

Sobre el particular, se aprecian algunas alternativas de solución. (1) Aquella que apoyada en una concepción absoluta del deber...

¿Podemos los ciudadanos ser candidatos independientes a cargos de elección popular federales?

Armando I. Maitret

I. SOBRE LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES

Las candidaturas independientes son una modalidad electiva establecida por determinados sistemas jurídicos, por medio de las cuales los ciudadanos pueden presentarse ante los electores como una opción a un cargo de elección popular, sin necesidad de respaldo partidista.

En la actualidad, algunas figuras públicas de nuestro país han puesto en el debate la posibilidad de presentarse ante los electores como candidatos ciudadanos independientes (incluso alguno de ellos está intentando mecanismos constitucionales de defensa para lograrlo), lo cual, desde nuestra perspectiva, no es posible, si se atiende a una interpretación sistemática y funcional de lo establecido en las normas constitucionales y legales que rigen los procesos electorales federales.

Sin duda el problema no es fácil de solucionar, puesto que se deben armonizar tanto las normas y principios cuya interpretación podrían llevar a sostener un derecho de los ciudadanos a ser votados para los cargos de elección popular, sin necesidad de ser postulados por un partido político, como aquellas normas y principios que reconocen en los partidos políticos como el instrumento *ad hoc* de acceso de aquéllos al ejercicio del poder político.

Este documento se elaboró en forma de catálogo para el estudio de la dispersión, que se determina que el sufragio es directo y un deber...

El derecho de iniciar leyes con la iniciativa popular...

Consideramos que el artículo 33 de la Constitución Federal...

En el contexto nacional, de esta forma se contribuye a...

El artículo 33 de la Constitución Federal...

Sobre el particular, se aprecian algunas alternativas de solución: 1) Aquella que, apoyada en una concepción absoluta del derecho fundamental a ser votado, sostiene que autoridad alguna puede negar la posibilidad de que un ciudadano se postule como candidato independiente a un cargo de elección popular; 2) Aquella que sostiene que desde la Constitución existe el monopolio de los partidos políticos para la postulación de candidatos, por lo que no están permitidas las candidaturas independientes, y 3) La que postula que el Constituyente dejó en manos del legislador el establecimiento de las formas y métodos mediante los cuales, un ciudadano puede ser postulado a un cargo público, ya sea por conducto de un partido político o a través de las candidaturas independientes, salvaguardando en todo caso, los principios que rigen el sistema electoral.

La posición que sostiene que desde la Constitución federal se establece el derecho de los ciudadanos a postularse como candidatos independientes y, por tanto, que no es exigible su participación a través de un partido político nacional para contender en una elección popular, en nuestro concepto, parte de la idea equivocada de que los derechos político-electorales son absolutos.

Por lo que hace a la posición de que constitucionalmente existe un monopolio de los partidos políticos para postular candidatos, me parece que clausura otras alternativas de participación ciudadana en la conformación de la representación nacional.

En tanto que la tercera posición, pretende un equilibrio entre diversos valores y principios constitucionales, ya que reconoce tanto la existencia de un derecho fundamental de los ciudadanos a ser postulados, como el derecho de los partidos políticos —en tanto entidades de interés público— para postular candidatos.

Desde nuestra perspectiva, atendiendo a la actual realidad mexicana, esta última interpretación jurídica resulta más razonable, puesto que además de buscar el equilibrio mencionado, porque reconoce a los partidos políticos como el principal mecanismo —pero no el único— de acceso de los ciudadanos a los cargos de elección popular, deja abierta la posibilidad para el establecimiento de las candidaturas independientes (siempre y cuando el legislador así lo dispon-

ga). Asimismo, salvaguarda los principios constitucionales que rigen el sistema electoral.

En efecto, tal posición no reconoce un monopolio partidario en la postulación de candidatos a cargos de elección popular, ni tampoco un derecho absoluto de ser votado por parte de los ciudadanos, sino que propone una armonía entre ambos, sugiriendo que por conducto de la ley, el legislador establezca las diversas formas de participación política.

En el presente ensayo se pretende demostrar que los derechos político-electorales del ciudadano, de acuerdo con el sistema jurídico mexicano, no tienen la característica de ser absolutos, sino que al estar delimitados por el propio constituyente en el texto constitucional o mediante su configuración por el legislador, su ejercicio supone el cumplimiento irrestricto de ciertas calidades, requisitos, condiciones o procedimientos, por lo que a la luz del ordenamiento jurídico en vigor, no están permitidas las candidaturas independientes.

