

*EL DERECHO AL SUFRAGIO PASIVO EN LA LEGISLACIÓN ELECTORAL MEXICANA**

*José Luis Armendáriz González***

SUMARIO: I. Antecedentes; II. Constitución y sufragio; III. El partido político como vía exclusiva para acceder a un cargo de elección popular; IV. Las candidaturas independientes; V. El caso Jorge G. Castañeda; VI. Conclusiones.

* El presente artículo ha sido actualizado pues su original se elaboró antes de la emisión de la Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Jorge Castañeda Vs. Estados Unidos Mexicanos, el cual se encuentra publicado por la Federación Iberoamericana de Ombudsmen (FIO) [en línea] Disponible en: <http://www.portalfio.org/inicio/repositorio//CUADERNOS/CUADERNO-4/Jose%20Luis%20Armendariz%20Gonzalez.pdf>. Así mismo REVISTA PAIDEIA. Órgano informativo del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato [en línea] (4) 2011, año2. Disponible en: www.revistapaideia.com.mx

** Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Chihuahua

RESUMEN

Se analiza el derecho al sufragio pasivo y en especial las restricciones a su ejercicio, iniciando con un resumen histórico que parte de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

Se aborda un repaso histórico de los precedentes legislativos, y se analiza el caso Jorge Castañeda, quien pretendió ser candidato a Presidente de la República en el proceso electoral del año 2006 a través de la figura del “candidato independiente”.

Podemos concluir que la Constitución mexicana nunca ha prohibido las candidaturas independientes, la legislación ordinaria reformada es la que desconoció esta opción democrática que ya existía, pues al tratarse de una limitante que restringe un derecho constitucional, ésta debe tener fundamento en otra norma constitucional de manera expresa y no sólo provenir de una ley secundaria de inferior jerarquía. Por consecuencia, al no existir límite o intervención, la prohibición establecida en la ley ordinaria resulta de dudosa constitucionalidad.

I. Antecedentes

El núcleo de los derechos políticos está formado por el sufragio activo y pasivo. Por ello, el acceso al sufragio es un elemento determinante para caracterizar la cultura y la tradición democrática de un Estado.

En la presente exposición se analizará el derecho al sufragio pasivo y en especial las restricciones a su ejercicio, que tiene lugar antes del proceso electoral como lo son las candidaturas independientes. Iniciamos este estudio con un resumen histórico, partiendo de La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 (con sus diversas legislaciones ordinarias) plantea un Estado democrático.

Posterior a la promulgación de la Carta Magna, el 6 de febrero de 1917, se expide la primer Ley Electoral¹ del México Post-revolucionario. Su primer acto de aplicación fue el desarrollo de las elecciones extraordinarias para la designación del Presidente de la República, así como de los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión.

El día 1 de julio de 1918 fue promulgada por Venustiano Carranza, en su calidad de Presidente Constitucional, la segunda ley, que tomó el nombre de Ley para la Elección de Poderes Federales. Cabe resaltar que la vigencia de esta norma estimuló las candidaturas independientes. La cual fue reformada y adicionada en los años 1920, 1921, 1933, 1934 y 1942, sin que se estableciera prohibición alguna al respecto.

Siendo Presidente Manuel Ávila Camacho, se promulgó el 7 de enero de 1946 la tercera Ley Electoral Federal. Esta norma, indudablemente con una mejor técnica legislativa que las anteriores, hacía referencia especial a los organismos electorales, a los partidos políticos, al derecho activo y pasivo del voto, a la demarcación territorial, al padrón, a las listas electorales y al proceso electoral en sí. Un hecho trascendente es que a partir de esta ley se estableció el derecho exclusivo de los partidos políticos a solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular y con ello, se excluyó toda posibilidad de presentación de candidaturas independientes.

El 4 de diciembre de 1951 se expide la cuarta Ley Electoral Federal.

¹ Las diversas leyes pueden consultarse en: GARCIA Orozco, A. "*Legislación Electoral Mexicana 1812-1988*". 3ª ed., México, Adeo Editores, 1989. pp. 216-294.

En este ordenamiento se hizo responsable por primera vez a los partidos políticos de la vigilancia y desarrollo del proceso electoral y se les exigió el registro correspondiente ante la Secretaría de Gobernación. Así también se reconoció el derecho de los candidatos para nombrar representantes personales de manera conjunta con los partidos políticos ante los entes organizadores de las elecciones.

