Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

Constancio Carrasco Daza

El redimensionamiento del derecho de participación política. Un enfoque a partir de la convencionalidad

Los derechos fundamentales. La función legislativa y el deber de interpretación para su desarrollo

Las libertades fundamentales en que se sustenta un orden democrático exigen para alcanzar su materialidad, la conjunción de un deber complementario y dual. Por una parte, el legislador cumple una función primaria, atinente a delinear la fórmula normativa en la que se condensa y articula un determinado derecho fundamental, esto es, las normas delinean el alcance o dimensión que se le asigna a un derecho humano. Mientras al operador jurídico le compete la actividad de *habilitar* los referidos derechos, esto es, desarrollarlos en su correspondiente dimensión para conseguir su instrumentación.

Para Peter Häberle, esa duplicidad de actuación se puede calificar como una tarea conjunta de conformación y limitación de los derechos fundamentales. Desde su punto de vista la distinción entre ambas funciones es relativa y, por tanto, propone una función integral de ejecución para tales derechos. De este modo, toda limitación implica, al propio tiempo, una determinación del contenido y al contrario, toda determinación del contenido requiere necesariamente una fijación de sus límites.[1]

A continuación se hará referencia a la evolución de la tutela de los derechos políticos en nuestro país, que en los años recientes se ha ceñido fundamentalmente a ese ejercicio dialéctico, en el cual, la actividad legislativa y el desarrollo jurisprudencial a través de la interpretación material de los operadores jurídicos se conjuntan como un binomio necesario para su desarrollo.

[1] *Cfr.* Brage Camazano, Joaquín, *Los límites a los Derechos fundamentales*, Madrid, Dykinson, 2004.

Sumario

Los derechos fundamentales. La función legislativa y el deber de interpretación para su desarrollo 995
Los derechos políticos como derechos humanos 996
La perspectiva interamericana 997
Las candidaturas independientes en la visión convencional del TEPJF. 999
La reforma constitucional de 2012 y el establecimiento expreso de las candidaturas independientes 1000
Las candidaturas independientes. Perspectivas sobre su eficacia y materialidad. 1001
La Comisión de Venecia. Una mirada en la evolución de las candidaturas independientes . 1004
Conclusión 1004
Bibliografía 1006

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

En esta ocasión quisiera centrar el estudio en el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece los cauces esenciales de participación política, los que se han visto ensanchados, por un actuar conjunto del legislador y su intérprete.

Los derechos políticos como derechos humanos

Los derechos políticos tienen un papel preponderante como punto de encuentro entre la democracia representativa y los derechos humanos. La identidad entre ambos tipos de derechos fue establecida expresamente por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en la sentencia que resolvió el caso "Castañeda Gutman *vs*. Estados Unidos Mexicanos", de la siguiente manera:

> Los derechos políticos son derechos humanos de importancia fundamental dentro del sistema interamericano que se relacionan estrechamente con otros derechos consagrados en la Convención Americana como la libertad de expresión, la libertad de reunión y la libertad de asociación y que, en conjunto, hacen posible el juego democrático. La Corte destaca la importancia que tienen los derechos políticos y recuerda que la Convención Americana, en su artículo 27, prohíbe su suspensión y la de las garantías judiciales indispensables para la protección de éstos.[2]

La Corte IDH[3] encuentra, como uno de los fundamentos esenciales de esa premisa, a la Carta Democrática Interamericana cuando dice "en el sistema interamericano la relación entre derechos humanos, democracia representativa y los derechos políticos en particular, quedó plasmada en la Carta Democrática Interamericana".[4]

La elevada relevancia de los derechos políticos, y su carácter de derechos humanos, mereció su reconocimiento expreso en las normas de fuente internacional, tanto aquellas que rigen en el sistema interamericano, como en el universal, y que por los elementos que los componen, constituyen, en términos del artículo 2º de la Convención de Viena, tratados internacionales, como lo es la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH).

Así, a diferencia de la Carta Democrática Interamericana, cuya naturaleza podría encuadrar en lo que la doctrina del Derecho Internacional define como *soft law*;[5] la

[2]Corte IDH, caso "Castañeda Gutman *vs*. Estados Unidos Mexicanos", sentencia de 6 de agosto de 2008 (Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas), párr. 140.

[3]*Ibidem*, párr. 142.

[4]Carta Democrática Interamericana, "Artículo 3. Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos".