En ese sentido, la demostración de la tesis que pretende sustentar el presente trabajo, parte de concepciones teóricas sobre las características generales de los derechos subjetivos, así como de la convicción de que los derechos políticos son derechos fundamentales, los cuales tienen una base constitucional, una delimitación directa y una configuración legal.

II. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LOS DERECHOS SUBJETIVOS

Los derechos subjetivos, en términos generales, son un tipo de permisiones que el sistema jurídico confiere a los sujetos con la intención de producir una ventaja práctica sobre una persona o clase de personas.¹ Ahora bien, tratándose de los derechos subjetivos de naturaleza fundamental, esto es, aquellos que se encuentran conferidos por la norma fundamental,² son los derechos del hombre y del ciudadano,

¹ Tamayo y Salmorán, Rolando, *Elementos para una Teoría General del Derecho*, 2ª edición, México, Editorial Themis, 2001, p. 51.

² Sobre la positivización de los derechos humanos, véase Robles, Gregorio, *Los Derechos Fundamentales y la Ética en la Sociedad Actual*, editorial Civitas, Madrid, 1992, pp. 17-24.

cuya relevancia implica ser respetados tanto por los demás sujetos de derechos, como por el Estado y sus autoridades, y pueden hacerse valer procesalmente como verdaderos derechos de carácter positivo.

Además, todos los derechos subjetivos, aun los de naturaleza fundamental, tienen el carácter *prima facie* en un procedimiento judicial, lo que significa que pueden ser superados o vencidos por otras consideraciones jurídicas; esto es, un derecho o el ejercicio de un derecho fundamental es y debe ser protegido por el sistema jurídico, en tanto no existan mejores razones jurídicas que lo superen.

Las anteriores características de los derechos subjetivos nos permiten válidamente sostener, sin necesidad de entrar aquí en la polémica sobre las condiciones necesarias o suficientes de existencia de un derecho, que un sujeto tiene un derecho fundamental si, y sólo si, es establecido o reconocido por el sistema jurídico, es decir, si se encuentra positivizado y el propio sistema otorga una garantía judicial de defensa o tutela. Sin embargo, de ahí no se sigue que los derechos subjetivos de naturaleza fundamental sean absolutos, ya que los mismos pueden ser delimitados³ por el propio constituyente en el texto de la norma fundamental, estableciendo excepciones o requisitos para su ejercicio; o por el mismo constituyente mediante delegación de facultades para que éste establezca los requisitos, condiciones o calidades para dicho ejercicio, o mediante las decisiones judiciales de naturaleza constitucional en las que se determinen los alcances de ese tipo de derechos fundamentales.

III. LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES COMO DERECHOS FUNDAMENTALES

³ La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 1º, primer párrafo, dispone que las garantías "no podrán restringirse"; sin embargo, consideramos oportuno utilizar la expresión "delimitar un derecho subjetivo de carácter fundamental" para abarcar mayor número de supuestos, no sólo los que limitan un derecho, sino también, los que lo desarrollan, establecen las condiciones, calidades, requisitos o procedimientos para darle pleno vigor.

Los derechos subjetivos políticos —según Kelsen— son una autorización para influir en la construcción de la voluntad estatal, para participar directa o indirectamente en la producción del orden jurídico.⁴ En el mismo sentido, Jesús Orozco y Juan Carlos Silva, entienden a los derechos políticos como aquellos que confieren a su titular (los ciudadanos mexicanos) la prerrogativa de participar en la dirección de los asuntos públicos del Estado, por sí mismos o por conducto de representantes libremente elegidos; de votar y ser elegidos, y de tener acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas del país.⁵

No obstante que los derechos políticos son de naturaleza fundamental por estar otorgados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y reconocidos como derechos humanos por los instrumentos internacionales,⁶ por muchos años no gozaron de una efectiva tutela judicial, debido a una supuesta incompetencia de los jueces federales para conocer de violaciones a ese tipo de derechos, en razón de que no se les concebía como garantías individuales.

Desde la instauración del juicio de amparo, la Suprema Corte de Justicia conoció de diversos amparos en materia político-electoral.⁷ En una buena parte del siglo XIX, jamás se puso en duda la facultad de la Corte para conocer de asuntos político-electorales. No obstante, a finales de dicho siglo se dio un debate doctrinal sobre si los derechos político-electorales debieran ser o no considerados como garantías individuales. En dicha discusión participaron José María Iglesias, defensor del principio de la supremacía constitucional y de la incompetencia de origen e Ignacio L. Vallarta, que sostuvo la no justiciabilidad de las cuestiones políticas por parte del Poder Judicial Federal. Esta última tesis fue adoptada no sólo por la jurisprudencia de la Suprema Corte, sino que se incorporó

⁴ Kelsen, Hans, *Teoría Pura del Derecho*, Trad. de Roberto Vernengo, décima edición, México, UNAM-Porrúa, 1998, p. 150.