Esta ley, al igual que sus predecesoras, sólo reconocía el derecho a votar a los varones mexicanos mayores de 18 años si estaban casados y de 21 cuando no lo estuvieran.

Sin embargo, para 1953 se introdujeron una serie de reformas que establecieron la igualdad entre hombres y mujeres, aumentado exponencialmente el número de electores. Asimismo, subsistió el derecho exclusivo de los partidos políticos a registrar candidatos. Un aspecto importante es que esta ley ya no menciona las palabras “Candidato independiente”.

En las reformas de 1963 se dio entrada a los llamados diputados de partido, los que vendrán a ser después de representación proporcional. A partir de esa fecha solo podía tener el calificativo de “candidato” aquella persona que lo hiciera por conducto de un partido político.

El 5 de febrero de 1973 se expide la quinta Ley Federal Electoral, la cual suprimió los representantes comunes, es decir, aquellos que eran designados por el candidato y el partido ante los organismos electorales.

El 6 de diciembre se reformó la Constitución en su artículo 41 para reconocer el derecho a constituir partidos políticos, ya no a través del derecho de asociación, sino bajo los lineamientos del derecho público. Como consecuencia, el 28 de diciembre de 1977 se expide la Sexta Ley a la cual se le denomina “Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales”.

Esta norma, conocida como “LOPPE,” introdujo en la Cámara de Diputados cien integrantes por el principio de representación proporcional, figura que también se incluye en los ayuntamientos, pero no permite las candidaturas independientes.

El 12 de febrero de 1987 se expide el Código Federal Electoral, que vendría a ser la séptima norma. Tuvo una vigencia escasa de tres años y fue sustituida al entrar en vigor el 16 de agosto de 1990 el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), vi-

gente en la actualidad, que eleva a rango constitucional la responsabilidad entre gobierno, partidos y ciudadanos en la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales. En lo relativo a la competencia del Tribunal de lo Contencioso Electoral, se estableció que las resoluciones tienen el carácter de obligatorias, definitivas e inatacables.

Del anterior repaso histórico de los precedentes legislativos, entre otros aspectos se resumen los siguientes:

a) De 1917 a la fecha, se han promulgado ocho normas electorales. Originalmente establecían el derecho de los candidatos –independientes– para realizar campañas electorales, reuniones y mítines a favor de su postulación. Asimismo, gozaban de una serie de prerrogativas por sí solos, sin la coadyuvancia de partido alguno.

b) Hasta el año 1946, los candidatos independientes tenían los mismos derechos que los propuestos por partidos políticos. Es posterior a esta fecha que se establece el derecho exclusivo de los partidos políticos para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular. Actualmente, persiste en el artículo 175 de la legislación ordinaria.

c) El texto original de la Constitución de 1917, no contenía mención alguna a los partidos políticos. Exclusivamente señalaba el derecho de los ciudadanos para asociarse, reunirse y tomar parte en los asuntos políticos del país en base al derecho constitucional de libertad de asociación. Es en 1963 cuando el término “partido político” se introduce en la Constitución, y en 1977 cuando se incorpora plenamente al Sistema Constitucional Mexicano al reformarse el artículo 41.

d) En los diversos ordenamientos en materia electoral, los derechos de los candidatos en lo individual se fueron reduciendo bajo la justificación de que es el partido político quien actúa y representa.

Todo ello nos obliga hacer un alto y reflexionar sobre el sentido y alcance de las instituciones políticas en México. ¿Es necesario pasar de una democracia representativa a un modelo de mayor participación ciudadana? ¿Es conveniente que sean los partidos políticos los que en exclusiva conlleven el monopolio para solicitar el registro e inscripción de candidatos a cargos de elección popular? ¿O resulta imprescindible, a efecto de un mayor nivel de participación democrática, romper con el esquema actual e implementar nuevamente el derecho a las candidaturas independientes?

II. Constitución y sufragio

El artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece: “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”.

De lo anterior se desprende que el sistema constitucional centra la soberanía nacional en el pueblo, es decir la capacidad de la nación para determinarse por sí misma.

Así también, en el artículo 3, fracción segunda, inciso a) del texto constitucional, referido a la educación, señala que ésta deberá tener como uno de tantos principios, el democrático, “...considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”.

Por su parte, el artículo 35 de la Norma Suprema establece en su fracción I, dentro de las prerrogativas del ciudadano “la de votar en las elecciones populares”. En su fracción II establece la de “...poder ser votado para todos los cargos de elección popular...”. Dentro del artículo 36, señala como obligaciones del ciudadano “la de votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley”.