[5]No existe una definición clara a nivel normativo, que indique qué debe entenderse por *soft law*, ni tampoco sus alcances en cuestión de exigibilidad, respecto de su cumplimiento. Empero, la doctrina jurídica ha construido algunos elementos con los que cuentan las resoluciones internacionales, a las que se les atribuye este apelativo, como es el caso de la Carta Democrática Interamericana: *1)* que están formulados en términos exhortatorios; *2)* no exigen de la ratificación o la entrada

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

CADH resulta una norma jurídica exigible para los Estados que la hubiesen ratificado,[6] en razón de su carácter vinculatorio; instrumento jurídico que dispone lo siguiente:

> Artículo 23. Derechos Políticos 1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de voluntad de los electores, y c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Los derechos políticos son esenciales para garantizar todos los derechos humanos, por lo que su ejercicio efectivo se convierte en *un fin en sí mismo*.[7] La gran trascendencia que para la sociedad constituye el respeto al derecho político de las personas es reconocida de igual modo por la Organización de las Naciones Unidas (ONU). En efecto, el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos[8] se expresa de la siguiente manera:

> Artículo 25. Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2º, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

La perspectiva interamericana

Una de las causas que generaron la necesidad de que en nuestro país se diera un debate en torno a la expansión de los derechos políticos por medio de las candidaturas independientes, fue la sentencia de la Corte IDH en el caso "Castañeda Gutman *vs*. Estados Unidos Mexicanos", aun cuando la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ya había despuntado el debate en el orden nacional.

El caso referido, si bien es reconocido en cuanto al tema de la accesibilidad y efectividad de un recurso judicial para cuestionar leyes electorales, es sobre todo pa-

---

en vigor el ámbito doméstico; *3)* no cuentan con un cuerpo de normas que regulen su creación, aplicación, interpretación, modificación, terminación y validez; *4)* no tienen una limitación vinculada a la expresión del consentimiento, lo cual implica que si bien no vincula a los Estados que la formulan, tampoco permite que los mismos se desentiendan de ella. *cfr. Colmegna*, Pablo Damián, "Impacto de las normas de *soft law* en el desarrollo del Derecho Internacional de los Derechos Humanos", *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones "Ambrosio L. Gioja"*, año VI, núm. 8, 2012.

[6] La entrada en vigor para México se registra el 24 de marzo de 1981.

[7] Corte IDH, caso "Castañeda Gutman *vs*. Estados Unidos Mexicanos", *op. cit.*, párr. 143.

[8] Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

radigmático en tanto que definió la viabilidad de las candidaturas ciudadanas a la luz de la CADH. Así, en la sentencia correspondiente, la Corte IDH determinó lo siguiente:[9]

> Finalmente, la Corte considera 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 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.

Asimismo, observó que:

> […] en la región existe una profunda crisis en relación con los partidos políticos, los poderes legislativos y con quienes dirigen los asuntos públicos, por lo que 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; de ahí que:
> […] 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.

Sin duda, los criterios internacionales en la materia han ido permeando en la configuración de instituciones y leyes en nuestro país. Por supuesto que en materia de candidaturas independientes, lo estipulado por la Corte IDH en torno al caso Castañeda Gutman fue un poderoso catalizador para la apertura constitucional hacia esta vía ciudadana de participación.

La visión interamericana, puso en la mesa de debate una posición dual en torno a la necesidad de ponderar la implementación o no de candidaturas independientes, la cual fue acogida por el poder reformador de la Constitución para impulsar la reforma al artículo 35 constitucional, reconociendo con esto al ciudadano, como protagonista de la vida pública nacional.

Así es como se han venido desplegando novedosos instrumentos de participación política que pretenden ciudadanizar la vida institucional de nuestro país, abriendo la puerta, no sólo a las candidaturas independientes, sino también a otras vías de participación que maximizan los derechos políticos de las personas posibilitando su derecho a la iniciativa ciudadana y a la consulta popular.

Al respecto, será fundamental que no sólo se contemplen mayores mecanismos de participación ciudadana, sino que efectivamente se puedan instrumentar de la mejor manera, para que su desarrollo integral permita el ejercicio pleno de los derechos humanos, los cuales, de manera conjunta dan forma a la expresión popular que se manifiesta en las urnas.

