010). "Candidaturas independientes". En *La reforma política vista desde la acción legislativa* (pp. 63-82). México: Senado de la República. Recuperado de http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3198/1.pdf.

Sánchez, Rubén (2007). *El principio de proporcionalidad.* México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Sartori, Giovanni (1996). "Límites a la ingeniería constitucional". *Límites a la ingeniería constitucional* (pp. 9-27). México: Instituto Federal Electoral.

Thompson, José (2002). "Participación, democracia y derechos humanos: un enfoque a partir de los dilemas en Latinoamérica". *Revista Interamericana de Derechos Humanos*, 34-35, 79-103.

Casos judiciales citados

A.I. 50/2012 y acumulados (pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 27 de noviembre de 2012).

A.I. 57/2012 y acumulados (pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 10 de diciembre de 2012).

A.I. 61/2008 (pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 8 de julio de 2008).

A.I. 67/2012 y acumulados (pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 14 de marzo de 2013).

Caso Castañeda Gutman vs. México (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 6 de septiembre de 2008).

Caso Chaparro Álvarez y Lapo Iñíguez vs. Ecuador (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 21 de noviembre de 2007).

Caso comunidad indígena Yakye Axa vs. Paraguay (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 17 de junio de 2005).

Caso Ivcher Bronstein vs. Perú (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 6 de febrero de 2001).

ISSN 1665-0921

Caso Kimel vs. Argentina (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2 de mayo de 2008).

Caso Michoacán, SUP-JDC-037/2001 (Sala Superior del TEPJF, 25 de octubre de 2001).

Caso Quintana Coello vs. Ecuador (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 23 de agosto de 2013).

Caso Yatama vs. Nicaragua (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 23 de junio de 2005).

Informe 98/03, Statehood Solidarity Committee vs. United States, 11204 (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 29 de diciembre de 2003).

Matthews vs. The United Kingdom, 24833/1994 (Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 18 de febrero de 1999).

OC-5/85 (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 13 de noviembre de 1985).

OC-16/99 (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1 de octubre de 1999).

OP-SUP-12/2012 (Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 3 de enero de 2013).

SM-JDC-493/2013 (Sala Regional Monterrey del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 31 de mayo de 2013).

SUP-JRC-39/2013 y SUP-JDC-837/2013 acumulados (Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 22 de abril de 2013).

Toonen vs. Australia, 488/1992 (Comité de Derechos Humanos, 31 de marzo de 1994).