En base a lo inmediatamente expuesto, podemos sintetizar que el pueblo es el núcleo de la soberanía nacional; que en su participación en las elecciones a través del voto, elige a los gobernantes como parte de su constante mejoramiento económico, social y cultural.

Sin embargo, desde 1946 y sin que exista disposición expresa en la Constitución, a los partidos políticos les fue atribuida en la ley ordinaria una facultad exclusiva: el poder ser estos quienes soliciten exclusivamente el registro de candidatos a puestos de elección popular. El primer párrafo del texto original del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no ha sufrido ningún cambio. Es decir, que el pueblo a través del voto democrático expresa su soberanía por conducto de los poderes públicos.

Tal y como ya se expuso, a partir de 1977 le fueron adicionados cinco párrafos más al referido artículo 41. Con ellos se hacía referencia a los partidos políticos, definiéndolos como entidades de interés público, pero en ningún momento les fue otorgada atribución para que restringieran o tuvieran injerencia en el voto directo o personal de los ciudadanos.

El segundo párrafo adicionado, artículo 41 – IV, estableció los fines de los partidos políticos como “...el de promover la participación en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organismos de ciudadanos, hacer posible el acceso de estos al ejercicio del poder público”. Al final del referido párrafo señala que: “Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos”.

Todo esto nos lleva a establecer una dudosa constitucionalidad de la disposición señalada en el artículo 175 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual textualmente señala que: “Corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular”.

Con ello, la ley secundaria considera a los partidos políticos como medios para garantizar los derechos políticos de las personas, pero al contar con el carácter monopólico encontramos en la realidad que si un ciudadano llegara a votar por algún candidato no registrado por un partido político, dicho voto será anulado al momento del conteo en la casilla, tal y como actualmente señala la ley electoral en su artículo 230 inciso c).

Es decir, un candidato no registrado o independiente es la nada electoral y jurídica.

Lo aberrante es, que basados en una ley secundaria, se restringe el derecho constitucional, consagrado en el artículo 35 fracción II, que establece como prerrogativa del ciudadano “poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establece la ley”.

III. El partido político como vía exclusiva para acceder a un cargo de elección popular

El régimen de los partidos políticos en México, como en los diferentes países, ha transcurrido por diversas etapas de evolución. Éstas van desde la ausencia legal de su existencia, el reconocimiento selectivo e indirecto en leyes ordinarias, su elevación a rango constitucional y el establecimiento de órganos autónomos para resolver sus controversias y las de los procesos electorales.

Desde la época Post-revolucionaria, con la Ley Electoral del 6 de febrero de 1917, se dio auge a las candidaturas independientes y se otorgó el mismo nivel e importancia a los candidatos independientes - es decir, no dependientes de partidos políticos- que a los impulsados y propuestos por los partidos.

Con la Ley Electoral Federal del 7 de enero de 1946, por primera vez se exige el registro a través de los partidos políticos para que puedan participar en las elecciones. De igual modo se impide la participación de las candidaturas independientes. Así, en su artículo 35 señalaba que “Solamente los partidos políticos podrán registrar candidatos”. Esta regulación continúa a nuestros días en el artículo 175 del actual Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En base a lo anterior podemos resumir que con el tiempo, los partidos políticos fueron obteniendo un espacio de actuación más amplio. Inversamente, el ciudadano soportó una disminución de derechos y prerrogativas en la medida en que aumentaban las atribuciones de los partidos políticos.

La intervención del ciudadano en materia contenciosa se fue restringiendo de 1917 a la fecha, ya que en su origen podían los empadronados impugnar o recusar y se encontraban facultados para reclamar ante la cámara de Diputados y Senadores la nulidad de una elección, así también presentar protestas escritas ante la casilla electoral al término del cómputo de los votos. En la actualidad se ha reducido a la exclusiva facultad de recurrir cuando sean incluidos o excluidos indebidamente de la lista nominal de electores.

De tal forma que los candidatos únicamente pueden participar como coadyuvantes del partido político al cual pertenecen, tal y como lo sostuvo el Tribunal Federal Electoral en el siguiente criterio: “Candi-

datos. No están legitimados para interponer recursos. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 295, párrafo 3, 301, párrafo 1 y 312, párrafo 1 inciso a) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, los candidatos legalmente registrados sólo pueden participar como coadyuvantes de su partido político ... por lo que dichos candidatos en ningún caso están legitimados para interponer recurso alguno”. (SC-I-RA-14BIS/91. Nicolás Olivos y Otros. 12-VIII-91.Unanimidad de votos).