[9] Corte IDH, caso "Castañeda Gutman *vs*. Estados Unidos Mexicanos", *op. cit.*, párr. 204.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

Las candidaturas independientes en la visión convencional del TEPJF

A lo largo de la historia del TEPJF se puede encontrar una verdadera vocación inscrita en clave de progresividad, es decir, en una postura que busca maximizar los derechos políticos como derechos humanos.

En esa tesitura, en cuanto a las candidaturas independientes concierne, su previsión constitucional se debe, en cierto sentido, a los debates originados en el seno de la justicia electoral, así como en la demanda de una mayor apertura democrática.

En ese sentido, la perspectiva de los derechos políticos debe dirigirse como el componente fundamental que sirve, a su vez, para el ejercicio de otros derechos humanos en una democracia.

En efecto, visto de esta forma, los derechos políticos resultan ser la médula de una perspectiva democrática, en tanto que pueden servir para potencializar otros derechos, tales como la libertad de expresión o el derecho a la información referida a generar una verdadera democracia deliberativa. Así, a partir del ejercicio del voto, y de preferir determinados candidatos con una más clara propuesta política, puede provocar una mejora en los condicionamientos sociales o económicos. Los derechos políticos pueden lograr conformar la decisión sobre la cosa pública.

De esta manera, la participación política puede ser presupuesto e incidir en aspectos que rebasan meramente ese ámbito y con ello, cumplir con los propósitos constitucionales en el sentido de que, tal como se afirma en el artículo 3º del texto fundamental, la democracia es considerada "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".

Este principio establecido en la Constitución no solo debe de verse como simple retórica, sino que deben encontrarse cánones adecuados que sirvan para tener una efectiva materialización. La perspectiva convencional ayuda en esa vertiente.

Así, los diferentes diseños pueden dar instrumentación a tales postulados, de ahí que tanto las candidaturas independientes como la consulta popular, puedan establecer una distinta discusión pública que retribuya en mejores condicionamientos sociales. El gran reto será, precisamente encontrar fórmulas y mecanismos que tengan como objetivo lograr ese propósito que se encuentra ya en el ámbito constitucional y convencional.

Indudablemente esa característica cobra sintonía si se toma en cuenta que el nuevo régimen jurídico derivado de la reforma de junio de 2011, consistente en un redimensionamiento de los tratados internacionales de derechos humanos, puede leerse, de algún modo, como una fórmula democratizadora, esto, en el sentido de que mediante un control de convencionalidad (e incluso difuso) puede alcanzarse a más personas la tutela efectiva de sus derechos.

De esta manera, la previsión constitucional de las candidaturas independientes, aunado a su posterior pormenorización en ley, vino a resolver un problema permanente relativo a que, si bastaba o no, la previsión constitucional para su efectiva tutela.

Así, en el presente apartado quisiera concentrarme particularmente en uno de los conflictos surgidos de forma previa e inmediata a la promulgación de la reforma cons-

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

titucional del 9 de agosto de 2012, la cual tiene por objeto poner en la Constitución la posibilidad de participación política directa en asuntos públicos a través de las candidaturas independientes.

Dentro del proceso electoral presidencial de 2012 destaca el caso SUP-JDC-612/2012 y acumulados, el cual se une a una serie de eslabones jurisprudenciales que contribuyeron a la discusión en torno a las candidaturas independientes. La sentencia resalta por la peculiaridad en el planteamiento, pues además de sugerir la maximización del derecho a ser votado a la luz del régimen vigente, la tesis litigiosa se basa a partir de una lectura del artículo 1º constitucional en relación con el 35 del texto fundamental.

En esa línea, la reflexión que ello presentaba, significó la oportunidad de interpretar los derechos políticos como derechos humanos, a los cuales habrá que aplicar el principio *pro persona*, pero ello implicaba establecer en qué medida aplicarlas en relación con todo el entramado del sistema electoral.

Así, desde mi perspectiva (y asumiendo las posibles variables interpretativas que pueden derivar), en un *voto particular* se consideró que las posibilidades hermenéuticas deben recaer en una interpretación en la cual se conjuguen mutuamente, los principios contenidos en el artículo 1º y 35 constitucionales.

Por ello, tal y como lo manifesté en su momento, la interpretación del artículo 35 constitucional relativa al derecho a ser votado debe verse, de manera conjunta con el diverso 1º constitucional y también con el 23 de la CADH. El resultado de lo anterior significó la posibilidad de que un ciudadano que aspirara a obtener alguna candidatura para un puesto de elección popular, podría hacerlo a pesar de no tener una regulación en la ley.