⁵ Orozco Henríquez, José de Jesús y Silva Adaya, Juan Carlos, *Los Derechos Humanos de los Mexicanos*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2002, p. 44.

⁶ Artículos 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

⁷ Véase al respecto la ejecutoria publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, primera época, T. III, 1873, pp. 758-766.

en la Ley de Amparo de 1936, además de que cuenta, aún en la actualidad, con una férrea defensa doctrinal.⁸

En ese sentido, para la Suprema Corte de 1920 era muy claro que las cuestiones jurídicas en materia electoral no se referían a garantías individuales, por lo que el amparo resultaba improcedente. Dicha tesis se convirtió, en lo sucesivo, en el argumento más constante para no conocer de reclamaciones en materia electoral,⁹ no obstante que con posterioridad se matizó el criterio al establecerse la procedencia del juicio de amparo en aquellos casos en que, junto con violaciones a derechos políticos, se encontraran transgredidas algunas de las garantías individuales,¹⁰ o en aquellos casos en que la remoción de un cargo de elección popular hubiere sido realizada sin satisfacer el procedimiento respectivo o cuando la Constitución o la ley no concedan la facultad para realizar tal remoción.¹¹

Ahora bien, desde nuestro punto de vista, no existe duda alguna de que al hablar de derechos político-electorales, debemos referirnos a derechos fundamentales por tratarse de derechos otorgados por nuestra Carta Magna. Lo anterior es así, porque en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se encuentra precepto alguno que disponga que los derechos políticos

⁸ "...Las garantías individuales, en cambio, son obstáculos jurídicos que la Constitución impone al poder público en beneficio de los gobernados. El derecho político es, en razón misma de su naturaleza jurídica, de carácter ocasional, efímero, cuando menos en su ejercicio o actualización; por el contrario, el derecho público individual (garantía individual) es permanente, está siempre en ejercicio o actualización cotidianos. El ejercicio del derecho político está siempre sujeto a una condición sine qua non, a saber: el surgimiento de la oportunidad para la designación del gobernante; en cambio, la garantía individual es, en cuanto a su goce y disfrute, incondicional: basta que se viva dentro del territorio de la República Mexicana para que cualquier gobernado, independientemente de su nacionalidad, estado, religión, sexo, etc., sea titular de ello..." Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio, *El Juicio de Amparo*, 33ª Edición, México, Porrúa, 1997, pp. 451-452.

⁹ Véase tesis publicada bajo el rubro DERECHOS POLÍTICOS. IMPROCEDENCIA, publicada en el *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000*, tomo VI, materia común, tesis 160, p. 131.

¹⁰ Véase tesis publicada bajo el rubro DERECHOS POLÍTICOS ASOCIADOS CON ACTOS VIOLATORIOS DE GARANTÍAS, en el *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000*, cit., tesis 159, p. 131.

¹¹ *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo L, p. 1769.

sean de diversa naturaleza. Asimismo, si en los instrumentos internacionales suscritos y ratificados por el estado Mexicano —los cuales gozan de la característica de ser ley suprema de toda la Unión— expresamente se consideran a los derechos políticos como un derecho primario del ser humano, es indudable que ninguna autoridad podría negarles dicha característica.

IV. LA DELIMITACIÓN DE DERECHOS

Cuando hablamos de una delimitación, nos referimos a las acciones públicas que definen los contornos generales y objetivos de un derecho fundamental,¹² incluidas las calidades, requisitos, condiciones, excepciones o procedimientos para el ejercicio.

La delimitación de los derechos fundamentales, puede clasificarse atendiendo al modo en que la norma constitucional incide sobre el derecho fundamental en: a) *Directa*, en la que el propio constituyente define, en la norma constitucional o en ella y en la legislación a la que expresamente remite, los contornos del respectivo derecho. Dicha delimitación puede ser en términos positivos —delimitando la conducta—¹³ o en términos negativos, excluyendo ciertas hipótesis del contenido del derecho, y¹⁴ b) *Indirecta*, la cual supone el resultado necesario de la inserción del derecho en el sistema que es la Constitución, esto es, el reconocimiento constitucional de otros derechos y bienes, la cual, desde nuestra perspectiva, ocurre cuando los tribunales de índole constitucional realizan las labores de interpretación e integración de las normas que confieren derechos, y delimita su contenido y alcances para hacerlos compa-

¹² Cfr. Jiménez Campo, Javier, *Derechos fundamentales. Concepto y garantías*, Madrid, Trotta, 1999, p. 38.