IV. Las candidaturas independientes

Las candidaturas son las ofertas políticas diferenciadas sobre las que han de decidir los electores.² La forma más tradicional de presentación de candidaturas es a través de partidos políticos, tal y como sucede en Argentina, Brasil, Ecuador, El Salvador, México, entre otros. En estos países se otorga el monopolio a los partidos políticos para solicitar el registro de candidatos.

En contraposición, encontramos países como Chile, Colombia, Honduras, Perú, República Dominicana o Venezuela, en donde la legislación permite y da la oportunidad a la existencia de agrupaciones de carácter independiente.

Del tema de las candidaturas independientes a la fecha, en México únicamente se conserva en la parte inferior izquierda de la boleta electoral, un espacio en blanco igual en tamaño que el que se le otorga a los partidos políticos que participan en la contienda. Este espacio contiene la leyenda; “Si desea votar por un candidato no registrado, escriba aquí su nombre completo”. Ello porque todavía la ley electoral así lo exige en el artículo 205 inciso j). Pero al carecer de eficacia real, viene a constituirse en un epitafio o recuerdo nostálgico de lo que alguna vez fueron este tipo de candidaturas.

V. El caso de Jorge Castañeda

El doctor Jorge G. Castañeda, quien pretendió ser candidato a Presidente de la República en el proceso electoral del año 2006 a través de

² Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL). “*Diccionario Electoral*”. México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Tomo I, 2003. p. 133.

la figura del “candidato independiente”, para justificarlas señala:³ “En cualquier país, las candidaturas independientes son necesarias porque su sola posibilidad constituye, para los partidos, un aliciente más para reformarse y adecuarse permanentemente a las transformaciones del mundo, del país y de su propio electorado”.

Citando las razones que lo impulsaron a ello,⁴ se refirió, en primer término, al interés por seguir en la lucha de las causas de los derechos humanos, la democracia y contra la injusticia y en segundo término, consideraba que los partidos políticos se encontraban divididos y enfrentados entre sí provocando en los últimos años una especie de parálisis legislativa; en la ausencia de reformas que exigían los nuevos tiempos a México.

El 11 de marzo del 2005, Jorge Castañeda intentó registrarse como candidato independiente, pero por acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral le negó el registro ya que le afectaba un derecho constitucional de todos los mexicanos: el poder ser votados a un puesto de elección popular.

Ante la negativa del Consejo General del Instituto Federal Electoral en admitir su registro como candidato independiente, interpuso juicio de amparo. Este fue radicado en el Juzgado Séptimo de Distrito en materia Administrativa en el Distrito Federal, siendo rechazado el conocimiento de lo planteado por tratarse de una resolución de naturaleza electoral.

A consecuencia de la resolución emitida por la Jueza Séptima de Distrito, acudió ante la Suprema Corte de Justicia a impugnar la negativa de admisión de la demanda de amparo. Después de haber sido ampliamente discutido si había lugar o no a su admisión, el Máximo Tribunal del país resolvió el 16 de agosto del 2005, por siete votos a favor y cuatro en contra, desechar el recurso planteado. Entre otros argumentos, en base a que de conformidad con el artículo 105 de la Norma Suprema, los ciudadanos no pueden cuestionar la constitucionalidad de las leyes electorales ya que ello corresponde a los partidos. Por consecuencia, la vía de amparo intentada era improcedente.

³ CASTAÑEDA, J. “*Somos muchos. Ideas para el mañana*”. México, Editorial Planeta, 2004. p. 220.

⁴ Entrevista con José Gutiérrez, [en línea] Radio Monitor, 26 de Marzo de 2004 Disponible en: www.ideasdelcambio.org.

Dentro de los argumentos en contra que expresaron los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las sesiones de discusión, se encuentra el relativo a que; “en la propia Constitución se establece el monopolio de los partidos políticos para la postulación de candidatos a puestos de elección popular”.⁵

Comparece a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos⁶ y el 17 de octubre del 2005 le otorgó medidas cautelares a efecto de que se le permitiera la inscripción provisional como candidato a la Presidencia de la República. El 12 de octubre del 2006 la Comisión aprobó el informe de admisibilidad y fondo No. 113/06, el cual fue notificado al Estado el 21 de diciembre de ese mismo año.