Tal circunstancia revela la profunda vocación en aras de potenciar un derecho político a pesar de no existir una regulación pormenorizada. Esta lectura constitucional y convencional, contribuyó al debate sobre la viabilidad y necesidad de dichas candidaturas.

Finalmente, de esta forma, una interpretación de los derechos políticos (35 constitucional) a la luz del principio *pro persona* y de un control de convencionalidad, permitió contribuir a que posteriormente, se previeran las candidaturas independientes en nuestra Constitución, esto para despejar cualquier duda sobre su constitucionalidad.

La reforma constitucional de 2012 y el establecimiento expreso de las candidaturas independientes

El 9 de agosto de 2012 se publicó un decreto en el *Diario Oficial de la Federación*, mediante el que se reformaron diversas disposiciones de la Constitución Federal en materia política para efectos de prever entre otras cuestiones las consultas populares, la iniciativa ciudadana y preferente, las atribuciones de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión y del Presidente de la República, así como casos de sustitución presidencial en su ausencia definitiva.

Adicionalmente, se reformó la fracción II del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

> Artículo 35. Son derechos del ciudadano II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. 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;

Con respecto a las candidaturas independientes, su regulación expresada en la citada porción normativa, deja atrás cualquier interpretación en donde había prevalecido una prohibición a su materialización vía independiente; por ende, se transitó de una virtual prohibición de las candidaturas a un reconocimiento pleno a nivel constitucional.

En este sentido, es trascendental señalar el lugar en que, mediante estas reformas, se está tratando de colocar al ciudadano en el centro del poder público del Estado, al hacerlo parte de las decisiones públicas mediante las consultas populares, las iniciativas ciudadanas o las candidaturas independientes.

Es la primera vez que en un texto constitucional federal se establecían estas prerrogativas para los ciudadanos, aunque no estuvieran afiliados a algún partido político, participaran como miembros del Congreso de la Unión o se encontraran dentro de alguno de los sujetos u órganos del Estado con la facultad de iniciar una ley.

De ahí deviene la trascendencia de las citadas reformas constitucionales, ya que conllevan un cambio de paradigma, de traslación del poder público, dirigido hacia el empoderamiento de la ciudadanía en la capacidad de iniciar leyes, tomar decisiones sobre temas específicos de la agenda pública o aspirar a una candidatura independiente.

Las candidaturas independientes. Perspectivas sobre su eficacia y materialidad

La reforma publicada el 9 de agosto de 2012 que modificó el artículo 35 constitucional para incluir la opción de las candidaturas independientes, fue sin duda un avance democrático que, a pesar de ello, tuvo para su instrumentación algunas dificultades.

A partir de la reforma referida que expandió los derechos políticos de las personas, se efectuó un desarrollo normativo en las diversas entidades de la república para que la novedosa figura de participación ciudadana fuera eficazmente incorporada, y con ello, privilegiar el pleno derecho a ser votado.

En ese contexto, el TEPJF conoció y resolvió diversos conflictos relacionados con los requisitos que las distintas legislaciones locales contemplaban para el registro de las candidaturas independientes, así, se utilizó el criterio interpretativo *pro persona*, el cual faculta a los operadores jurídicos a dejar atrás la interpretación literal para aplicar la norma que más beneficie a los derechos humanos.

En los años previos a la elección intermedia de 2015, la Sala Superior abordó diversos aspectos que reflejaban la problemática real a la que se enfrentaban quienes querían registrarse por esta vía de participación política. Algunos de los principales

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

conflictos vinculados con el acceso a este tipo de candidaturas, tenían que ver con la omisión de los congresos locales de legislar en la materia, otros, con requisitos excesivos para el registro de las mismas.

Fue así como la realidad mostró el verdadero obstáculo que tenían quienes deseaban participar como candidatas o candidatos a través de la vía ciudadana, ya que la instrumentación efectiva, no se puede materializar cuando se solicitan requisitos de registro desproporcionados que sólo las obstaculizan.