¹³ Un ejemplo de este tipo de delimitación es el establecido en el artículo 8º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos cuando se otorga un derecho de petición en materia política, cuyo ejercicio por parte del ciudadano requiere que sea por escrito, en forma pacífica y respetuosa.

¹⁴ El artículo 9º de la citada Constitución Mexicana, dispone un derecho de libre asociación en materia política para los ciudadanos mexicanos, pero prescribe que "ninguna reunión armada tiene derecho a deliberar", lo cual constituye un ejemplo de este tipo de delimitaciones directas del tipo negativas.

tibles con otras normas o principios contenidos en la propia norma fundamental.

Ahora bien, si atendemos a la efectividad o inmediatez de esta delimitación constitucional, cabe diferenciar entre una delimitación inmediata y una mediata. La primera, no requiere intervención sucesiva del legislador, lo cual significa que la Constitución delimita inmediatamente el derecho sólo con enunciarlo mediante conceptos que no requieren integración o precisión normativa específica; mientras que en la segunda, el derecho establecido en la norma fundamental debe ser delimitado por el legislador, lo cual implica una tarea de precisión o culminación de la definición de determinado derecho o sus elementos. En este sentido, las normas establecidas por las leyes a las cuales remite el constituyente, son una delimitación legislativa derivada del derecho fundamental.

V. LOS DERECHOS DE BASE CONSTITUCIONAL Y CONFIGURACIÓN

LEGAL

Los derechos de base constitucional y configuración legal, en sentido estricto, son aquellos atribuidos por la Constitución en términos de una titularidad abstracta o potencial, que se concretará sólo en conexión con la ley.¹⁵ Dicha noción se emplea correctamente cuando se hace referencia a derechos de participación política, como los establecidos en el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (sobre los cuales se abundará en lo sucesivo), de ahí que la titularidad del derecho subjetivo fundamental surge sólo de la convergencia o conexión entre el enunciado abstracto establecido en la Constitución y la ordenación legal de los procedimientos, condiciones, requisitos o calidades que delimitan el derecho.

Sin embargo, debe advertirse que la atribución conferida al legislador para que configure derechos de base constitucional no es totalmente abierta, toda vez que se encuentra limitada o acotada por el

¹⁵ Jiménez Campo, Javier, *op. cit.*, p. 43.

contenido esencial del derecho.¹⁶ En este sentido, cabe señalar que en el sistema jurídico mexicano las remisiones que hace la Constitución a la ley, deben entenderse estrictamente, es decir, que la configuración legal de un derecho fundamental debe ser establecida en una ley en sentido formal y material, por lo que aun cuando esa atribución constituye un privilegio que se otorga al legislador, de ello no se sigue que la configuración del derecho quede totalmente a su disposición, ya que no sería constitucional una ley que en la delimitación del derecho hiciera imposible su ejercicio o que omitiera regularlo de manera tal que llevara a la misma consecuencia.¹⁷ De ahí que en la delimitación de un derecho fundamental por parte del legislador, no se pueda ir más allá de lo estrictamente necesario para lograr la vigencia del derecho configurado.

VI. DERECHOS POLÍTICOS Y SU DELIMITACIÓN

Los derechos político-electorales, en tanto derechos subjetivos fundamentales, en los términos que hemos señalado con anterioridad, no son absolutos, toda vez que para su ejercicio requieren cumplir ciertas calidades, requisitos, condiciones o procedimientos, que el propio constituyente se ha encargado de delimitar directa e inmediatamente en el texto constitucional, así como facultando al órgano legislativo para establecer las normas con las que habrá de configurarse el derecho de base constitucional establecido.

A) DERECHO DE VOTO ACTIVO. El voto activo o sufragio activo es el derecho fundamental de participación política por excelencia,¹⁸ que se basa en la libertad de elegir o seleccionar mediante una expresión concreta de voluntad, a la persona o personas que desean formar parte de los órganos de gobierno o para una decisión de gobierno. En

¹⁶ *Idem.*

¹⁷ Cfr. Fix Fierro, Héctor, "Artículo 1º" en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*, décimo sexta edición, Editorial Porrúa-UNAM, México 2002, tomo I, pp. 1-15.

¹⁸ Cfr. Fix Fierro, Héctor, "Los derechos políticos en el ordenamiento mexicano" en *Revista de la Facultad de Derecho*, UNAM, México, tomo XLV, números 203-204, septiembre-diciembre de 1995, pp. 59-92.