La sentencia de la Corte Interamericana dictada el 6 de agosto de 2008 condena al Estado Mexicano por violar los derechos de protección judicial de Jorge Castañeda Gutman y a realizar modificaciones a la legislación secundaria a garantizar para que a través de dicho recurso pueda cuestionar la constitucionalidad de la regulación legal del derecho a ser elegido.

En suma, la Corte Interamericana no condena al Estado mexicano por impedir a Jorge Castañeda ejercer sus derechos políticos a través de candidatura independiente, en virtud de que existen formas por las cuales puede ser elegible; tales como ingresar a un partido político e intentar por la vía democrática interna obtener la nominación o ser candidato externo entre otros, pero aclara en su sentencia:

“Finalmente, la Corte considera que ambos sistemas, uno construido sobre la base exclusivamente de partidos políticos, y otro que ad-

⁵ Frente a ello, es preciso señalar que en el mes de Octubre del 2006, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió en votación dividida por seis votos contra cinco, que la Constitución sí permite las candidaturas independientes, pero aclaró que es facultad exclusiva de los legisladores decidir si aprueban o permiten que compitan o no candidatos independientes en las elecciones. Este criterio se adoptó al validar las reformas que realizó el Congreso de Yucatán para permitir las candidaturas independientes a los cargos de Gobernador, Diputado local y Ayuntamientos Municipales. Dentro de las reformas que aprobó el Congreso de Yucatán y que entraron en vigor desde el 24 de mayo del 2006, se establece que quienes aspiren a ser candidatos deben contar entre otros requisitos con el respaldo de al menos el 2% del padrón electoral, municipal, distrital o estatal, dependiendo del puesto al que aspiren. Señala también que, al final de la elección, al candidato independiente se le pueden rembolsar hasta el 50% de lo que haya gastado durante su campaña.

⁶ [En línea] Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/castaneda_se_01.doc, Medidas cautelares 2005.

mite también candidaturas independientes, pueden ser compatibles con la Convención y por lo tanto, la decisión de cuál sistema escoger está en las manos de la definición política que haga el Estado, de acuerdo con sus normas constitucionales...⁷

En el mismo tenor, es de considerarse la jurisprudencia expresada por el referido tribunal de derechos humanos con anterioridad en el caso Yatacama; “No existe disposición en la Convención Americana, que permita sostener que los ciudadanos solo pueden ejercer el derecho a postularse como candidatos a un cargo electivo a través de un partido político...”⁸

Al respecto hay que tener presente que la Comisión Interamericana señaló en el Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en México, emitido el 24 de septiembre de 1998, dentro del apartado; el derecho de acceso a la contienda electoral, párrafo 446⁹, lo siguiente: “...Hasta ahora no ha sido posible encontrar en México una fórmula que garantice la estabilidad y consolidación del sistema de partidos que resulte compatible con la garantía constitucional que tienen los ciudadanos para ser votados para cargos de elección popular, sin tener que hacerlo obligadamente bajo las siglas de algún partido político”.

VI. Conclusiones

En base a lo ya analizado podemos concluir que la actual Constitución mexicana nunca ha prohibido las candidaturas independientes. Fue la legislación ordinaria reformada la que desconoció esta opción democrática que ya existía, pues al tratarse de una limitante que restringe un derecho constitucional, ésta debe tener fundamento en otra norma constitucional de manera expresa y no sólo provenir de una ley secundaria de inferior jerarquía. Por consecuencia, al no existir límite o intervención, la prohibición establecida en la ley ordinaria resulta de dudosa constitucionalidad.

⁷ Cfr: Caso Castañeda Gudman Vs. Estados Unidos Mexicanos. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Párr. 204.

⁸ Caso Yatacama Vs. Nicaragua. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 23 e junio de 2005. Párr. 215.

⁹[En línea] Disponible en: www.cidh.oas.org/countryrep/Mexico98sp/indice.htm

Concluyo retomando el llamado urgente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso Jorge Castañeda, al final de su párrafo 204:

“...resulta imperioso un profundo y reflexivo debate sobre la participación y la representación política, la transparencia y el acercamiento de las instituciones a las personas, en definitiva, sobre el fortalecimiento y la profundización de la democracia. La sociedad civil y el Estado tienen la responsabilidad fundamental e inexcusable de llevar a cabo esta reflexión y realizar propuestas para revertir esta situación. En este sentido los Estados deben valorar de acuerdo con su desarrollo histórico y político las medidas que permitan fortalecer los derechos políticos y la democracia y las candidaturas independientes pueden ser uno de esos mecanismos, entre muchos otros.”