De este modo, en el año 2013 el Tribunal Electoral determinó en un caso del estado de Zacatecas, que exigir como requisito para el registro de candidaturas independientes la presentación de un *escrito de intención* y la acreditación del respaldo ciudadano a través de *instrumentos notariales*, es inconstitucional.[10]

En el año 2014 la Sala Superior declaró excesivo, innecesario y desproporcionado publicar un listado con los datos personales de quienes apoyan el registro de las candidaturas independientes.[11] Otro criterio relevante fue el que determinó que la ausencia de ley secundaria en materia de candidaturas independientes, obliga a las autoridades administrativas electorales adoptar las medidas necesarias para su materialización, pues la omisión de legislar en la materia, violenta el derecho político de las personas.[12]

Durante el año 2015 se dijo también que es desproporcionado exigir a los aspirantes a una diputación —vía candidatura independiente— la captura de los datos de los ciudadanos que la respalden en el sistema electrónico informático,[13] también se señaló que el requisito de incluir el domicilio de las personas en el formato de apoyo ciudadano, falta a la regularidad constitucional.[14]

Así, a partir de ejercicios de ponderación de derechos y en atención al artículo 1º constitucional, se observa como el TEPJF resolvió diversos casos vinculados con el esquema de candidaturas independientes, siempre bajo el análisis y balance de los requisitos exigidos para alcanzar su instrumentalización.

De esta forma, se logró garantizar el efectivo derecho político de las personas, protegiéndolo ampliamente a través del bloque de constitucionalidad, buscando con ello favorecer al máximo la promoción y tutela de los derechos humanos con apego a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad que traza nuestra Constitución.

Hoy, la figura de la candidatura independiente es una realidad que se ha ido consolidando como una auténtica alternativa de participación.[15] Sin duda, la adopción del principio *pro persona* permitió fortalecer la interpretación que mejor protege los derechos humanos, con lo cual, se ha logrado favorecer la implementación efectiva de los

[10] SUP-JDC-41/2013 de la que se derivan las tesis VIII/2013 y VII/2015.

[11] SUP-RAP-203/2014 de la que se deriva la tesis IV/2015.

[12] SUP-JDC-357/2014 de la que se derivan las tesis V/2015 y LXXXII/2015.

[13] SUP-JDC-151/2015 de la que se deriva la tesis III/2015.

[14] SUP-JDC-838/2015 de la que se deriva la tesis LXVII/2015.

[15] En las distintas elecciones realizadas en 2015 se obtuvieron importantes triunfos en los tres niveles de los cargos de elección que se renovaron: Jaime Rodríguez (gubernatura), Manuel Clouthier (diputación federal), Pedro Kumamoto (diputación local), Alfonso Martínez, José Alberto Pérez y César Valdés (alcaldías municipales), sólo por mencionar algunos.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

mecanismos de participación ciudadana que contempla nuestro sistema electoral, reconociendo de este modo, su máxima tutela.

Desde la perspectiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), la nueva forma de participación, producto de la incorporación de las candidaturas independientes en el orden jurídico nacional, se vio inmediatamente cuestionada para su materialización, por cuanto a los requisitos que para acceder a ellas exigían las diversas legislaciones de las entidades federativas.

Ello, porque la reforma constitucional del 9 de agosto de 2012 no obligó a las legislaturas de los estados a incluir en sus constituciones y leyes las garantías para que los ciudadanos pudieran solicitar su registro para acceder a un cargo de elección popular por la vía independiente, sino que de manera genérica, en su artículo 3º transitorio estableció el deber de adecuar al decreto la legislación secundaria al término de un año, y de ahí, que algunas legislaturas locales no lo hicieran y otras tantas legislaran estableciendo amplios requisitos que a la postre fueron calificados como desproporcionados por la Sala Superior en diversas sentencias.

En Quintana Roo, por ejemplo, aun cuando las candidaturas independientes fueron incorporadas oportunamente en su legislación, su regulación fue cuestionada ante la SCJN,[16] que fijó su postura respecto a la constitucionalidad relacionada con el requisito de apoyo exigido para su registro.

Fue hasta la reforma constitucional del 27 de diciembre de 2013, que modificó los artículos 41 y 116 constitucionales, cuando las entidades federativas tuvieron que adecuar obligadamente sus sistemas electorales para armonizar el sistema de partidos políticos en cuanto a las candidaturas independientes.

De esa forma, hubieron legislaciones que contemplaron un umbral de 3 por ciento de personas inscritas en las listas nominales correspondientes, en ese tenor, la SCJN se pronunció validando leyes como las de Nuevo León, Guanajuato, Sonora y Guerrero.[17] Desde esa perspectiva destaca el juicio SUP-JDC-1004/2015, en el cual, el TEPJF consideró la inaplicación de la norma que exigía el 4 por ciento de firmas como requisito para participar a través de las candidaturas independientes y no el 3 por ciento como se contemplaba en otras legislaciones, tal criterio coincide con las recomendaciones estipuladas en el *Código de buenas prácticas en materia electoral* emitido por la Comisión de Venecia.[18]

[16] Acción de inconstitucionalidad 67/2012 y acumuladas.

[17] En las acciones de inconstitucionalidad A.I. 38/2014, A.I. 43/2014 y acumuladas, A.I. 49/2014 y acumuladas y A.I. 65/2014 y acumulados, respectivamente.

[18] Creada en 1990 como órgano consultivo del Consejo de Europa en materia constitucional. Está integrada por expertos independientes con experiencia en instituciones democráticas o que han contribuido al desarrollo del derecho y la ciencia política. La Comisión de Venecia cuenta con 57 Estados miembros: los 47 Estados pertenecientes al Consejo de Europa y otras diez naciones de Asia, África y América.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

La Comisión de Venecia. Una mirada en la evolución de las candidaturas independientes

La Comisión Europea para la Democracia por el Derecho —Comisión de Venecia— es un órgano consultivo especializado del Consejo de Europa, cuyo fin, señala en sus documentos constitutivos, evoca a *defender los derechos humanos y la democracia así como el Estado de Derecho*. Este organismo se ha constituido como un importante referente constitucional internacional en el desarrollo de los sistemas democráticos.

En ese sentido, dentro del espacio de sus funciones consultivas, la Comisión de Venecia ha contribuido en el análisis y debate de temas cruciales para la protección de los derechos humanos, entre ellos, el de las candidaturas independientes.

La participación del Estado mexicano como miembro de la Comisión de Venecia,[19] ha traído ventajas a nuestro país, principalmente en dos aspectos: *a)* al considerarlo como un importante referente internacional en el reconocimiento de las buenas prácticas para el derecho electoral y, *b)* en el aprovechamiento de experiencias y conocimientos especializados sobre temas de relevancia para nuestro sistema democrático.

Ello, ha implicado la colaboración a través de estudios específicos en temas de interés para las instituciones mexicanas. Participar en la deliberación y divulgación de las opiniones de la Comisión de Venecia ha representado para el Estado mexicano un ejercicio de valoración en el replanteamiento de asignaturas pendientes que se han puesto en la discusión central de nuestra democracia como elementos cardinales para su consolidación.

La importancia de la perspectiva internacional, como *parámetro orientador*,[20] ha favorecido la consolidación de criterios para la ampliación de los derechos, siempre bajo el principio *pro persona*, al que obliga nuestra Constitución y que compete principalmente a los operadores jurídicos. Desde la óptica internacional, las buenas prácticas electorales tienen como único fin el ensanchamiento de las prerrogativas ciudadanas en la aspiración por desarrollar y consolidar la democracia.

Conclusión

El ejercicio del derecho político a votar y ser votado representa la expresión de la dimensión individual y social que tienen las personas para participar políticamente en cualquier Estado democrático contemporáneo. Así lo reconoce la CADH cuando refiere:

> Artículo 23. Derechos Políticos. 1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secre-

[19] A partir de su adhesión en marzo de 2010.

[20] Jurisprudencia 21/2015. ORGANISMOS INTERNACIONALES. CARÁCTER ORIENTADOR DE SUS ESTÁNDARES Y BUENAS PRÁCTICAS.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

to que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país. 2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

Desde la óptica convencional, los derechos políticos no sólo incluyen el derecho a votar y ser votado, también involucran a aquellos que permitan la participación plena en los asuntos públicos, para lo cual, el Estado deberá garantizar las condiciones reales —en condiciones de igualdad— para su efectivo goce.[21]

De esta forma, el derecho al sufragio activo y pasivo es uno de los elementos esenciales para la existencia de cualquier democracia y una de las vías que tienen los ciudadanos para ejercer su derecho a la participación política y así, poder involucrase en los asuntos públicos de su comunidad.

Es por eso que la participación ciudadana a través del derecho a ser elegido, supone la posibilidad de hacer uso efectivo de candidaturas electorales en condiciones de igualdad, para en su caso, poder ocupar y ejercer las tareas que la voluntad expresada en las urnas les asigne.

En términos generales, al reconocer los derechos políticos como derechos humanos, la CADH protege el derecho de los ciudadanos a ejercer el *sufragio activo*, como también su oportunidad a ejercitar el *sufragio pasivo*, lo cual se encuentra tutelado de igual forma en el Convenio para la Protección de Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (en el espacio europeo) y por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en el ámbito universal).

En ese orden, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos desde el caso Mathieu-Mohin and Clerfayit, ha establecido que los derechos políticos protegidos por el artículo 3º del Protocolo 1 adicional al Convenio para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales incluyen tanto el *derecho a votar* como el *derecho a presentarse a elecciones*.

Por su parte, el Comité de Derechos Humanos de la ONU, en sus Observaciones Generales sobre el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, estableció que el Pacto reconoce y resguarda a todo ciudadano su derecho a votar y ser votado, e impone a los Estados la obligación de adoptar las medidas legislativas o de otro tipo que puedan ser necesarias para garantizar que el ciudadano tenga efectivamente la posibilidad de gozar los derechos que le ampara.

Hoy, la gama de derechos que pueden concebirse como inherentes a la participación política, exige un proceder conjunto a través del actuar legislativo y jurisdiccional. Desde esta perspectiva, el legislador cuenta con una amplia libertad de configuración normativa, la cual es propia de su carácter deliberativo y legitimación democrática, pero que no puede ser ilimitada, porque cuando deba legislar en materia de derechos

[21] Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso "Yatama *vs*. Nicaragua", sentencia del 23 de junio de 2005 (Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas), párrafos 194, 197, 198, 199 y 200.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

humanos, tal facultad debe dirigirse a que el desarrollo normativo se intensifique a favor de los derechos fundamentales.

Mientras que, el operador jurídico, al aplicar los derechos fundamentales, deberá sujetar su actuación a tres principios rectores: adecuación, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. Esto es, que el medio empleado para conseguir el fin perseguido sea "el más adecuado", para que con su ayuda se alcance el fin pretendido (adecuación). Además, que se elija de entre medios *igualmente adecuados*, aquel que sea el más liviano (necesidad). Finalmente, la proporcionalidad implica que los medios deben ser acordes y apropiados para alcanzar una meta, lo cual requiere ponderar la intervención entre los afectados frente a los intereses que derivan del interés público.

En materia electoral, es patente que la instrumentalización del derecho político a participar mediante candidaturas independientes, requirió un actuar conjunto del poder legislativo y judicial, en donde se ponderó, por este último, la razonabilidad de sus alcances para dotar a esta vía de participación ciudadana, de eficacia plena.

Bibliografía

Barak, Aharon, *Un Juez reflexiona sobre su labor: el papel de un tribunal constitucional en una democracia*, México, SCJN, 2008.

Brage Camazano, Joaquín, *Los límites a los Derechos fundamentales*, Madrid, Dykinson, 2004.

Colmegna, Pablo Damián, "Impacto de las normas de soft law en el desarrollo del Derecho Internacional de los Derechos Humanos", *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones "Ambrosio L. Gioja"*, año VI, número 8, 2012.

Dworkin, Ronald, *Los derechos en serio*, Barcelona, Ariel, 2002.

Corte IDH, caso "Castañeda Gutman *vs*. Estados Unidos Mexicanos", sentencia del 6 de agosto de 2008 (Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas), párrafo 143.

Corte IDH, caso "Yatama *vs*. Nicaragua", sentencia del 23 de junio de 2005 (Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas), párrafos 194, 197, 198, 199 y 200.

Código de buenas prácticas en materia electoral. Directrices e informe explicativo, Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia), México, TEPJF, 2011.

Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica.

Jurisprudencia 21/2015. ORGANISMOS INTERNACIONALES. CARÁCTER ORIENTADOR DE SUS ESTÁNDARES Y BUENAS PRÁCTICAS.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2014, México.

Tesis relevante número VII/2013 de rubro CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. LA NORMA QUE EXIGE ACREDITAR EL RESPALDO CIUDADANO A TRAVÉS DE INSTRUMENTOS NOTARIALES, ES INCONSTITUCIONAL (LEGISLACIÓN DE ZACATECAS).

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/